

Colección Investigaciones en Construcción

Semilleros de investigación 2022

33

ISSN 2256-232X



Vicedecanatura de Investigación y Extensión
Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



investigaciones
en construcción

Semilleros de Investigación 2022

33

ISSN 2256-232X

Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
Vicedecanatura de Investigación y Extensión
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Sede Bogotá



© Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
© Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
© Vicedecanatura de Investigación y Extensión
© Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
© Varios autores

Publicación anual

2023

ISSN: 2256-232X

Dolly Montoya Castaño Rectora Universidad Nacional de Colombia

Hernando Torres Corredor Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Alejandro Lozano Vicedecano de Investigación y Extensión

Preparación editorial

Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus

Ana María Jaimes Martínez Coordinadora editorial

Laura Natalia Díaz Cruz Asistente editorial

Milena Méndez Asistente coordinación editorial

Jefferson Cabrera Gestor académico

Luis Miguel Solórzano Asesor administrativo y financiero

Ludwing Cepeda Corrector de estilo

Floreliá del Pilar Ramírez Corrector de estilo

Leonardo De La Cruz Puerta Diagramación

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia.

Los artículos que componen este libro son el resultado de la convocatoria para la Selección de Semilleros de Investigación 2022 de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Contenido

- 14 **Impactos ambientales de las criptomonedas: elementos para una regulación integral en Colombia**
Environmental Impacts of Cryptocurrencies: Elements for a Comprehensive Regulation in Colombia
Laura Sofía Medina García, Marlon Andrés Vera Vanegas, Alberto Eduardo Bernal Sánchez, Andrés Felipe Díaz Rey, Iván Felipe Baquero Hernández, Mario Alejandro Almeida Ceballos, Christian Santiago Guzmán López, Diego David Aldana Carrillo
Profesor director: Gregorio Mesa Cuadros
- 67 **Alcance y viabilidad del programa “Matrícula Cero” bajo el análisis de la coyuntura nacional y el marco fiscal**
The Scope and Viability of the “Zero Tuition” Program Under the Analysis of the National Conjunction and the Fiscal Framework
Karen Dayana Echeverría Higuera, Juan José Abuabara Vásquez, Giovanni Andrés Salamanca Bohórquez, María Paula Rodríguez Espitia, Andrés Felipe Reyes Quintero, Daniel Alejandro Vargas Ramírez
Profesor director: José Guillermo Castro Ayala
- 133 **Soberanía alimentaria y políticas públicas en las Islas de Providencia y Santa Catalina 2015-2022**
Food Sovereignty and Public Policy in Providencia and Santa Catalina Islands 2015-2022
Diego Alejandro Vásquez, Cristian Rodríguez Monroy, Luisa Fernanda Mora Mojica, Walmer Lerma Martínez, Juan Fernando Duarte Durán
Profesor director: Alejandro Lozano
- 176 **Trabajo doméstico remunerado y pandemia. Estudio de la eficacia de las garantías laborales en Bogotá**
Paid Domestic Work and Pandemic: Study on the Effectiveness of Labor Guarantees in Bogotá
Mariana Benjumea Álvarez, Paula Andrea Garavito Herrera,

Laura Catalina Martínez Álvarez, Angélica Lucía Ortiz
Naranjo, Luna Pulido Robayo, Alejandra Rangel Rosales
Profesora directora: Diana Esther Guzmán Rodríguez

- 232 **Crisis democrática en el departamento de Arauca: un estudio sobre la infiltración de grupos armados ilegales en la Gobernación de Arauca entre 2001 y 2021**
Democratic Crisis in the Department of Arauca: a Study on the Infiltration of Illegal Armed Groups in the Governor's Office of Arauca between 2001 and 2021
Kevin David Benavides Ariza, Francisco Javier Gómez Cuevas, Mabel Julieth Peralta Castaño, Julián Camilo, Sandoval Blanco, Nicolás Torres García, Juanita Vargas Camelo
Profesor director: Fabián Acosta Sánchez
- 281 **Afinidad teórica preponderante de los funcionarios de libre nombramiento y remoción del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), en clave de los paradigmas de la administración pública y las propuestas teóricas de género, durante los primeros seis meses del gobierno de Gustavo Petro**
Preponderant theoretical affinity of free appointment and removal officials of the National Planning Department (DNP) and the Administrative Department for Social Prosperity (DPS), in terms of public administration paradigms and theoretical gender proposals, during the first six months of Gustavo Petro's government
Alejandro Torres Ortega, Juan David Cardozo Terreros, Juan Camilo Ibagué Lancheros, Lucía Rojas Gordillo, Luisa Fernanda Avendaño Suárez, Luisa Fernanda Bermúdez Garavito, Matteo Alejandro Bolívar Santana, Natalia Grisales Martínez, Santiago Malagón Restrepo
Profesor director: André-Noël Roth
- 342 **Materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades campesinas**

del corregimiento de Santa Elena con ocasión de la
implementación del catastro multipropósito
*Materialization of the Economic, Social, Cultural, and Environmental
Rights of the Rural Communities in the District of Santa Elena,
in Light of the Implementation of the Multipurpose Cadastre*
Juan Pablo Orostegui Corredor, Juan Pablo Salamanca Gómez,
Santiago Silva Nieves, Lysed Tatiana Soler Ladino, David
Santiago Wilches Rodríguez, Tatiana Zambrano Mojica
Profesor director: Daniel Alberto Libreros Caicedo

- 383 La nueva tendencia progresista en América Latina
(2018-2023): las relaciones entre los gobiernos y
fuerzas subalternas en México, Argentina y Bolivia
*The new progressive trend in Latin America (2018-
2023): the relations between governments and subaltern
forces in Mexico, Argentina and Bolivia*
Laura Valentina Aranda Cerquera, Juan Sebastián Borja
Chacón, Laura Sofía Herrera Prada, Sofía Olivares Martín,
Juan David Ruiz Casallas, Melissa Vallejo Carrillo
Profesor director: Jairo Estrada

- 446 Incidencia del cierre del paso fronterizo en las
relaciones sociales transfronterizas productivas,
reproductivas, identitarias y político-organizativas
del espacio fronterizo (EF) Puente Internacional San
Miguel, Putumayo, entre los años 2020 y 2022
*Impact of border crossing closure on productive, reproductive,
identity and political-organizational cross-border social
relationships border area (EF) San Miguel International
Bridge, Putumayo, Between 2020 and 2022*
Melissa Villegas Briceño, Cindy Daniela Rivera Velandia,
Estefanía Lara Díaz, Nicolás León Rodríguez, Camilo
José Gómez Ramos, Angie Sofía Pinzón Latorre
Profesor director: Gustavo Adolfo Puyo Tamayo

- 517 **Travesía burocrática: comparación de regímenes en la función pública de cinco países Iberoamericanos**
Bureaucratic Journey: Comparison of Regimes in the Public Service of Five Ibero-American Countries
 Emily Pedraza Ochoa, Lai Shin Wong Hernández,
 Roger Arturo Vivas Molano, Karen Sofía Sichaca
 Rodríguez, Gabriel Esteban García Martínez, Lina
 Camila Nieto Russi, Gabriela Rodríguez Beltrán
Profesor director: Andrés Abel Rodríguez
- 564 **Implementación y desarrollo de planes y programas educativos en materia de reincorporación para los excombatientes de las FARC-EP en Icononzo. Tolima (2018-2022)**
Implementation and development of educative plans and programs in the field of reincorporation for the FARC-EP ex-combats in Icononzo, Tolima (2018-2022)
 José Manuel Buritica, Gabriel Dávila, Andrés Torres,
 Juan Sebastián Duarte, Santiago Salamanca
Profesor director: Miguel Ángel Herrera
- 600 **¿Quién paga las cuentas? Barreras y vulneraciones en el contexto laboral de las mujeres que han experimentado la prisión**
Who pays the bills? Barriers and violations in the employment context of women who have experienced imprisonment
 Gabriela Aldana Marín, María Fernanda Bobadilla Galindo,
 Marcela Ivonne Castillo Leguizamón, Valery Johanna
 Falla Romero, Jenifer Viviana Fori Calderón, Karen Gisella
 García Amado, Claudia Alejandra Cardona Novoa
Profesores directores: Edgar Augusto Ardila Amaya
- 643 **La paz en perspectiva de mujeres: análisis de los alcances y desafíos de las iniciativas de paz de excombatientes de las FARC en contextos rurales y urbanos**
Peace from a women's perspective: analysis of the scope and challenges of peace initiatives by former

FARC combatants in rural and urban contexts.

Rosa María David Castañeda, Santiago Méndez García,
Camilo Andrés Amaya Villamil, Daniela Contreras
Cortés, Laura Catalina Fuentes Guzmán, Jonathan Sosa
Acosta, Juan Daniel Forero Mora, Sofía Ramos Díaz

Profesores directores: Bernd Marquardt

- 679 **Derecho y justicia propia del pueblo Ette Ennaka en la actualidad: experiencias del ejercicio de justicia en tres comunidades de los departamentos Magdalena y Cesar**

*The Ette Ennaka people's own law and justice today:
experiences of the exercise of justice in three communities
in the departments of Magdalena and Cesar*

Yuleisis Lineth Andrade Mora, Julián Smith Cumaco Acosta,
Carlos Andrés Lozano Montero, Julieth Alejandra Mosquera
Martín, Alejandra Uribe Castillo, Ana Sofía Portilla Obando

Profesor director: Jorge Enrique Carvajal Martínez

- 714 **Re-existiendo en colectivo: entre la digna rabia y la construcción de lo común**

*Re-Existing as a Collective: Between Dignified Fury
And The Construction of the Commons*

Sofía Achuri Vargas, Johannis Cristina Ardila,
Daniela Bejarano Rubio, Laura Mariana Berna,
Cristian Darío Flórez, Óscar William Flóres

Profesor director: Julio Quiñones

- 769 **Fintech contra las fronteras: Un estudio sobre el papel de las herramientas financieras digitales en contextos regionales y fronterizos**

*Fintech against borders: A study on the role of digital
financial tools in regional and border contexts*

Jorge Aliocha Villamizar Castro, Juan Felipe Heredia Borray,
Sergio Andrés Pardo Cardona, Damián Esteban Velandia
Garzón, Alejandra Tatiana Ávila Quintana, Andrés Iñaki
Calderón Montoya, Fabian Santiago Sánchez Castillo,

Profesor director: Eulises Torres

798 **Descentralización de la conservación ambiental
y del financiamiento sostenible**

*Decentralization of environmental conservation
and sustainable financing*

Pablo Esteban Tibocha Bonilla, Jhon Jairo Morales
Vidal, Julián David Ortiz Reinoso, Thomas Alejandro
Mateus Ariza, Cristian Camilo Vargas Araque,

Profesor director: Jorge Almonacid

875 **Autores**

Impactos ambientales de las criptomonedas: elementos para una regulación integral en Colombia¹

Environmental Impacts of Cryptocurrencies: Elements for a Comprehensive Regulation in Colombia

Laura Sofía Medina García,
Marlon Andrés Vera Vanegas,
Alberto Eduardo Bernal Sánchez,
Andrés Felipe Díaz Rey,
Iván Felipe Baquero Hernández,
Mario Alejandro Almeida

Ceballos, Christian Santiago
Guzmán López,
Diego David Aldana Carrillo
Profesor director:
Gregorio Mesa Cuadros

Resumen

El propósito de esta investigación es describir de manera general los impactos ambientales de la minería de criptomonedas, teniendo en cuenta la experiencia de los países donde se ha llevado a cabo esta actividad y considerando su uso cada vez más extendido a nivel global, particularmente en América Latina, con el fin de brindar elementos para su regulación integral en Colombia.

El estudio explica las etapas de la minería de criptomonedas y analiza sus impactos en términos de consumo energético, generación y disposición de los residuos tecnológicos partiendo de estudios previos y estadísticas actualizadas. También realiza una amplia indagación de las medidas regulatorias sobre criptomonedas a nivel internacional resaltando los casos más representativos. Posteriormente, se realiza una aproximación a la normativa expedida en Colombia sobre esta clase de activos digitales con el fin de indagar si se abordan los impactos ambientales evidenciados. Finalmente, se expone un estudio de caso sobre empresas que han implementado iniciativas de minería sostenible en Argentina, que

.....
¹ Este artículo es el resultado del proyecto de investigación n.º 57205, “Impactos ambientales de las criptomonedas: elementos para una regulación integral en Colombia”, en el marco de la “Convocatoria para la Selección de Semilleros de Investigación 2022 de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales”, dirigido por el profesor Gregorio Mesa Cuadros.

pueden ser tenidas en cuenta para la discusión de medidas que generen incentivos a los mineros que mitiguen de forma significativa la huella ambiental producida.

Se concluye que los aspectos ambientales no han tenido un rol protagónico en la regulación de las criptomonedas a nivel nacional e internacional, por lo que es necesario avanzar hacia un abordaje jurídico integral.

Palabras clave: criptomonedas, Bitcoin, minería de criptomonedas, cryptoactivos, ambiente, sostenibilidad, regulación política, legislación, Estado.

Abstract

The purpose of this research is to provide a general description of the environmental impacts of cryptocurrency mining, taking into account the experience of countries where this activity has taken place and considering its increasingly widespread use globally, particularly in Latin America, in order to provide elements for its comprehensive regulation in Colombia.

The study explains the stages of cryptocurrency mining and analyzes its impacts in terms of energy consumption, generation, and disposal of technological waste based on previous studies and updated statistics. It also carries out a comprehensive investigation of regulatory measures on cryptocurrencies at the international level, highlighting the most representative cases. Subsequently, an approach is made to the regulations issued in Colombia on this type of digital assets in order to investigate whether the evidenced environmental impacts are addressed. Finally, a case study is presented on companies that have implemented sustainable mining initiatives in Argentina, which can be taken into account for the discussion of measures that generate incentives for miners to significantly mitigate the environmental footprint produced.

It is concluded that environmental aspects have not played a leading role in the regulation of cryptocurrencies at the national and international levels, so it is necessary to advance towards a comprehensive legal approach.

Keywords: cryptocurrencies, Bitcoin, cryptocurrency mining, cryptoassets, environment, sustainability, policy regulation, legislation, State.

Introducción

En un entorno global en el que las monedas fiduciarias respaldadas por el Estado siguen evolucionado hacia la digitalización, pero que de forma simultánea ha disminuido la confianza del público en canalizar a través de ellas el ahorro y la inversión debido a la inflación y las políticas monetarias erráticas, emergen en el siglo XXI las criptomonedas, cuyo uso se ha extendido de manera importante al ofrecer una gama amplia de alternativas a los sistemas financieros tradicionales y permitir el acceso a nuevos mercados totalmente digitales, transparentes y desintermediados.

Las criptomonedas son un tipo de activo digital que permite a las personas realizar transacciones monetarias a través de internet; en otras palabras, son una forma de dinero digital². La base del funcionamiento de las criptomonedas es la tecnología blockchain, que consiste en un libro público y descentralizado de contabilidad que registra y valida todas las transacciones que han tenido lugar desde el inicio de la red (Chacón, 2021) de manera inmutable, incorruptible y perpetua. Este libro contable se conforma a partir de una cadena de bloques de información que se almacenan de forma descentralizada y simultánea en todos los computadores conectados a la red o “nodos”.

Para que las criptomonedas puedan cumplir su función económica es necesario que operen en el marco de un “ecosistema de cryptoactivos”, término que hace referencia al conjunto de actores³ e instrumentos⁴ que posibilitan el funcionamiento de los mercados donde se

2
Al momento de la entrega de este artículo se calcula que existen aproximadamente 23 606 criptomonedas y tokens en el mundo (CoinMarketCap, 2023).

3 El ecosistema está compuesto por diferentes actores, como los usuarios que utilizan los cryptoactivos para realizar transacciones o almacenar valor; los desarrolladores, quienes crean y mantienen las diferentes plataformas y aplicaciones que utilizan tecnología blockchain; los mineros que cumplen la importante tarea de validar las transacciones en la red y recibir una recompensa de nuevas criptomonedas por su trabajo y los exchanges son plataformas digitales que permiten el intercambio de cryptoactivos por otras monedas o activos.

4 El ecosistema de cryptoactivos incluye diferentes instrumentos, como las wallets o billeteras digitales, que permiten almacenar y gestionar cryptoactivos; los contratos inteligentes o smart contracts, que automatizan procesos y garantizan la seguridad de las

negocian estos bienes digitales. La presente investigación se centrará en un actor específico de este ecosistema, los mineros de criptomonedas, y explorará los impactos ambientales de los diferentes sistemas de minado que existen en la actualidad, con el fin de aportar elementos para una regulación integral de esta actividad en Colombia y teniendo en cuenta el estado del arte de la regulación a nivel nacional e internacional.

De acuerdo con lo anterior, sea lo primero reconocer que el desarrollo de la minería de criptomonedas en los diferentes países del mundo plantea escenarios de amenaza para los ecosistemas naturales debido a la generación, manejo y disposición de los desechos electrónicos requeridos, el gasto energético que demanda esta actividad y las fuentes energéticas involucradas en su operación.

En consecuencia, la expansión de la minería de criptomonedas y su intercambio plantea retos para la regulación de los países en materia económica, social, fiscal, financiera, y ambiental, los cuales han sido abordados a partir de enfoques que pueden ir desde la prohibición tajante de la minería y el intercambio de las criptomonedas, hacia otros más permisivos que admiten tales actividades con un mayor o menor grado de intervención y control institucional.

Ahora bien, aunque un creciente número de países han establecido medidas como sanciones penales para diferentes conductas relacionadas con cryptoactivos como estafas, lavado de activos, financiación de actividades ilícitas, entre otras, impuestos sobre las ganancias obtenidas con estos intangibles e incluso reglas mínimas para su vinculación del sector bancario, persiste como regla general la falta de una adecuada regulación en temas ambientales, con algunas excepciones que se detallarán más adelante.

De allí que sea apremiante avanzar hacia una regulación integral de la minería de criptomonedas que incluya los aspectos ambientales, máxime cuando el minado y uso de las criptomonedas en el país se sigue extendiendo y llamando la atención de millones de personas, con un crecimiento exponencial después de la pandemia. De hecho, según

.....
transacciones; y las ICO o Initial Coin Offerings, que permiten a las empresas recaudar fondos mediante la emisión de tokens.

el índice global de adopción de criptomonedas, para el 2021 la cantidad de personas que utilizaron criptomonedas creció en un 880 %, siendo Colombia el país con la posición once (11) en el mundo (Chainalysis, 2021), al tranzar aproximadamente 500 000 dólares diarios (Colombia Fintech, 2021) y las cifras siguen en aumento.

En este contexto, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los aspectos ambientales a considerar en una regulación integral de la minería de criptomonedas en Colombia?

Con miras a resolver este interrogante, la metodología partió de una revisión de literatura especializada y cifras actualizadas sobre consumo energético y desechos tecnológicos de la minería de criptomonedas, así como de leyes, decretos, circulares, oficios y demás fuentes tanto primarias como secundarias, a nivel nacional e internacional, que permitirán brindar una idea de la forma en que se han regulado estos activos digitales en el mundo y la urgencia que existe en tomar partido por formas más sostenibles y limpias de minería, algunas de las cuales se identificaron a partir de un estudio de caso en Argentina, donde se analizaron tres empresas representativas de distintos modelos que buscan mitigar el impacto ambiental por la minería.

Así las cosas, en la siguiente sección se realizará una descripción del proceso de minería de las criptomonedas y los diferentes sistemas de minado que existen en la actualidad. Luego se analizarán los impactos ambientales que ha dejado la minería de criptomonedas, para lo cual se hará énfasis en el caso del Bitcoin y en los países más representativos que han implementado medidas regulatorias con diferente alcance. Posteriormente, se realizará una revisión de normativas sobre criptomonedas en el ámbito nacional con el fin de indagar sobre la inclusión de aspectos ambientales. En la última parte del escrito se presentarán algunas experiencias de minería sostenible de criptomonedas en Argentina, las cuales llamaron la atención durante la investigación, debido a que tienen el potencial de poder orientar futuras discusiones regulatorias sobre el incentivo a la minería sostenible. El estudio cierra presentando algunas conclusiones.

Caracterización de la actividad de minería de criptomonedas

Como se señaló anteriormente, la tecnología *blockchain* o “cadena de bloques” es la base fundamental del proceso de minado de criptomonedas y es definida como el resultado de la combinación de tres elementos: Internet, tecnología criptográfica y protocolos de gobernanza. En términos simples, la *blockchain* es una base de datos distribuida en sistemas descentralizados que registran las transacciones en bloques interconectados mediante criptografía. Cada bloque contiene un registro de transacciones verificadas y validadas por todos los nodos de la red, lo que garantiza su integridad y seguridad sin necesidad de acudir a intermediarios.

En este sentido, la minería es el proceso mediante el cual se validan y almacenan todas las transacciones con criptomonedas las cuales son verificadas por un sistema de consenso distribuido. Para cumplir este propósito, los diferentes nodos utilizan su capacidad computacional para realizar un proceso criptográfico de solución de problemas matemáticos complejos que agrupan y codifican las transacciones en un *bloque* al que se le asigna un código de identificación denominado *hash*, de forma tal que el minero que primero logre crear y asignar dicho *hash* lo enviará a los demás nodos para que validen la veracidad de la información allí contenida. Completada esta fase con éxito, el bloque se añade a la cadena y todos los nodos almacenan una copia exacta con la nueva información registrada, recompensando al minero más rápido con nuevas criptomonedas.

Aunque este proceso puede parecer complejo en un comienzo, es posible presentarlo de una forma más esquemática dividiéndolo en etapas para facilitar su comprensión por parte del lector no familiarizado conceptual y técnicamente. Así pues, el funcionamiento de una *blockchain* se puede dividir claramente en tres etapas: transacción, distribución y validación o consenso. Estas etapas se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Etapas del sistema *blockchain*

Etapa	Descripción
1.Transacción	En esta primera etapa de la <i>blockchain</i> , se registra una transacción en un bloque mediante criptografía, una vez que se ha registrado la transacción en el bloque, este se sella mediante criptografía para garantizar su seguridad e integridad. Cada bloque puede contener múltiples transacciones y cada transacción tiene un identificador único o <i>hash</i> que permite su seguimiento y verificación en la cadena.
2.Distribución	La etapa de distribución es la segunda etapa del funcionamiento de una <i>blockchain</i> . En esta etapa, el bloque que contiene la transacción registrada se distribuye a través de la red a todos los nodos que forman parte de ella. La distribución puede ser de forma centralizada, descentralizada o distribuida, dependiendo de la arquitectura utilizada en la <i>blockchain</i> ⁵ .
3. Consenso	La etapa de consenso es la tercera y última etapa del funcionamiento de una <i>blockchain</i> . En esta etapa, los nodos de la red validan y verifican las transacciones registradas en el bloque mediante algoritmos o sistemas de consenso, los cuales se explicarán más adelante. Finalmente, se recompensa a la persona que creó el bloque con la criptomoneda nativa de la red; de esta manera, se emiten de forma controlada nuevas criptomonedas al mercado.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, vale la pena resaltar que la mayor parte del gasto energético del proceso de minado tiene lugar en la tercera y última etapa de consenso, donde a través del poder de cómputo de cada nodo se deben validar y verificar las transacciones registradas en el bloque mediante algoritmos diseñados para llegar a un acuerdo sobre el estado actual del registro. Esta etapa es fundamental para garantizar la integridad e inmutabilidad del registro en la *blockchain*.

Sin embargo, es necesario resaltar que con el desarrollo de la tecnología *blockchain* se han desarrollado diferentes sistemas de minado con diferentes algoritmos de consenso, requerimientos energéticos, de *hardware*, y posibilidades de escalabilidad los cuales se resumen en la tabla 2.

.....

5 En una arquitectura centralizada, un nodo central es responsable de la distribución del bloque a los demás nodos; en la descentralizada cada nodo es responsable de la distribución del bloque a sus nodos vecinos; y en la distribuida, todos los nodos participan en la distribución del bloque.

Tabla 2. Sistemas de minado o consenso

Nombre	Requerimientos en hardware	Requerimientos energéticos	¿Cómo se mina?	Escalabilidad
PoS (<i>proof of stake</i>)	Bajos	Bajos	La misma criptomoneda se pone como garantía de confiabilidad el capital del minero.	Alta
PoW (<i>proof of work</i>)	Altos	Altos	Quienes tienen nodos validadores usan fuerza computacional bruta para validar transacciones.	Baja
PoA (<i>proof of activity</i>)	Medios	Medios	Combina PoW y PoS. Los mineros crean bloques, los <i>stackers</i> lo verifican.	Media
PoH (<i>proof of history</i>)	Bajos	Bajos	Similar al PoS, pero se basa en la impronta temporal para determinar quién mina. Similar al concepto de: “primero en el tiempo, primero en el derecho”.	Media
PoET (<i>proof of elapsed time</i>)	Bajos	Bajos	Similar al PoW pero no usa un hash aleatorio sino que aplica un tiempo cierto de espera.	Baja
PoC (<i>proof of capacity</i>)	Altos	Medio	Utiliza el espacio de almacenamiento del minero para realizar el procedimiento de validación.	Baja
PoB (<i>proof of burn</i>)	Medios	Medios	Encuentra a PoS y PoW. Se participa con criptomonedas que se queman y así se garantiza la confiabilidad de los nodos.	Alta

Fuente: elaboración propia con base en Morocho Gualpa, *et al.* (2023).

De la tabla 2 es posible evidenciar que el sistema de minado PoW es el que tiene los más altos requerimientos en términos de energía y *hardware*, lo que implica una alta inversión para lograr aumentar un mayor poder de cómputo y, por lo tanto, una baja escalabilidad, aunque es considerado el más seguro para minar y de hecho es utilizado por criptomonedas como Bitcoin, Litecoin, Monero, entre otras.

Por otra parte, el sistema PoS se ha asociado a requerimientos más bajos en energía y poder de cómputo, así como una escalabilidad más alta que beneficia a los mineros que no cuentan con un gran capital de inversión. En este grupo encontramos criptomonedas como Ethereum, Cardano, Algorand, entre otras. A partir de estos dos sistemas de minado se han creado otros mecanismos de consenso que los combinan o copian con algunas variaciones, aunque son menos difundidos.

Impactos ambientales de la minería de criptomonedas

La creciente preocupación por los impactos ambientales de la minería de criptomonedas parte de considerar el desequilibrio existente entre la gran cantidad de componentes electrónicos y energía invertida frente a las recompensas obtenidas en términos de nuevos activos digitales que son apropiados por los mineros, los cuales no compensan las afectaciones a ecosistemas y culturas⁶.

En este sentido, aunque se puede considerar que la obtención de criptomonedas puede ser una actividad predatoria del ambiente y sus elementos, los mineros en respuesta han extendido esta misma crítica a la emisión de las monedas fiduciarias tradicionales, pues también requieren de una inversión en infraestructura e institucionalidad

.....

6 Las discusiones sobre el gasto energético del minado de criptomonedas comenzaron desde la misma creación del Bitcoin. A modo de ejemplo, en el Bitcoin Forum que tuvo lugar desde el 6 de agosto de 2010 se sostuvo que el minado o acuñado de Bitcoin era termodinámicamente perverso (Bitcoin mining is thermodynamically perverse) abriendo la discusión sobre su conveniencia o no.

asumida por el Estado, la cual en algunos casos puede ser incluso mayor que el costo energético y computacional de la red de Bitcoin que no está sometida a los vaivenes de la política monetaria y tener un límite en su emisión.

No obstante, debe reconocerse que la emisión de moneda fiduciaria tradicional no necesariamente pone en riesgo la seguridad energética de los países, como sí ocurre en el caso de algunas criptomonedas como el Bitcoin, que, si bien es la que ostenta la mayor capitalización de mercado al finalizar este escrito (Coin Market Cap, 2023), también es la que se asocia con los mayores impactos ambientales.

Bitcoin no solo es la criptomoneda más importante hasta el momento, sino que también es una de las pocas en las que se dispone de fuentes de información que permiten establecer sus impactos en términos de consumo energético. En efecto, según el Bitcoin Electricity Consumption Index de la Universidad de Cambridge, el gasto de electricidad anual de la red mundial de Bitcoin es de 143,75 TWh. Para tener una idea de su magnitud, si se compara con el consumo energético de los países, Bitcoin estaría en el puesto 27 por encima de países como Pakistán, que tiene una población mayor a doscientos millones de habitantes (University of Cambridge, 2021).

Aunque las anteriores cifras dan cuenta del enorme gasto energético de la minería de Bitcoin, lo cierto es que la preocupación también se ha dirigido a las fuentes de energía utilizadas para la minería. En este sentido, la investigación encontró que para minar Bitcoin se usan diversas fuentes de energía con costos variables, lo que impulsa a los mineros a desplazarse hacia los lugares en donde dichos costos son más bajos, aunque que por lo general las tarifas bajas obedecen al uso intensivo de recursos no renovables para la generación de energía.

Sin embargo, también se ha podido evidenciar que algunos mineros no siempre deciden trasladarse a otros países y, por el contrario, buscan desarrollar sus propias fuentes de energía ante los aumentos de las tarifas y la expedición de regulaciones más estrictas. En este sentido, se puede afirmar que en la actividad de minería de criptomonedas ha aumentado el uso de fuentes con menor impacto ambiental como la energía solar, la eólica, o incluso energía generada a partir de

biomasa, como se explicará en el último apartado de este escrito. A lo largo de esta investigación se logró contar con información relevante a partir de la cual fue posible reconstruir la matriz energética de la red de Bitcoin, como se observa en la tabla 3, en la que se puede apreciar el predominio de la generación de energía a partir de no renovables.

Tabla 3. Fuentes renovables y no renovables

Fuentes no renovables	Fuentes renovables
Carbón ⁷ : 36.55 %	Eólica ⁸ : 6.52 %
Petróleo ⁹ : 0.89 %	Solar ¹⁰ : 3.17 %

.....

7 “En las centrales a carbón tradicionales o carbón pulverizado (CP) el carbón se quema en calderas en la que se convierte el agua en vapor de alta presión que impulsa una turbina generando electricidad. Las emisiones de las centrales eléctricas dependen de factores tales como el tipo de carbón (bituminoso o subbituminoso), tipo y tamaño de la caldera o las condiciones de los quemadores” (Galetovic y Muñoz, 2011), aunque la regla general es la emisión de grandes volúmenes de gases de efecto invernadero.

8 “La transformación de la energía cinética del viento se realiza a través de aerogeneradores. En estos, la energía eólica mueve una hélice y mediante un sistema mecánico se hace girar el rotor de un generador, normalmente un alternador, que produce energía eléctrica” (EPEC, s.f.). No tiene emisiones de gases de efecto invernadero pero sí genera una gran cantidad de desechos tecnológicos y en algunos casos se ha descrito que ciertas especies de aves mueren o salen heridas al golpearse con las aspas, lo que puede alterar también sus flujos migratorios.

9 En las termoeléctricas se pueden utilizar derivados del petróleo para la generación de energía. “Dado que se produce la quema de los combustibles para el movimiento de las máquinas y la transformación de la energía, también se emiten grandes cantidades de gases o partículas hacia la atmósfera ya sea por el proceso mismo de combustión o por la eficiencia o rendimiento de las máquinas” (Morales y Valladarez Briones, 2012).

10 “La Energía solar es la energía obtenida mediante la captación de la luz y el calor emitidos por el sol. La radiación solar que alcanza la Tierra puede aprovecharse por medio del calor que produce, como también a través de la absorción de la radiación, por ejemplo en dispositivos como paneles, entre otros” (Barberá Santos, 2011). No tiene emisiones de gases de efecto invernadero pero sí genera una gran cantidad de desechos tecnológicos (World Energy Trade, 2020).

Gas ¹¹ : 24.97 %	Hidroeléctrica ¹² : 14.87 %
Nuclear ¹³ : 11.3 %	Otras fuentes renovables ¹⁴ : 1.73 %
Total: 73.71 %	Total: 26.29 %

Fuente: elaboración propia a partir de University of Cambridge (2021).

Los anteriores datos evidencian que el carbón es una de las fuentes principales de energía para minar Bitcoin, lo cual implica considerables emisiones de gases de efecto invernadero, concretamente 74.75 millones de toneladas de dióxido de carbono al año, según datos en tiempo real de la Universidad de Cambridge (2023) consultados al finalizar esta investigación.

.....

11 “El protagonismo del gas natural en el mercado de la electricidad se puede sustentar, principalmente, en dos razones: la primera es que dentro de los combustibles fósiles es el menos contaminante, desde el punto de vista de las emisiones; y la segunda, es su papel fundamental para garantizar la continuidad en el suministro del servicio eléctrico” (De Oliveira-De Jesús, 2022). No obstante, las reservas de gas son limitadas lo que ha llevado a dinámicas de dependencia energética entre los países como el caso Rusia-Alemania.

12 En una central hidroeléctrica, la generación de energía se logra mediante la caída del agua en turbinas que se acoplan a un generador que tiene como función transformar la energía mecánica en energía eléctrica (UPME, s. f.). Esta energía puede ser limpia en la medida en la que su uso y consumo se mantenga en pequeñas escalas y para consumo doméstico. Sin embargo, las grandes represas, representan daños ambientales en múltiples sentidos, como la afectación de los ecosistemas de la cuenca de los ríos, incluyendo el corte de las vías migratorias fluviales y la inundación de tierras habitadas por distintas variedades vegetales, animales y comunidades humanas (Ramírez, 2021).

13 La energía nuclear, por su parte, utiliza el calor generado por la activación de reactores en los que tiene lugar la fisión de elementos químicos como el uranio, y su funcionamiento se liga a la evaporación del agua. Es importante tener esto en cuenta, ya que se considera que en realidad el gas de efecto invernadero que tiene un mayor impacto en el calentamiento global es el vapor de agua, más que el mismo dióxido de carbono; sin embargo, no es un gas de larga permanencia en la atmósfera (Secretaría de la Organización Meteorológica Mundial, 2016). La grave contaminación del suelo, el agua y la atmósfera por desechos radiactivos y accidentes nucleares como Chernobyl en 1986 y Fukushima en 2011 permiten dar cuenta de los riesgos en la generación de este tipo de energía.

14 “Entre estas encontramos la biomasa También conocida como bioenergía, es la energía obtenida de la materia orgánica constitutiva de los seres vivos, sus excretas y sus restos no vivos. La biomasa se caracteriza por tener un bajo contenido de carbono, un elevado contenido de oxígeno y compuestos volátiles” (Gobierno de México, 2018), aunque con la combustión libera metano y dióxido de carbono que pueden ser manejables a través de otros procesos (Junta de Castilla y León, 2023).

También se ha evidenciado que los países con mayor poder de minado (Hashrate) de Bitcoin en el mundo son aquellos con un coste energético barato y accesible, redes eléctricas poderosas y en ocasiones excesos de producción de energía, entre los cuales se destacan en su ordena a Estados Unidos (35.4 %), Kazajistán (18.1 %), Rusia (11.23 %), Canadá (9.55 %), Irlanda (4.68), Malasia (4.58) y Alemania (4.48) que sumados alcanzan un 88.02 % del Hashrate mundial.

También es necesario realizar una mención especial al caso de China, que hasta la prohibición de la minería de Bitcoin en septiembre de 2021 ocupaba el primer lugar de Hashrate a nivel mundial, aunque la mayor parte de la energía eléctrica utilizada en el minado proviene de plantas que utilizan carbón que generan altas emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

Es posible que la prohibición en China, motivada además por el consumo energético de la minería y la volatilidad de las criptomonedas (Moreno Mendieta, 2021), haya producido una migración de mineros, la cual puede explicar los importantes incrementos de Hashrate durante los últimos dos años en países cercanos como Rusia (6.57 %) y Kazajistán (4.9 %), aunque vale la pena señalar que en estos países también se genera energía para minado mayoritariamente a través de la quema de combustibles fósiles (Apraez Muñoz, 2022).

A pesar de ello, otros países han impulsado cambios en las fuentes de energía para realizar el minado, y regulaciones más estrictas para reducir la dependencia de energías provenientes de combustibles fósiles destinados a esta actividad (Batten, 2022). Vale la pena destacar a Canadá, que utiliza principalmente energía eólica, solar y el gas natural en su matriz energética para el minado de Bitcoin. Sin embargo, también existen provincias con restricciones severas como la Columbia Británica, donde recientemente se han tomado medidas para restringir el acceso a la red eléctrica local de nuevas granjas de minería de Bitcoin con el fin de poder evaluar su impacto ambiental (Oquendo 2023).

En los Estados Unidos se puede observar que si bien cada Estado regula de manera independiente la minería, existen algunas normas relacionadas con las fuentes de energía que se deben utilizar, como

es el caso del Estado de Nueva York, que mediante la Assembly Bill A7389C estableció que las empresas mineras que no operen con energías 100 % renovables no podrán renovar sus licencias.

Situación similar ocurre en los países africanos que generalmente tienen una legislación restrictiva hacia las criptomonedas, además de serias limitaciones para acceso a internet y energía eléctrica constante. No obstante, se hace necesario mencionar una excepción relevante para los efectos de este escrito que tiene lugar en el Parque Nacional Virunga en el Congo, el cual utiliza energía hidroeléctrica para minar Bitcoin y así obtiene recursos para el mantenimiento y protección de la vida silvestre en el mismo lugar (Bit2me, 2023).

También es pertinente hacer una referencia a Australia, ya que si bien no existe una regulación específica para las criptomonedas, se está considerando el impacto ambiental de la actividad por las autoridades y comienzan a aparecer granjas de minería que funcionan únicamente con energía solar (Arroyo, 2022).

En el caso de la Unión Europea, recientemente se aprobó la Ley de Regulación de Criptomonedas (MiCa), la cual obliga a los prestadores de servicios de criptomonedas llevar estadísticas de consumo energético de sus servicios, aunque se queda corta en medidas para mitigar las demás huellas ambientales que genera esta actividad como los desechos electrónicos.

Sin embargo, en cuanto a los países latinoamericanos en los que se han establecido algunas regulaciones para los cryptoactivos, se ha observado una tendencia a gravar las actividades derivadas de criptomonedas, medidas para atraer inversión extranjera, mecanismos de control de actividades ilícitas e incluso la incorporación del Bitcoin como moneda de curso legal como en el caso de El Salvador. Sin embargo, no se ha detectado una preocupación significativa por los impactos ambientales que genera la minería de criptomonedas, ni por las fuentes de energía que debe usar esta actividad.

De hecho, luego de realizar un exhaustivo análisis de los distintos marcos jurídicos referentes a las criptomonedas los cuales se han sintetizado en el anexo del presente escrito, se ha logrado determinar que los objetivos principales de los países en la regulación son fiscales,

penales y económicos, pero se dejan de lado los temas ambientales relacionados con fuentes de energía y desechos electrónicos para la minería de criptomonedas.

No obstante, es necesario hacer énfasis en que la regulación también responde al tipo de economía cripto que desarrolle, pues está claro que existen algunos países que de manera mayoritaria intercambian criptomonedas, otros que de manera mayoritaria las minan, y otros que desarrollan ambas actividades de forma amplia e intensiva. De allí que sea posible clasificar a los países entre los grupos que se muestran en la tabla 4.

Tabla 4. Formas de economía cripto: adopción y ventajas

Tipo de economía cripto	Razones de la adopción y ventajas de minado
Consumidoras	-Monedas nacionales con pérdida de poder adquisitivo, como inflaciones marcadas. -Conectividad a internet móvil expandida en la población.
Mineras	-Países con costos de energía particularmente bajos. -Países que tienen condiciones naturales que permiten ahorrar en gastos, como los países fríos que requieren menor inversión en refrigeración. -Legislaciones donde la actividad minera está permitida o no regulada.
Mixtas	-Países en donde hay alta inversión y alta cantidad de minería. -Suele contarse con poder adquisitivo para invertir y comprar equipos especializados. -Países principalmente localizados en Norteamérica y Europa.

Fuente: elaboración propia a partir de Montoro (2023), Banco Mundial (2023) y Chainalysis (2022).

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que a pesar de la posible utilización de energías renovables o limpias para la generación de energía en los países mineros o mixtos, aún resulta preocupante y queda sin resolver la creciente huella ambiental generada por la gran

cantidad de desechos electrónicos producidos por esta actividad debido al desgaste acelerado de los equipos que en la mayoría de casos funciona ininterrumpidamente y deben ser reemplazados de forma constante.

En efecto, de acuerdo con las fuentes consultadas en la presente investigación, se estima que por cada transacción de Bitcoin se producen 410 gramos de basura electrónica y que en la actualidad toda la red de esta criptomoneda produce aproximadamente 55 000 toneladas de desechos electrónicos al año (Digieconomist, 2022), lo cual constituye una cifra significativa.

El anterior panorama se agrava si lo consideramos el contexto global de recolección, manejo y disposición de la basura electrónica en el que se manifiestan dinámicas desiguales de exportación de estos desechos desde los países del Norte global y hacia el sur global como se ha descrito en diversos informes (Greenpeace España, 2008).

En virtud de estas dinámicas, los desechos electrónicos se movilizan hacia regiones como el continente africano y el sudeste asiático (Baldé *et al.*, 2022, p. 13), en donde los impactos ambientales se maximizan, al ser desechos trasladados de los países mineros y mixtos y recibidos por otros en donde normalmente se incorporan sin mayor control o regulación a los ecosistemas y no se benefician del intercambio.

Es interesante por ejemplo el caso de Nigeria como país al que se exporta tanto legal como ilegalmente este tipo de desechos provenientes de Europa y de otros países. Los estudios también destacan que los Estados Unidos exporta el 93 % de la basura tecnológica hacia China y otros países del Sudeste Asiático (Baldé *et al.*, 2018, p. 38). En esta misma línea, el informe del Foro Económico Mundial, realizado en enero del 2019, incluye un análisis de los países que más producen desechos electrónicos, encontrando que aquellos que más consumen productos electrónicos son en consecuencia los que más desechos producen, pero no se quedan con ellos sino que los exportan.

Y aunque estos reportes no aclaran el sistema de minado utilizado, todos los sistemas producen desechos tecnológicos sin excepción en mayor o menor medida, por lo que la falta de regulación efectiva en este aspecto puede terminar ampliando las brechas de desigualdad entre los países

mineros y mixtos frente a los países donde terminan estos contaminantes donde no se aprecia ninguna mejora por el uso de criptomonedas.

Regulación en Colombia

En Colombia no existe una regulación específica para las operaciones con criptoactivos, lo que ha generado incertidumbre jurídica y riesgos para los inversionistas. Sin embargo, se han emitido algunos conceptos por parte del Banco de la República y entre los más relevantes se encuentran los conceptos 20348 de 2016 y JS-S-04357 de 2014. En general, en estos conceptos el banco ha señalado que los criptoactivos no son considerados como moneda de curso legal en Colombia y que carecen de poder liberatorio frente a las obligaciones contractuales contraídas legalmente. Además, el banco ha advertido sobre los riesgos asociados con el uso de criptoactivos, incluyendo la falta de regulación y supervisión.

El banco central también ha llamado la atención sobre el riesgo que el uso de criptoactivos pueda tener en la estabilidad del sistema financiero y resalta la importancia de atender las recomendaciones de diferentes estándares de organismos internacionales, entre ellos los del Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el grupo de los 20 (G20), el Banco de Canadá, el Banco Central de Inglaterra y la Autoridad Monetaria de Singapur, según las cuales “el marco regulatorio de los criptoactivos debe garantizar que los lazos que los atan con la moneda legal y las divisas no sea una relación que pueda afectar la eficiencia de los sistemas de pagos y la estabilidad de la economía”.

También la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ha emitido varios pronunciamientos sobre criptoactivos en Colombia. En la Carta Circular 29 de 2014, la entidad indicó que las monedas virtuales y las plataformas *exchange* que operan este tipo de activos no se encuentran reguladas por la ley, ni sujetas a su control, vigilancia o inspección.

Adicionalmente, indicó que las entidades financieras tienen prohibido custodiar, invertir o intermediar con monedas digitales.

Sin embargo, la SFC ha señalado que si bien los criptoactivos no están regulados en Colombia, tampoco se trata de una actividad que está prohibida legalmente y de hecho es indiscutible que las criptomonedas se han difundido y son utilizadas en el país, lo cual justifica emitir una regulación integral al respecto. Con ocasión de lo anterior, la SFC implementó el “Sandbox Regulatorio” que tiene como objetivo experimentar con la amalgama de entidades financieras y plataformas *exchange* especializadas en la innovación tecnológica, con el fin de atenuar los riesgos inherentes a su operación, proteger a los inversionistas y establecer los requisitos mínimos para que las entidades financieras puedan ofrecer servicios relacionados con estos activos.

En 2022, como producto de los resultados del piloto del Sandbox regulatorio, la Superintendencia publicó para comentarios el proyecto de Circular Externa 17 de 2022 que pretendía establecer los requisitos para que las entidades financieras pudieran ofrecer servicios relacionados con criptoactivos. Además, mencionaba que las entidades financieras deberán contar con medidas adecuadas para prevenir el lavado de activos y financiación del terrorismo en relación con los servicios relacionados con criptoactivos.

Por otra parte, se puede indicar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) también expide documentos sobre criptomonedas como los oficios 020436 del 2 de agosto de 2017 y 314 de 7 de marzo del 2018 en los que se pronunció en relación con las criptomonedas. La DIAN precisó que, si bien no son consideradas como dinero para efectos legales, en el contexto de la actividad de minería, se perciben a cambio de servicios o comisiones, por lo tanto, corresponden a ingresos susceptibles de ser valorados, generar una renta y formar parte del patrimonio. Por consiguiente, las personas naturales y sociedades que realicen operaciones con estos activos deben tributar sobre los mismos.

Además, en un Comunicado de prensa 09 de 2022 del 22 de enero de 2022, la DIAN anunció el inicio de la fiscalización a los contribuyentes que realicen operaciones con criptoactivos como parte de los

mecanismos para combatir la evasión fiscal, el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. En resumen, la DIAN ha señalado que los ingresos generados por la venta o intercambio de criptoactivos están sujetos a impuestos en Colombia.

También la Superintendencia de Sociedades se ha pronunciado sobre los criptoactivos mediante Oficio 220-196196 del 30 de septiembre del 2020 en el que había prohibido inicialmente el uso de criptoactivos como aportes en especie al capital social de las sociedades comerciales, ya que no existía una autorización por parte de la autoridad competente ni una regulación expresa que permitiera su uso para tales fines.

Posteriormente, mediante Oficio 100-237890 de diciembre 14 del año 2020 la Superintendencia cambió su posición y permitió la posibilidad de aportar a capital social a través de criptoactivos, bajo el entendido de que estos constituían aportes en especie de bienes inmateriales. De allí que se puede concluir que las criptomonedas no son consideradas como moneda, divisa o dinero para efectos legales en Colombia, pero sí es posible utilizarlas como activos virtuales o bienes inmateriales. La Superintendencia no se ha pronunciado sobre la ilegalidad del objeto frente a los actos de comercio realizados con los mismos activos por parte de las sociedades mercantiles.

Por su parte, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) emitió los Conceptos 548 del 2021 y 472 de 2018, en los cuales reconoce que los criptoactivos corresponden con la definición de un activo intangible y deben contabilizarse como inventario si la entidad los mantiene para la venta en el curso ordinario de sus negocios, pero si el tenedor de las criptomonedas además actúa como intermediario, se aplicarán las normas contables a los intermediarios de materias primas cotizadas que hacen medición de sus inventarios a valor razonable, menos costos de venta. En estos oficios también ha recomendado que las personas que utilizan estos activos virtuales y tienen calidad de empresarios los incluyan en los estados financieros, a través de una cuenta separada para proporcionar información útil a los inversores y otros acreedores.

Ahora bien, a nivel legislativo se han intentado tramitar proyectos en el Congreso de la República que no han logrado convertirse en leyes. En primer lugar, el Proyecto de Ley 028 de 2018 del Senado de la

República que tuvo como objetivo regular las transacciones públicas y privadas con criptoactivos en Colombia. Buscó implementar principios como la inclusión y la innovación tecnológica en un marco de protección al consumidor y prevención de fraudes. El proyecto propuso la creación de entidades de operaciones con criptoactivos, las cuales debían contar con previa autorización emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia y estar inscritas en la Cámara de Comercio.

El proyecto también establecía reglamentaciones sobre los requisitos que estas entidades debían cumplir para obtener la autorización de comercialización de criptoactivos y la obligatoriedad de contar con capacidad suficiente para restituir los recursos de las operaciones a través de dinero de curso legal o en activos de su misma especie. Además, las operadoras autorizadas estarían en la obligación de proveer información técnica y detallada sobre la comercialización de los instrumentos digitales y sus riesgos. El proyecto también contempló sanciones para el ejercicio ilícito de las operaciones no autorizadas y estableció cargas fiscales para cada operación con un 5 %, cuya base sería el valor correspondiente de la operación al momento de su ejecución, y la creación de un fondo de reserva de fluctuación de las criptomonedas.

En segundo lugar, el Proyecto de Ley 268 de 2019 de la Cámara de Representantes también buscó regular los Servicios de Intercambio de Criptoactivos ofrecidos a través de las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos (PIC) en Colombia, así como la actividad de los intermediarios, e incluyendo riesgos asociados al lavado de activos o la financiación del terrorismo.

La propuesta se centró en la reglamentación de las sociedades de intercambio de criptoactivos, el control de las operaciones, la creación de un Registro Único de PIC y la incorporación de normatividad en torno al tratamiento de riesgos como el lavado de activos y la financiación al terrorismo. El proyecto estableció que las PIC deberían estar constituidas bajo sociedad comercial domiciliada en Colombia, o en caso de ser extranjera, tener una sucursal en el país y cumplir con una serie de requisitos de seguridad y prevención de riesgos.

En tercer lugar, se encuentra el Proyecto de Ley 139 de 2021 de la Cámara de Representantes que repite las medidas propuestas

anteriormente frente a las se enfoca en regular las Plataformas de Intercambio de Criptoactivos y el Registro Único de Plataformas de Intercambio de Criptoactivos administrado por las cámaras de Comercio. Sin embargo, adiciona la posibilidad de permitir a las PIC utilizar los sandboxes como mecanismo para probar nuevos productos, servicios y soluciones innovadoras bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera. También se cambia la entidad supervisora que era el Ministerio de las TIC y pasa a la Superintendencia Financiera.

De la revisión anterior, es posible concluir que la regulación y control de los criptoactivos se ha vuelto una necesidad urgente para garantizar la seguridad financiera y evitar posibles riesgos asociados a este tipo de activos. Sin embargo, hasta el momento, los conceptos, oficios y demás documentos técnicos emitidos por las entidades arriba reseñadas no han hecho mención alguna al tema ambiental. Este vacío normativo es peligroso, ya que los criptoactivos son cada vez más populares y, como se ha visto, su producción y transacción pueden tener un impacto significativo en el ambiente. Tampoco los proyectos de ley que se han presentado han buscado establecer medidas de cara a este impacto que puede producirse en la medida en que se siga estableciendo mineros en el país.

Avanzando hacia la minería sostenible

Los esfuerzos para conseguir un minado de criptomonedas más sostenible han permitido el surgimiento de múltiples enfoques, métodos e iniciativas que implican la reducción de la huella ambiental de esta actividad en mayor o menor medida. Ahora bien, sin entrar a evaluar las teorías de sostenibilidad que puedan motivar o fundamentar estos esfuerzos, es posible identificar una serie de *acciones compensatorias o modelos basados en el desarrollo sostenible* realizadas por empresas de minería que afirman utilizar modelos de minería sostenibles o “amigables con el ambiente”. Estas acciones pueden clasificarse en

tres grandes categorías: acciones de modelo de preservación, de uso circular y de manejo energético.

Este análisis surge, en particular, de la experiencia de Argentina, país no solo líder en América Latina en la minería de cryptoactivos, sino también innovador en modelos de minería sostenible y seguimiento energético de las granjas de minería. Así las cosas, para la identificación de cada modelo se describe la experiencia de tres empresas de minería de cryptoactivos argentinas, según se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. Modelos pioneros de minería sostenible en Argentina

Empresa	Modelo de energía sostenible
Cápsula Mining Modelo circular	Circular: fuente de energía fotovoltaica y biodiesel, refrigeración por inmersión líquida de las máquinas de minería, residuos de la refrigeración son convertidos en biodiesel –que es utilizado como fuente de energía–.
CriptoGranjas Modelo de manejo energético a través de fuentes de energía para el minado	Captura de emisiones de carbono en biodigestores: en estos se da la proliferación de bacterias que generan un gas limpio, el cual es transportado y utilizado como fuente de energía para la minería.
GBMcoin Modelo de preservación	Promueve el cambio del PoW al PoS y por cada token que se compre, se protege correlativamente un metro cuadrado de selva paranaense y se brinda al usuario formas de monitoreo en tiempo real de esta protección.

Fuente: elaboración propia con base en las páginas web oficiales de cada empresa: <https://gbmland.io/>; <https://cryptogranjas.com/> y <https://www.corporacioncapsula.io/>

Se explicará, entonces, cada una de las categorías identificadas y expuestas en el gráfico anterior. En primer lugar, el modelo de uso circular es presentado por Cápsula Mining, una empresa que pretende la instalación de granjas de minado en zonas hasta el momento consideradas no óptimas para esta actividad por las altas temperaturas durante todo el año. Este modelo usa energía fotovoltaica y biodiesel, con un esquema de refrigeración de inmersión líquida en aceite mineral que permite mantener el porcentaje de hashrate de las máquinas

con menor desgaste. Los residuos del proceso de refrigeración de las máquinas es convertido en las granjas de minado a biodiesel que termina también siendo una fuente de energía para la granja, teniendo así dos fuentes de energía sustentable para el minado.

Por medio de este sistema se cumplen las directrices de desarrollo sostenible al reducir significativamente los impactos ambientales ocasionados por esta actividad al abandonar las fuentes de energía tradicionales, manteniendo de igual manera los beneficios económicos del minado de criptoactivos.

En segundo lugar, el modelo de manejo energético se divide a su vez en dos líneas: manejo energético a través de fuentes de energía para el minado y manejo energético a partir de la transformación del sistema de minado. El manejo energético a través de fuentes de energía para el minado surge desde el modelo de la empresa CryptoGranjas, que desarrolló biodigestores para transformar residuos y desechos provenientes de la actividad agropecuaria en energía para el consumo de los computadores que minan criptoactivos. Este modelo busca reducir la huella energética de la actividad de minería poniendo el enfoque en la sostenibilidad, logrando generar energía sin la explotación de fuentes no renovables y altamente contaminantes.

Por otro lado, el manejo energético a partir de la transformación del sistema de minado busca reducir el consumo energético de la actividad de minería aplicando pruebas distintas al sistema de minado proof of work empleado para la generación de la criptomoneda. En este sentido, se pretende reducir el nivel de complejidad que requiere la operación matemática requerida para la producción de la criptomoneda, y de esta forma reducir el esfuerzo a realizar por un computador de minado y de paso disminuir el consumo energético.

Finalmente, el modelo de preservación promovido por la empresa GBMCoin, que permite que por la compra de un token GBMCoin, criptoactivo ofrecido por la compañía, se conceda la posibilidad al usuario de apoyar la preservación y monitoreo de dos metros cuadrados de selva paranaense, de tal manera que el usuario que adquirió el token puede monitorear el estado de los dos metros cuadrados de selva que

le han sido asignados y verificar el cumplimiento de las misiones de conservación y cuidado de los mismos.

Este modelo no otorga propiedad sobre los metros cuadrados que le sean asignados a cada usuario, pero permite asociar su inversión en criptoactivos con una misión ambiental que se liga a su inversión. De esta manera, se entiende que el modelo pretende compensar la huella ambiental de la minería de criptoactivos a través de las labores de preservación de la selva paranaense, sin generar una compensación directa del impacto ambiental de la minería de GBMCoin, pero una compensación indirecta a través de la contribución a labores de preservación ambiental. Esto sería una forma de protección ambiental de zonas forestales equivalente al número de tokens que dan beneficio a la compañía —entre más número de tokens comprados, mayor extensión del terreno protegido de la selva por la empresa.

Es importante aclarar que todos estos nuevos modelos de minería sostenible vienen acompañados, como ya se presentó en un apartado anterior, del cambio del sistema de minado. Así, presentando generalmente el cambio del PoW al PoS, que permite mayores tasas de eficiencia energética, lo que se traduce como un menor impacto ambiental de las formas tradicionales de minado de algunas criptomonedas en específico incluso en términos de requerimientos de hardware.

Con todo, las acciones de las compañías que sirven de base a este análisis no se acompañan de acciones estatales que las promuevan o exijan de manera general, dando lugar a que el compromiso ambiental en la actividad de minería surja por mera liberalidad de los inversionistas. Esto podría contrarrestarse con un modelo de política pública favorable a la minería sostenible, propuesta que ha tratado de abordarse en los Estados Unidos y puede evidenciarse en la concesión beneficios tributarios e incentivos a estas nuevas formas de minado por medio de energías limpias, lo que podría traducirse en un mayor uso de las mismas.

Sin embargo, estas iniciativas estatales, como se ha señalado con anterioridad, no suelen traspasar la frontera del control de consumo energético, lo que resulta en iniciativas aisladas de minería sostenible y falta de consideración del impacto ambiental de la actividad minera.

Se recomienda entonces avanzar hacia iniciativas de regulación de criptoactivos que contengan medidas que contribuyan a establecer los pasivos ambientales¹⁵ de la minería y formas de compensación proporcionales a la intensidad del daño ocasionado con el minado.

Como se ha podido apreciar en este apartado, no existe información suficiente para afirmar que las iniciativas de minería sostenible parten de un análisis exhaustivo del pasivo ambiental de estas empresas, pese a que persigan su reducción. En otras palabras, la intención de reducción del impacto ambiental de la minería de criptoactivos no implica, necesariamente, la consideración de múltiples variables de impacto ambiental que resulten en la construcción de pasivos ambientales confiables y mitigables.

Esto supone que los impactos ambientales de la actividad minera no se mitiguen o compensen de manera proporcional. Por esta razón y, en consideración con el modelo de compensación ambiental del sistema jurídico colombiano, se propone que los proyectos de minería de criptoactivos formen parte de las actividades que requieren licenciamiento ambiental, de acuerdo con un criterio preventivo en el que “la Licencia Ambiental debe ser exigida a todas las actividades, obras o proyectos susceptibles de generar impactos ambientales negativos importantes” (Díaz, 2014).

La introducción de este requerimiento frente a la minería de criptoactivos puede contribuir a que se establezcan medidas de compensación en el marco de la licencia ambiental, y que se realicen estimaciones de los impactos de cada proyecto de minería que determinen de forma clara los pasivos ambientales. Esto implica fortalecer y capacitar a las autoridades ambientales en las temáticas relacionadas con la minería de criptoactivos, lo cual facilita un mayor y más efectivo control estatal de esta actividad.

.....

15 Así, vale la pena indicar que el concepto de “pasivo ambiental” aquí debatido se toma de Russi y Martínez-Atelier (2003), quienes lo definen como “la suma de los daños no compensados producidos por una empresa al medio ambiente a lo largo de su historia, en su actividad normal o en caso de accidente”.

Conclusiones

La minería de criptomonedas se desarrolla a partir de la tecnología blockchain, la cual logra integrar el internet, la tecnología criptográfica y los protocolos de gobernanza en un proceso de creación de diferentes formas de dinero digital que pueden ser utilizadas para realizar transacciones monetarias en los mercado de cryptoactivos y a la vez servir de reserva de valor.

El proceso de minado tiene lugar en tres etapas: transacción, distribución y consenso, siendo esta última etapa la que implica mayores impactos ambientales debido al consumo de energía y de componentes electrónicos que demanda, la cual puede variar dependiendo del mecanismo de consenso o sistema de minado utilizado, entre los cuales se resalta el PoW (Proof of Work) utilizado en el caso del Bitcoin, la criptomoneda más importante, y el PoS (Proof of Stake) que se utiliza para minar Ethereum.

Aunque en principio el sistema PoW tiene impactos ambientales más significativos que el PoS, se evidenció que es considerado el más seguro por los mineros y el más difundido. No obstante, con independencia del sistema de minado, el proceso en general ha sido concebido en forma tal que la posibilidad de generar nuevas criptomonedas es limitada y cada vez más compleja, por lo que se requieren elementos tecnológicos cada vez más especializados que generen mayor capacidad de cómputo y así mayores chances de obtener la recompensa por minar.

También se logró establecer que en la matriz energética de la red de Bitcoin siguen siendo preponderantes las fuentes energéticas fósiles. Así mismo, se evidenció que en el proceso de minado también se producen una gran cantidad de desechos electrónicos que en muchos casos terminan en países del sur global, especialmente en África y el Sudeste Asiático, debido a dinámicas de desigualdad en el manejo de los desechos en las que los países líderes en la minería de criptomonedas llevan los residuos tecnológicos —principalmente hardwares desgastados en la actividad minera— hacia países con ecosistemas históricamente depredados y que, por demás, no tienen un rol central en el panorama cripto actual.

También se evidenciaron a lo largo de la investigación ciertas limitaciones a considerar en cuanto a la información utilizada para arribar a estas conclusiones, pues la minería en algunos países puede ser realizada de forma doméstica y en otros el minado se realiza de forma ilegal o clandestina generando subregistros o ausencias de información. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, se utilizó el porcentaje de Hashrate de los países en concreto, para determinar la relevancia de cada uno en el contexto de la industria a nivel mundial y realizar un análisis más apropiado.

La regulación de la minería de criptomonedas es un fenómeno que se está ampliando hacia todas las latitudes, con diferencias sustanciales en el enfoque de cada región y país, aunque todos coinciden en el interés de los Estados por controlar esta actividad económica. En este sentido, luego de una revisión de la regulación de las criptomonedas en los cinco continentes se destaca la ausencia de protagonismo de los asuntos ambientales, ya que existe un mayor interés en evitar el uso ilícito de las criptomonedas y gravar su intercambio para obtener rentas fiscales que en mitigar impactos ambientales y reducir la huella ambiental del minado.

Se han evidenciado iniciativas regulatorias que persiguen la prohibición de la actividad de minería ante los grandes consumos energéticos que requiere, y otras que impulsan que la actividad se desarrolle con “energías limpias”, sin embargo en la mayor parte de los países estudiados, el control y la intervención se limita a consideraciones tributarias, económicas o penales. Este también es el caso de las iniciativas de regulación en Colombia que se revisaron hasta la fecha.

Ahora bien, se puede afirmar que la minería de criptomonedas en los diferentes países se determina en mayor medida por los controles al consumo energético y las tarifas de la energía más que por las mismas regulaciones, que dicho sea de paso, no permiten la identificación clara del impacto ambiental ocasionado. Esto ha dado lugar a formas de control indirectas que no apuntan directamente a la industria cripto.

Por otro lado, se encontró que en la misma línea de la mayoría de industrias, los mineros de criptomonedas han presentado en los últimos años propuestas ingeniosas que permiten mantener la capacidad

de minado reduciendo el impacto ambiental según lo que plantean las empresas, con la utilización de diferentes modelos.

Partiendo de este se destacaron en esta investigación tres modelos que pueden ser tenidos en cuenta en la regulación: el circular, el de manejo energético y el de preservación. Si bien estos modelos surgen de la mera liberalidad de las empresas que se dedican a la minería cripto y no atienden necesariamente a un compromiso ambiental verificable en cabeza de los Estados, presentan falencias en la consideración del pasivo ambiental al interior de las empresas.

En consecuencia, se recomienda introducir en la regulación mecanismos que permitan considerar el pasivo ambiental de la minería cripto en Colombia, de manera tal que las iniciativas sostenibles y medidas compensatorias puedan ser coherentes frente al impacto ambiental de la actividad y, además verificables por el Estado, las agencias internacionales y la sociedad en su conjunto.

El fortalecimiento de mecanismos de política gubernamental sobre la industria cripto es algo urgente, pues si bien el país no puede entrar a regular un mercado de criptomonedas directamente, sí puede regular la industria de la minería para evitar los daños ambientales. Se resaltan en este punto experiencias de algunos países en los que por medio de regulaciones de tasas de energía diferenciadas logran controlar la minería ilegal o doméstica que se escapa de las mediciones y de igual forma buscan el control de uso de dispositivos como tarjetas gráficas, lo que les permiten un mayor control de la generación de residuos electrónicos por esta industria.

Es por ello que el presente trabajo no pretendió tomar partido por la prohibición de las criptomonedas dado el consumo energético que requieren o desconocer su impacto ambiental, pues el problema de la minería, no es propiamente el consumo, sino en buena parte las fuentes de energía, lo que demanda acciones más estructurales de transición energética por parte de los Estados que exceden el objetivo de este escrito.

Por el contrario, este trabajo propende por armonizar, por un lado, las ventajas que trae esta nueva tecnología y su aplicación en la vida de las personas, y, por el otro lado, reconocer que debe existir controles

y limitaciones en el proceso de minería para evitar daños desmedidos en el ambiente. En esta línea, una propuesta de avanzada puede ser la consideración del requisito de la licencia ambiental para las empresas y personas que deseen realizar minería de criptoactivos en Colombia, a su vez, que dentro del proceso de licenciamiento se obligue a tomar las medidas necesarias para prevenir y limitar los impactos ambientales de esta actividad propiciando por un modelo de negocios con una huella de carbono sostenible.

Referencias

- Apraez Muñoz, J. J., Guaitarilla Moncayo, D. F. y Muñoz Gómez, C. A. (2022). Análisis del impacto ambiental por el consumo energético en la producción del Bitcoin a nivel mundial. *Revista Loginn: Investigación Científica y Tecnológica*, 6(2). <https://doi.org/10.23850/25907441.4800>
- Arroyo, M. (2022). Minar Bitcoin con energía solar es “una nueva economía”: ministro australiano. *Criptonoticias*.
<https://www.criptonoticias.com/mineria/minar-bitcoin-energia-solar-nueva-economia-ministro-australiano/>
- Baldé, C. P., D'Angelo, E., Luda, V., Deubzer, O. y Kuehr, R. (2022). *Global Transboundary E-waste Flows Monitor*, 2022. United Nations Institute for Training and Research [Unitar].
- Baldé, C. P., Forti V., Gray, V., Kuehr, R. y Stegmann, P. (2018). *The Global E-waste Monitor – 2017*. United Nations University (UNU), International Telecommunication Union (ITU) e International Solid Waste Association (ISWA).
- Banco de la República. (2014). Concepto JS-S-04357 de 25 de febrero.
- Banco de la República. (2016). Concepto 20348.
- Banco Mundial. (s. f.). Personas que usan internet (% de la población).
https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS?most_recent_value_desc=true
- Barberá Santos, D. (2011). Sistema generador fotovoltaico de alto rendimiento conectado a red. Biblus-ETSI, Universidad de Sevilla.

<https://biblus.us.es/bibing/proyectos/abreproy/70271/fichero/02+INTRODUCCI%C3%93N+A+LA+ENERG%C3%8DA+FOTOVOLTAICA%252FIntroducci%C3%B3n+a+la+Energ%C3%ADa+Fotovoltaica.pdf>

Batten, D. (2022, 8 de agosto). La minería de Bitcoin utiliza 10.9 % más de energía renovable desde la “prohibición” de China.

<https://es.beincrypto.com/mineria-bitcoin-btc-utiliza-11-porciento-mas-energia-renovable-prohibicion-china/>

Bit2me (2023, 17 de enero). África tiene el primer parque nacional que opera una granja de minería Bitcoin. Bit2me. Crypto News.

<https://news.bit2me.com/africa-tiene-el-primer-parque-nacional-que-opera-una-granja-de-mineria-bitcoin>

Blanco C, L. J. (2022, 1.º de febrero). India reconoce las criptomonedas y anuncia impuesto del 30 % por vender activos digitales.

<https://es.beincrypto.com/india-reconoce-criptomonedas-anuncia-impuesto-30-porciento-venta-activos-digitales/>

Chacón Gómez, C. (2021). Los cryptoactivos: su impacto en el medio ambiente y su falta de regulación.

<https://medioambiente.uxternado.edu.co/los-criptoactivos-su-impacto-en-el-medio-ambiente-y-su-falta-de-regulacion/>

Chainalysis. (2021). *The 2021 Global Crypto Adoption Index*.

<https://blog.chainalysis.com/reports/2021-global-crypto-adoption-index/>

Chainalysis. (2022). *The 2022 Geography of Cryptocurrency Report*.

<https://go.chainalysis.com/geography-of-crypto-2022-report.html>

Coin Market Cap. (2023). [Página web]. <https://coinmarketcap.com/>

Colombia Fintech. (2021). Colombia le apuesta a los bitcoin.

<https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/articulo/colombia-le-apuesta-a-los-bitcoins>

Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Legis.

Congreso de Colombia. (2019). Proyecto de Ley 268 de 2019.

Congreso de Colombia. (2018). Proyecto de Ley 028 de 2018: “Por el cual se regula el uso de las monedas virtuales o criptomonedas y las formas de transacción con estas en el territorio de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1155-proyecto-de-ley-028-de-2018>

- Consejo Técnico de la Contaduría Pública [CTCP]. (2018). Concepto 472 de 2018. Mayo 28. <https://actualicese.com/concepto-472-de-28-05-2018/>
- Consejo Técnico de la Contaduría Pública [CTCP]. (2021). Concepto 548.
- Oquendo A. (2023, 6 de enero). Provincias de Canadá limitan el crecimiento de la minería de Bitcoin hasta el 2024. *Criptonoticias*.
<https://www.criptonoticias.com/mineria/provincias-canada-limitan-crecimiento-mineria-bitcoin-2024/>
- De Oliveira-De Jesús, P. (2022, julio). Gas natural, protagonista en el mercado de la electricidad. *Revista Contacto Uniandes*.
<https://revistacontacto.uniandes.edu.co/especial/gas-natural-protagonista-en-el-mercado-de-la-electricidad/>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2022). Comunicado de Prensa 09, de 22 de enero. DIAN realiza acciones de fiscalización a operación con criptoactivos-Bitcoin.
<https://www.dian.gov.co/Prensa/ComunicadosPrensa/009-DIAN-realiza-acciones-de-fiscalizacion-a-operacion-con-criptoactivos-BITCOIN.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina de la DIAN. (2018). Oficio 020436 de 2 de agosto.
<https://cijuf.org.co/normatividad/concepto/2017/concepto-20436.html>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina de la DIAN. (2018). Oficio 314 de 7 de marzo.
<https://cijuf.org.co/normatividad/oficio/oficio-314.html>
- Diario Bitcoin. (2022, 2 de septiembre). Tailandia endurece las reglas para la publicidad de criptomonedas.
<https://www.diariobitcoin.com/negocios/regulacion/tailandia-endurece-las-reglas-para-la-publicidad-de-criptomonedas/>
- Díaz, C. (2014). *Enfoques teóricos y metodológicos de las compensaciones ambientales en el contexto de la Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/52252/905199.2014.pdf>
- Digiconomist. (2021). Bitcoin Waste monitor.
<https://digiconomist.net/bitcoin-electronic-waste-monitor/>

Energía Abierta. (2023). Capacidad instalada en Chile.

<http://energiaabierta.cl/visualizaciones/capacidad-instalada/>

EPEC. (s. f.). La energía eólica. El viento: energía en movimiento.

<https://web.epec.com.ar/docs/educativo/institucional/eolica.pdf>

France 24. (2021, 15 de octubre). Energía volcánica, la clave del minado de bitcóin en El Salvador.

<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211015-energ%C3%ADa-volc%C3%A1nica-la-clave-del-minado-de-bitc%C3%B3in-en-el-salvador>

Galetovic, A. y M. Muñoz, C. (2011, 1.º de octubre). Carbón versus viento.

Los costos de generar electricidad incluyendo las externalidades ambientales. *El Trimestre Económico*, 78(312).

<https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/48>

Global Petrol Prices. (2022, septiembre). Precios de la electricidad,

septiembre 2022. https://es.globalpetrolprices.com/electricity_prices/

Gobierno de México. (2018, 7 de octubre). ¿Qué es la energía de biomasa?

<https://www.gob.mx/semarnat/articulos/que-es-la-energia-de-biomasa?idiom=es#:~:text=Tambi%C3%A9n%20conocida%20como%20bioenerg%C3%ADa%2C%20es,y%20sus%20restos%20no%20vivos.&text=La%20biomasa%20se%20caracteriza%20por,de%20ox%C3%ADgeno%20y%20compuestos%20vol>

Gómez T., R. (2021, 16 de julio). Policía utiliza una aplanadora para destruir 1000 mineros de Bitcoin en Malasia.

<https://www.criptonoticias.com/judicial/policia-utiliza-aplanadora-destruir-1000-mineros-bitcoin-malasia/>

Greenpeace España (2008, abril). Envenenando la pobreza: Residuos electrónicos en Ghana.

<https://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/contaminacion/envenenando-la-pobreza.pdf>

He, L. (2021, 24 de mayo). China extrae más Bitcoin que cualquier otro lugar.

El gobierno quiere que eso se detenga. *CNN en Español*.

Junta de Castilla y León. (2023). Digestión anaerobia de residuos.

<https://medioambiente.jcyl.es/web/es/1285029036172.html#:~:text=La%20digesti%C3%B3n%20anaerobia%2C%20>

[tambi%C3%A9n denominada, carbono%2C%20y%20un%20material%20 digerido](#)

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Mincit]. (2022). Perfil de Colombia.
<https://www.mincit.gov.co/getattachment/1c8db89b-efed-46ec-b2a1-56513399bdo9/Colombia.aspx>
- Montoro. A. (2022, 11 de abril). ¿Por qué las criptomonedas calan más en Vietnam o Brasil que en España o Alemania? *ON economía*.
https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/mercados/criptomonedas-calan-vietnam-brasil-espana-alemania_1002930_102.html
- Morales, M., P. A. y Valladarez Briones, A. M. (2012). *Determinación de las emisiones de contaminantes atmosféricos producidas por centrales térmicas en el Ecuador en el periodo 2002-2010*. Universidad de Cuenca.
- Moreno Mendieta, M. (2021). China prohíbe la negociación y el minado de criptomonedas; el Bitcóin cae con fuerza. *El País*.
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/09/24/mercados/1632479225_865601.html.
- Morocho Gualpa, E. V., Flores Urgilés, C. H., Carrillo Zenteno, J. A. y Pinos Castillo, L. F. (2023). Técnicas de minado de criptomonedas: Proof of Work vs Proof of Stake. *Pro Sciences: Revista de Producción, Ciencias e Investigación*, 7(47), 23-35.
<https://doi.org/10.29018/issn.2588-1000vol7iss47.2023pp23-35>
- Ramírez, R. (2021). Relatorio de estudio de impacto ambiental. Club Náutico Costa del Lago.
https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/02/3145_RIMA_-_Costa_del_lago_-_junio_2020.pdf
- Russi, D. y Martínez-Alier, J. (2003). Los pasivos ambientales. *Íconos: Revista de Ciencias*, 123-131. ISSN: 1390-1249.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2161>
- State Bank of Vietnam (SBV). (2017, 21 de julio). Official Letter n.º 5747. 12 de febrero de 2023. <https://perma.cc/W7E6-3K9B>
- Superintendencia de Sociedades. (2020a). Oficio 100-237890 de diciembre 14.
- Superintendencia de Sociedades. (2020b). Oficio 220-196196 del 30 de septiembre.

- Superintendencia Financiera. (2014). Carta Circular 29 de 2014. Marzo de 2016.
- Superintendencia Financiera. (2022). Proyecto de Circular Externa 17-2022. 14 de julio de 2022.
<https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/normativa/proyectos-de-normatividad/proyectos-de-norma/proyecto-de-circular-externa---10111753>
- Tidy, J. (2022, 16 de junio). Cuál es el uso real del Bitcoin en El Salvador a 9 meses de adoptarse (y cómo le afecta la crisis actual de la criptomoneda).
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61826809>
- U. S. Congress. (2021, noviembre). Regulation of Cryptocurrency Around the World: November 2021 Update.
<https://tile.loc.gov/storage-services/service/l1/lglrd/2021687419/2021687419.pdf>
- University of Cambridge. (2021, diciembre). Cambridge Bitcoin Electricity Consumption Index. https://ccaf.io/cbeci/mining_map.
- UPME. (s. f.). Capítulo 1. Hidroenergía.
https://www1.upme.gov.co/Energia_electrica/Atlas/Atlas_p25-36.pdf
- World Economic Forum. (2019, enero). A New Circular Vision for Electronics. Time for a Global Reboot.
https://www3.weforum.org/docs/WEF_A_New_Circular_Vision_for_Electronics.pdf
- World Energy Trade. (2020, 3 de agosto). El mundo se enfrenta a un problema de residuos de paneles solares.
<https://www.worldenergytrade.com/energias-alternativas/energia-solar/el-mundo-se-enfrenta-a-un-problema-de-residuos-de-paneles-solares>

Anexo. Comparación por países

País	Principales empresas mineras	Fuentes de energía*	Marco jurídico	Adopción global de criptomonedas**	Hashrate (%)***	Precio (KWH)****
Latinoamérica						
República de El Salvador	CEL - Entidad Estatal.	Geotérmica.	Bitcoin es una moneda de curso legal desde el 8 de junio de 2021 (Decreto Ley 57 del 2021).	Puesto 55.	0%	Hogares: 0.240 USD. Negocios: 0.2 USD.
México		T:66.1% R:33.9%	Está regulado el reconocimiento de criptoactivos y las empresas que trabajan con ellos (Ley Fintech México, NifC22).	Puesto 28.	0.11%	Hogares: 0.099 USD. Empresas: 0.196 USD.
Argentina	-Cryptogranjas. -Ripio. -Green Bond Meter. -South American Miners	T:73.5% R:26.44%	Las granjas de minería están bajo el régimen tributario, por medio de la Resolución General 4614 de 2019.	Puesto 13.	0.06%	Hogares: 0.036 USD. Negocios: 0.032 USD.

Paraguay	-Bitfarms. -South América Farmers (SAM)	R: 84 %	-Las criptomonedas se consideran como divisas. -La Seprelad mediante Resoluciones 8 y 9 de 2020, establece parámetros de funcionamiento de granjas de minería y exchanges.	Puesto 95.	0.15%	Hogares: 0.056 USD. Negocio: 0.046 USD.
Brasil		Hidroeléctrica: 86%	Las criptomonedas son activos digitales y las empresas operan bajo los requisitos de Ley n.º 4.401/2021.	Puesto 7.	0.49%	Hogares: 0.166 USD. Negocios: 0.144 USD.
Venezuela		T: 51% R: 49%	Decreto presidencial n.º 3.196 del 8 de diciembre de 2017. -Superintendencia de criptoactivos. -Criptoactivo Petro. -Requisitos para Exchanges.	Puesto 11.	0.42%	Hogares: 0.173 USD. Negocios: 0.203 USD.

Chile	No hay empresas. Mineros independientes.	R: 59,8% T: 39,9% (Energía abierta, 2023)	-No hay regulación específica para las criptomonedas. -Impuestos a Criptos (Ley de Impuesto a la Renta). -Requisitos para los Exchanges (Ley Fintech de Chile).	Puesto 56.	0%	Hogares: 0.193 USD. Negocios: 0.135 USD.
Asia						
Kazajistán	-Enegix.	T: 98% R: 2%	-Políticas gubernamentales amigables con las criptomonedas. -Impuestos altos a la minería de criptomonedas.	Puesto 61.	18%	Hogares: 0.045 USD. Negocios: 0.058 USD.
China	-HashCow. -BIT.TOP.	Fósiles.	-Eluso y la minería de Bitcoin está prohibido desde el 2021.	Puesto 10.	21.1%	Hogares: 0.081 USD. Negocios: 0.092 USD.
India	No hay empresas. Mineros independientes	Fósiles.	-Impuestos sobre las ganancias no realizadas y las transacciones con criptomonedas desde 2022.	Puesto 4.	0.03%	Hogares: 0.074 USD. Negocios: 0.105 USD.

Malasia	No hay empresas. Mineros independientes (Trabajan de manera clandestina e ilegal)	ET: 82,7% ER: 13,6%	-Minería de criptomonedas ilegal.	Puesto 29.	2,51%	Hogares: 0.050 USD. Empresas: 0.100 USD.
Filipinas	No hay empresas. Mineros independientes	Fósiles.	-Criptomonedas legales (Circular n.º 944, 2017). -El Banco Central de Filipinas tiene control sobre las cripto.	Puesto 2.	0%	Hogares: 0.176 USD. Empresas: 0.149 USD.
Tailandia	Jasmine Telecom System.	Hidroeléctrica. Solar.	-Las criptomonedas están prohibidas como medio de pago desde 2022. -Hay restricciones a la publicación de cryptoactivos.	Puesto 8.	1%	Hogares: 0.122 USD. Negocios: 0.120 USD.
Vietnam	No hay empresas. Mineros independientes	M: 65,6% R: 29,8%	-Compra y venta, minado de criptos bajo supervisión estatal. -Planean desarrollar un marco legal de acuerdo a la decisión 1255 del 2017.	Puesto 1.	0.04%	Hogares: 0.080 USD. Negocios: 0.075 USD.

Pakistán	-Entidades estatales.	Fósiles.	-El Estado financia granjas. -Certificados de no Objeción para lanzar o emitir criptos sin restricciones legales.	Puesto 6.	0%	Hogares: 0.046 USD. Negocios: 0.148 USD.
África						
Sudáfrica	-Sun Exchange (Infraestructura)	Solar.	-Criptoactivo definido como producto financiero bajo la Ley FAIS. -Impuesto sobre la renta para los usuarios de criptomonedas	Puesto 30.	0.01%	Hogares: 0.152 USD. Negocios: 0.073 USD.

Egipto	El gobierno egipcio mina monero (XMR) sin el consentimiento de los usuarios de internet en su país. Minería clandestina debido a las prohibiciones estatales	Fuentes de energía fósiles 88.7% Energía solar 1.0% Energía eólica 2.5% Energía hidroeléctrica 7.7% Biomasa 0.2%	Al ser un país musulmán, la religión permea todos los ámbitos de la sociedad, en ese sentido, la primera autoridad religiosa del país desestimó el uso de los criptoactivos para los fieles porque, a su juicio, las criptomonedas van en contra de las leyes religiosas musulmanas. Los particulares, los bancos y otras instituciones financieras tienen prohibido negociar con criptomonedas. Decreto religioso n.º 4205 de diciembre 28 de 2017	Puesto 24.	0.02%	Hogares: 0.027 (kWh, U. S. Dollar) Empresas: 0.037 (kWh, U. S. Dollar)
Malawi	-Gridles.	Hidroeléctrica.	Las criptomonedas no son legales y no se planean regular. (Banco de la Reserva de Malawi.)	Puesto 137.	0%	Hogares: 0.109 USD. Negocios: 0.152 USD.

República del Congo	- Parque Nacional Virunga.	Hidroeléctrica.	Las criptomonedas no son legales	Puesto 125.	0%	Hogares: 0.078 USD. Negocios: 0.091 USD.
Nigeria	Mineros independientes	Diesel.	Las criptomonedas están prohibidas.	Puesto 11.	0%	Hogares: 0.049 USD. Negocios: 0.078 USD.
América del Norte						
Canadá	- Link Global. - DMG Blockchain solutions. - Iris Energy.	Eólica. Solar. Gas natural.	No hay prohibiciones para la posesión y/o utilización de criptos. La Agencia de Ingresos los califican como una "mercancía".	Puesto 22.	6.48%	Hogares: 0.117 USD. Negocios: 0.095 USD.
Estados Unidos	- Marathon. - Hut 8. - Cleanspark. - Bitfarms. (Criptonoticias, 2022).	R: 24% (Electric Power Monthly de la EIA, 2022)	Texas: Leyes que promueven la adopción de criptomonedas y tecnología blockchain (House Bill 1576, House Bill 4474, 2021). Nueva York: Prohibió desde 2022 las granjas de minería de Bitcoin que no funcionen con energía 100 % renovable. (Assembly Bill A7389C).	Puesto 5.	37.84%	Hogares: 0.180 USD. Negocios: 0.150 USD.

Europa						
Rusia	-Bit River.	T: 79 % R: 22 %	Proyecto de ley que define la minería, los pools de minería y crearía un mercado nacional de criptomonedas.	Puesto 9.	4.66%	Hogares: 0.061 USD. Negocios: 0.089 USD.
Suecia	-Hive Blockchain Technologies. -Bitfury.	R: 67.1 % (2021).	-Ley sobre cambio de moneda y otras actividades financieras (SFS 1996:1006). -Ley de medidas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (SFS 2017:630).	Puesto 78.	0.84 %	Hogares: 0.365 USD.
Dinamarca		R: 78.48 % (2021)	-Ley de medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (LBK nr 1062 af 19/05/2021).	Puesto 116.	0%	Hogares: 0.582 USD. Negocios: 0.412 USD.
Estonia		R: 47.42 %	-Income Tax Act, adopted on Dec. 15, 1999, Riigi Teataja. -Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act, adopted on Oct. 26, 2017, Riigi Teataja Nov. 17, 2017	Puesto 82.	0.03%	Hogares: 0.395 USD. Empresas: 0.230 USD.

Finlandia		R: 53.52 %	-Taxation of Virtual Currencies, Vero. -Ley de medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (FFS 444/2017).	Puesto 88.	0.02%	Hogares: 0.459 USD. Empresas: 0.198 USD.
Noruega		R: 77.4 %	Skatteetaten virtuell valuta (Kryptovaluta) -Ley de medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.	Puesto 114.	0.74%	Hogares: 0.129 USD. Empresas: 0.204 USD.
Islandia	-Bitfury. -Hive Blockchain. -Genesis Mining.	R: 83.7 %	Skatturrin, Leiðbeiningar Skattframtal einstaklinga, 2021, 15, Act on Measures Against Money Laundering and Terrorist Financing (No. 140/2018), art. 2.	Puesto 139.	0.16%	Hogares: 0.150 USD. Empresas: 0.069 USD.

Oceanía					
Australia	-Iris Energy. -DC Two. -D Coin.	Solar. Hidroeléctrica. Eólica. Biomasa. Fósiles.	Bitcoin no requiere por ahora una regulación específica (RBA, 2017). Impuestos por concepto de ganancias asociadas a la fluctuación de precios.	Puesto 40.	0,36% Hogares: 0.232 USD. Empresas: 0.325 USD.

* Las fuentes de energía eléctrica de cada país se clasificaron principalmente en térmicas (T), renovables (R). En países donde no se pudo hacer esta clasificación se añadieron las fuentes de energía encontradas sin ninguna abreviación.

** Para este apartado se tuvo en cuenta el estudio que hizo Chainalysis llamado “The 2022 Geography of Cryptocurrency Report” donde mide la adopción de criptomonedas en 154 países y les asigna un puesto a cada uno.

*** Cambridge (2021, diciembre). Cambridge Bitcoin Electricity Consumption index. https://ccaf.io/cbeci/mining_map.

**** Global Petrol Price (2022, septiembre). Global Petrol Price, precios de la electricidad. https://es.globalpetrolprices.com/electricity_prices/.

Nota: la información sobre la República del Salvador fue tomada de:

Tidy, J. (2022, 16 de junio). Cuál es el uso real del bitcoin en El Salvador a 9 meses de adoptarse (y cómo le afecta la crisis actual de la criptomoneda). BBC News Mundo.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61826809>.

DW. (2022, 15 de enero). El Salvador: 70 % de la población desconfía del bitcoin, según sondeo. DW. <https://p.dw.com/p/45ZMR>

Global Petrol Prices. (2022, septiembre). Precios de la electricidad, septiembre 2022. Global Petrol Prices.

https://es.globalpetrolprices.com/electricity_prices/

University of Cambridge. (2021, diciembre). Bitcoin Mining Map. Cambridge Bitcoin Electricity Consumption Index.

https://ccaf.io/cbnsi/cbeci/mining_map

Vanci, M. (2022, 11 de noviembre). “Tenemos 150 volcanes disponibles para ti”: El Salvador busca mineros de Bitcoin. Criptonoticias.

<https://www.criptonoticias.com/mineria/tenemos-150-volcanes-disponibles-salvador-busca-mineros-bitcoin/>

France 24. (2021, 15 de octubre). Energía volcánica, la clave del minado de bitcoin en El Salvador. France 24.

<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211015-energ%C3%ADa-volc%C3%A1nica-la-clave-del-minado-de-bitc%C3%B3in-en-el-salvador>

Nota: la información sobre Egipto fue tomada de:

Salgado, Z. (2018, 9 de marzo). Gobierno de Egipto podría estar minando criptomonedas a expensas de sus ciudadanos. Criptonoticias. <https://>

- www.criptonoticias.com/mineria/gobierno-egipto-podria-estar-minando-criptomonedas-expensas-ciudadanos/
- Decreto 4205. La situación de las transacciones en Bitcoins y otras criptomonedas bajo la ley islámica. (2017, 28 de diciembre). <https://perma.cc/432D-NHE5>
- Global Petrol Prices op. (2022, septiembre). Precios de la electricidad, septiembre 2022. Global Petrol Prices. https://es.globalpetrolprices.com/electricity_prices/
- University of Cambridge. (2021, diciembre). Bitcoin Mining Map. Cambridge Bitcoin Electricity Consumption Index. https://ccaf.io/cbnsi/cbeci/mining_map
- Hashim, H. (2020, 4 de octubre). La recesión económica impulsa el uso de Bitcoin en Egipto. Cointelegraph. <https://es.cointelegraph.com/news/bitcoin-use-rise-in-egypt-amid-economic-recession>
- Nota: la información sobre Paraguay fue tomada de:
- Barrios, C. (2021). Biomonitorio del impacto del represamiento del río Paraná sobre poblaciones de Sábalo. Universidad Nacional del Nordeste. https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/28441/RIUNNE_FACENA_TD_Barrios_CE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cantero, B. (2022). Extractivismo digital en Paraguay: relevamiento histórico sobre las criptomonedas. Tecnología y derechos humanos. <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2022/09/Historia-criptodivisas-py-v-1.0.pdf>
- Congreso Nacional de Paraguay. (2022, 5 de diciembre). Archivan proyecto de ley que regula comercialización y administración de criptomonedas. <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/archivan-proyecto-de-ley-que-regula-comercializacion-y-administracion-de-criptomonedas>
- Library of Congress Catalog-in-Publications Data. (1990). Paraguay: a case of study. https://tile.loc.gov/storage-services/master/frd/frdcsdy/pa/paraguaycountrysoohanr_o/paraguaycountrysoohanr_o.pdf
- Lexatin. (2022, 8 de septiembre). Decreto 7692: la propuesta de Paraguay para legislar sobre criptoactivos. <https://lexlatin.com/noticias/>

decreto-7692-la-propuesta-de-paraguay-para-legislar-sobre-criptoactivos#:~:text=El%20Banco%20Central%20del%20Paraguay,activos%2C%20agreg%C3%B3%20el%20ente%20emisor

Nota: La información sobre Chile fue tomada de:

Energía Abierta. (2023). Capacidad instalada en Chile.

<http://energiaabierta.cl/visualizaciones/capacidad-instalada/>

Ministerio de Hacienda. (2023). Ley 21.521: Promueve la Competencia e Inclusión Financiera a Través de la Innovación y Tecnología en la Prestación de Servicios Financieros (Ley Fintec). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ministerio de Hacienda. (1974). DL 824: Aprueba texto que indica de la Ley Sobre Impuesto a la Renta (Ley de Impuesto a la Renta) (Actualizado a la Ley n.º 21.210). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Nota: la información sobre Kazajistán fue tomada de:

BBC News Mundo. (2022, 3 de febrero). Bitcoin: cómo Kazajistán se convirtió en líder mundial de la criptomonera. BBC News Mundo.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60149788>

Maldonado, J. (2022, 17 de abril). Kazajistán quiere vincular al precio de Bitcoin la tasa fiscal de criptomonera. Bitzme CryptoNews.

<https://news.bitzme.com/kazajistan-quiere-vincular-al-precio-de-bitcoin-la-tasa-fiscal-de-criptomineria>

Sarkar, A. (2022, 23 de octubre). Kazajistán está entre los 3 principales destinos de la minería de bitcoin después de Estados Unidos y China. Cointelegraph. <https://es.cointelegraph.com/news/vc-roundup-web3-dev-evm-sharding-and-crypto-banking-headline-blockchain-funding-deals>

Nota: la información sobre China fue tomada de:

Civieta, Ó. F. (2021, 9 de diciembre). Los criptomneros han recuperado los niveles récord de actividad previos al veto de China. Businessinsider.

<https://www.businessinsider.es/como-afectando-prohibicion-china-mineria-bitcoin-977915>

DW. (2021, 22 de junio). El Bitcóin cae por debajo de los 30 000 dólares mientras China ordena frenar la industria de minado. DW.

<https://www.dw.com/es/>

- el-bitc%C3%B3in-cae-por-debajo-de-los-30000-d%C3%B3lares-mientras-china-ordena-frenar-la-industria-de-minado/a-58002510
- He, L. (2021, 24 de mayo). China extrae más bitcoin que cualquier otro lugar. El gobierno quiere que eso se detenga. CNN Español.
- Ibarra, J. (2021, 25 de mayo). Ataque a mineros en China aumentaría la descentralización de Bitcoin. Criptonoticias.
<https://www.criptonoticias.com/mineria/ataque-mineros-china-aumentaria-descentralizacion-bitcoin/>
- Lanz, J. A. (2020, 9 de febrero). China cierra granja de minería del CEO de la pool BTC.top ante brote de Coronavirus. Decrypt.
<https://decrypt.co/es/18855/china-cierra-granja-mineria-coronavirus>
- Nota: la información sobre India fue tomada de:
- Blanco C, L. J. (2022, 1.º de febrero). India reconoce las criptomonedas y anuncia impuesto del 30 % por vender activos digitales. Beincrypto.
<https://es.beincrypto.com/india-reconoce-criptomonedas-anuncia-impuesto-30-porciento-venta-activos-digitales/>
- Jenkinson, G. (2022, 23 de agosto). Un tercio de los 115 millones de usuarios indios de criptomonedas están preocupados por las regulaciones. Cointelegraph.
<https://es.cointelegraph.com/news/one-third-of-estimated-115m-indian-crypto-users-concerned-about-regulations>
- N. R. (2022, 21 de octubre). El trading P2P de Bitcoin en la India se duplica desde 2021 pese al bear market. Beincrypto.
<https://es.beincrypto.com/trading-p2p-bitcoin-india-duplica-desde-2021-pese-bear-market/>
- DW. (2021, 19 de noviembre). India advierte a la juventud contra las criptomonedas. DW.
<https://www.dw.com/es/india-advierte-a-la-juventud-contra-las-criptomonedas/a-59872219>
- Nota: la información sobre Malasia fue tomada de:
- Gómez T., R. (2021, 16 de julio). Policía utiliza una aplanadora para destruir 1.000 mineros de Bitcoin en Malasia. Criptonoticias.
<https://www.criptonoticias.com/judicial/policia-utiliza-aplanadora-destruir-1000-mineros-bitcoin-malasia/>

- Ngui, Y. (2022, 5 de marzo). Cómo una empresa de servicios públicos de Malasia trata de detener la minería ilegal de Bitcoin. Bloomberg Línea: <https://www.bloomberglinea.com/2022/03/06/como-una-empresa-de-servicios-publicos-de-malasia-trata-de-detener-la-mineria-ilegal-de-bitcoin/>
- Sundararajan, S. (2020, 13 de agosto). Criptomineros malayos son arrestados por robar \$59 000 mensuales en electricidad. Beincrypto. <https://es.beincrypto.com/criptomineros-malayos-arrestados-robar-59000-mensuales-electricidad/>
- Nota: la información sobre Filipinas fue tomada de:
- Library Of Congress US. GOV. (2021, noviembre). Regulation of Cryptocurrency Around the World: November 2021 Update. Library Of Congress US GOV: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l1/llglrd/2021687419/2021687419.pdf>
- Circular n.o 944. (2017, 6 de febrero). Guidelines for Virtual Currency (VC) Exchanges - Bangko sentral NG Pilipinas.
- Partz, H. (2022, 15 de agosto). Las criptomonedas necesitan un “entorno propicio”, dice el banco central de Filipinas. Cointelegraph. <https://es.cointelegraph.com/news/crypto-needs-enabling-environment-philippines-central-bank-says>
- Nota: la información sobre Tailandia fue tomada de:
- Reuters. (2022, 1.º de septiembre). Thailand Tightens Rules on Crypto Advertising. Reuters. <https://www.reuters.com/markets/asia/thailand-tightens-rules-crypto-advertising-2022-09-01/>
- Villullas, C. (2022, 4 de enero). La represión de China contra las criptomonedas fortalece a los pequeños mineros de Bitcoin en Tailandia. Bit2me Crypto News. <https://news.bit2me.com/represion-de-china-contras-las-criptomonedas-fortalece-a-los-pequenos-mineros-de-bitcoin-en-tailandia>
- Yuejwattana, S. y Kutty A., T. (2022, 23 de marzo). Tailandia prohíbe el uso de criptomonedas como método de pago. Bloomberg Línea. <https://www.bloomberglinea.com/2022/03/23/tailandia-prohibe-el-uso-de-criptomonedas-como-metodo-de-pago/>

Diario Bitcoin. (2022, 2 de septiembre). Tailandia endurece las reglas para la publicidad de criptomonedas. Diario Bitcoin.

<https://www.diariobitcoin.com/negocios/regulacion/tailandia-endurece-las-reglas-para-la-publicidad-de-criptomonedas/>

Nota: la información sobre Vietnam fue tomada de:

Wright, T. (2022, 26 de octubre). El primer ministro de Vietnam pide la regulación de las criptomonedas. Cointelegraph.

<https://es.cointelegraph.com/news/vietnam-s-prime-minister-calls-for-crypto-regulation-report>

State Bank of Vietnam (SBV). (2017, 21 de julio). Official Letter n.o 5747.

<https://perma.cc/W7E6-3K9B>

AML/CFT: Directive n.o: 10/CT-TTg on Improving the Management of. (2018, 11 de abril). <https://perma.cc/35TZ-8VPF>

Nota: la información sobre Pakistán fue tomada de:

Plaza, N. (2021, 14 de enero). Provincia de Pakistán regula y financia granjas de minería de bitcoin. Criptonoticias.

<https://www.criptonoticias.com/mineria/provincia-pakistan-regula-financia-granjas-mineria-bitcoin/>

Banco Estatal de Pakistán (SBP). (2018, 6 de abril). Caution Regarding Risks of Virtual Currencies. <https://perma.cc/PBU8-BYAU>

Malwa, S. (2021, 13 de enero). Gobierno de Pakistán minará Bitcoin oficialmente. Decrypt.

<https://decrypt.co/es/53976/gobierno-de-pakistan-minara-bitcoin-oficialmente>

Nota: la información sobre Estados Unidos fue tomada de:

Herrera, J. (2022). Empresas mineras de EE. UU. sextuplicaron su producción de Bitcoins en un año. Criptonoticias.

<https://www.criptonoticias.com/mineria/empresas-mineras-ee-uu-sextuplicaron-produccion-bitcoins-ano/>

Review Energy. (2022). El 24 % de la generación eléctrica de EE. UU. provino de fuentes renovables durante la primera mitad del 2022.

<https://www.review-energy.com/otras-fuentes/el-24-de-la-generacion-electrica-de-eeuu-provino-de-fuentes-renovables-durante-la-primera-mitad-del-2022>

Texas Legislature. (2021). House Bill 1576: Relating to the Creation of the Texas Blockchain Working Group.

Texas Legislature. (2021). House Bill 4474: Relating to the Uniform Commercial Code, Including the Financing of certain assets and transactions.

New York State Assembly. (2021). Assembly Bill A7389C: Establishes a Moratorium on Cryptocurrency Mining Operations that Use Proof-of-work Authentication Methods to Validate Blockchain Transactions.

Nota: la información sobre Brasil fue tomada de:

Cámara dos Deputados. (2022, 2 de febrero). PL 4401/2021. Cámara dos Deputados.

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555470&ord=1>

Metron. (s. f.). Panorama del mercado energético en Brasil. Metron.

<https://www.metron.energy/es/blog/panorama-del-mercado-energetico-de-la-energia-en-el-brasil/#::~:~:text=En%20Brasil%2C%20la%20principal%20fuente>

Nota: la información sobre Suecia fue tomada de:

Attlee, D. (2022, 1.º de octubre). El estado de las criptomonedas en el norte de Europa: una Escandinavia hostil y un Báltico entusiasta. Cointelegraph.

<https://es.cointelegraph.com/news/the-state-of-crypto-in-northern-europe-hostile-scandinavia-and-vibrant-baltics>

Nota: La información sobre Sudáfrica fue tomada de:

Andersen, D. (2022, 19 de octubre). Sudáfrica declara que las criptomonedas son un producto financiero sujeto a la ley de servicios financieros.

Cointelegraph.

<https://es.cointelegraph.com/news/south-africa-declares-crypto-to-be-a-financial-product-subject-to-financial-services-law>

Pérez, H. (2020, 10 de mayo). Todo sobre Bitcoin y las criptomonedas en Sudáfrica. Diario Bitcoin.

<https://www.diariobitcoin.com/paises/afrika/todo-sobre-bitcoin-y-las-criptomonedas-en-sudafrica/#::~:~:text=A%20nivel%20del%20continente%20africano,demasiado%20popular%20dentro%20del%20pa%C3%ADs>

South African Revenue Service. (2021, 26 de octubre). Tax Practitioners' Connect Issue. SARS.

<https://www.sars.gov.za/businesses-and-employers/my-business-and-tax/tax-practitioners-connect-issue-25-october>

Nota: la información sobre Malaui fue tomada de:

Maldonado, J. (2023, 27 de enero). Al menos 1.600 familias en Malawi tienen acceso a energía hidroeléctrica gracias a la minería Bitcoin. Bit2me Crypto News.

<https://news.bit2me.com/al-menos-1-600-familias-en-malawi-tienen-acceso-a-energia-hidroelectrica-gracias-a-la-mineria-bitcoin>

Partz, H. (2019, 27 de mayo). África: el Banco Central de Malawi dice que las criptos no son una oferta legal, advierte sobre riesgos comerciales. Cointelegraph.

<https://es.cointelegraph.com/news/africa-central-bank-of-malawi-says-crypto-is-not-legal-tender-warns-of-trading-risks>

Calvert, K. (2023, 26 de enero). Bitcoin Mining in Malawi Connects More Families to the Grid. Dailycoin.

<https://dailycoin.com/bitcoin-mining-in-malawi-connects-more-families-to-grid/>

Nota: la información sobre la R. D. del Congo fue tomada de:

Villullas, C. (2023, 17 de enero). África tiene el primer parque nacional que opera una granja de minería Bitcoin. Bit2me Crypto News.

<https://news.bit2me.com/africa-tiene-el-primer-parque-nacional-que-opera-una-granja-de-mineria-bitcoin>

Nasdaq. (2023, 23 de enero). Congo's Oldest National Park Bets on Bitcoin. Nasdaq.

<https://www.nasdaq.com/articles/congos-oldest-national-park-bets-on-bitcoin>

Desk Eco. (2020, 16 de julio). La Banque centrale alerte le public que les crypto-monnaies, bitcoins et autres monnaies virtuelles sont proscrits en RDC. Desk Eco.

<https://deskeco.com/2020/07/16/la-banque-centrale-alerte-le-public-que-les-crypto-monnaies-bitcoins-et-autres-monnaies-virtuelles>

Actualidad RT. (2022, 11 de abril). Tres grandes naciones africanas anuncian la incorporación de una plataforma de 'Blockchain' de tercera generación

a nivel estatal. Actualidad RT.

<https://actualidad.rt.com/actualidad/426655-camerun-congo-republica-democratica-blockchain-ton>

Nota: la información sobre Nigeria fue tomada de:

Arroyo, M. (2023, 11 de enero). Usan un generador eléctrico para activar el primer nodo Lightning de Bitcoin en Nigeria. Criptonoticias.

<https://www.criptonoticias.com/tecnologia/usan-generador-electrico-activar-primer-nodo-lightning-bitcoin-nigeria/>

Young, M. (2023, 31 de enero). Bitcoin es un 60 % más caro en Nigeria, pero hay un detalle. Cointelegraph.

[https://es.cointelegraph.com/news/](https://es.cointelegraph.com/news/bitcoin-premium-hits-60-in-nigeria-as-it-limits-atm-cash-withdrawals)

[bitcoin-premium-hits-60-in-nigeria-as-it-limits-atm-cash-withdrawals](https://es.cointelegraph.com/news/bitcoin-premium-hits-60-in-nigeria-as-it-limits-atm-cash-withdrawals)

Nota: la información sobre Canadá fue tomada de:

Porter, C. (2022, 22 de febrero). ¿Desconcertado por el caos en Canadá? Los canadienses también. The New York Times.

<https://www.nytimes.com/es/2022/02/15/espanol/canada-protestas.html>

Alexandre, A. (2020, 9 de enero). DMG Blockchain de Canadá instala 1,000 nuevas plataformas mineras de Bitcoin para un cliente de EE. UU.

Cointelegraph.

<https://es.cointelegraph.com/news/canadas-dmg-blockchain-installs-1-000-new-bitcoin-mining-rigs-for-us-client>

Nota: la información sobre Australia fue tomada de:

Actualidad RT. (2022, 18 de septiembre). Inauguran en el sur de Australia la primera granja de minería de bitcóin con energía solar. Actualidad RT.

[https://actualidad.rt.com/](https://actualidad.rt.com/actualidad/442010-sur-australia-granja-mineria-bitcoin)

[actualidad/442010-sur-australia-granja-mineria-bitcoin](https://actualidad.rt.com/actualidad/442010-sur-australia-granja-mineria-bitcoin)

Wright, T. (2022, 8 de agosto). Empresa australiana dedicada a la minería de criptomonedas duplica su tasa de hash tras energizar sus instalaciones en Canadá. Cointelegraph.

<https://es.cointelegraph.com/news/australia-based-crypto-miner-doubles-hash-rate-after-energizing-canadian-rigs>

Maldonado, J. (2022, 19 de septiembre). Australia abre su primer centro de minería Bitcoin verde, con energía solar. Bit2me Crypto News.

[https://news.bit2me.com/](https://news.bit2me.com/australia-abre-primer-centro-mineria-bitcoin-verde)

[australia-abre-primer-centro-mineria-bitcoin-verde](https://news.bit2me.com/australia-abre-primer-centro-mineria-bitcoin-verde)

Alcance y viabilidad del programa “Matrícula Cero” bajo el análisis de la coyuntura nacional y el marco fiscal¹

The Scope and Viability of the “Zero Tuition” Program Under the Analysis of the National Conjunction and the Fiscal Framework

Karen Dayana Echeverría Higuera,
Juan José Abuabara Vásquez,
Giovanni Andrés Salamanca
Bohórquez,
María Paula Rodríguez Espitia,

Andrés Felipe Reyes Quintero,
Daniel Alejandro Vargas Ramírez,

Profesor director

José Guillermo Castro Ayala

Resumen

Colombia presenta un rezago en materia de educación superior. Esto ha llevado a que se formulen políticas y programas que permitan mejores resultados para el país en los diferentes indicadores que evalúan este rubro; es así como en el marco de la pandemia el Gobierno de Iván Duque presenta la política de Estado “Matrícula Cero” que pretende cerrar la brecha en el acceso a la educación superior al eliminar los costos de la matrícula en las universidades públicas para los estratos 1, 2 y 3.

Sin embargo, dicha política estatal se limita en su actuar y no atiende a los problemas estructurales de la educación superior en Colombia heredados de la Ley 30 de 1992, tales como: 1) el impedimento para aumentar la base presupuestal de las universidades, 2) la alta tasa de deserción, 3) el bienestar universitario, y 4) la centralización y concentración de las universidades en el país y demás. Con base en lo anterior, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿es viable mantener la política de Matrícula Cero como un modelo que permita la correcta evolución de un sistema educativo rezagado como el colombiano?

Palabras clave: educación superior, Matrícula Cero, política pública, marco fiscal, derecho fundamental, desfinanciación.

.....
¹ Resultado de la Convocatoria para la Selección de Semilleros de Investigación 2022 de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

Abstract

Colombia is lagging behind in higher education. This has led to the formulation of policies and programs that allow better results for the country in the different indicators that evaluate this area; thus, within the framework of the pandemic, the Government of Iván Duque presents the State policy “Zero Tuition” which aims to close the gap in access to higher education by eliminating tuition costs in public universities for strata 1, 2 and 3.

However, this state policy is limited in its actions and does not address the structural problems of higher education in Colombia inherited from Law 30 of 1992, such as: 1) the impediment to increase the budgetary base of universities, 2) the high dropout rate, 3) university welfare, and 4) the centralization and concentration of universities in the country and others. Based on the above, this research seeks to answer the following question: is it viable to maintain the Zero Enrollment policy as a model that allows the correct evolution of a lagging educational system such as the Colombian one?

Keywords: higher education, Zero Tuition, public policy, fiscal framework, fundamental right, defunding.

Introducción

Colombia presenta un rezago en materia de acceso a la educación superior. Así se demuestra en un informe de la OCDE el cual indica que el acceso a la educación superior para los bachilleres recién graduados es del 51.6 %² en Colombia, contrastando con el 75.6 % que promedian los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, dejando al país con una brecha de 24 puntos porcentuales. Además, su alta tasa de deserción, sus tenues inversiones en bienestar universitario y el déficit presupuestal en el que se encuentran las universidades públicas, entre otras cosas, se suman al deficiente sistema.

.....
2 Esta cifra también incluye a personas que estudian en institutos técnicos, tecnológicos y de formación para el trabajo, como el SENA, por ejemplo. En realidad, las cifras de cobertura universitaria son menores a las indicadas.

Lo anterior representa un gran obstáculo en la construcción de la Nación, no solo porque la formación superior permite el crecimiento económico del país, toda vez que le permitirá integrarse a mercados internacionales que cada día hacen más uso de conocimientos especializados y métodos científicos en sus procesos de producción, sino porque este atraso también impide que sus ciudadanos continúen con procesos de formación personal, que les permitan adquirir las herramientas necesarias para desenvolverse en el medio cultural en el que habitan, vivir en convivencia y contribuir a la solución de las problemáticas internas del país.

Así, ante esta problemática y tras las constantes exigencias desde la comunidad estudiantil, el gobierno de Iván Duque, de la mano del Ministerio de Educación, tomó una decisión histórica para el desarrollo y materialización de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), estableciendo una política de Estado denominada Matrícula Cero. Esta decisión fue tomada en el marco de la pandemia del Covid-19, pero al quedar consagrado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) regirá también para el gobierno entrante.

No obstante, la educación en Colombia presenta deficiencias estructurales que requieren atención inmediata. Por una parte, las señaladas por Mora —entre otras—, que tienen su origen en la Ley 30 de 1992, tales como: 1) el impedimento para aumentar la base presupuestal de las universidades, 2) la alta tasa de deserción, 3) el bienestar universitario, 4) la centralización y concentración de las universidades en el país. Aunado a lo anterior, también son relevantes todas aquellas problemáticas generadas por programas como Ser Pilo Paga, Generación E, entre otros que, en vez de solucionar los problemas estructurales, los ahondaron.

Por otra parte, si a esto se le suma la crisis fiscal heredada del gobierno Iván Duque con un déficit de 83 billones de pesos, se evidencia una alerta para el correcto funcionamiento de la educación pública. En ese orden de ideas, tiene sentido preguntar: ¿cuál es el alcance y viabilidad de la continuación de la política de Estado denominada “Matrícula Cero”, para los estudiantes universitarios de las instituciones públicas de educación superior en las ciudades de Bogotá y

Medellín, teniendo en cuenta el marco fiscal actual y el cambio de gobierno? El anterior interrogante surge de la importancia de realizar un estudio sobre la factibilidad y perdurabilidad del programa Matrícula Cero, pues a pesar de que el fin de la política de Estado es la gratuidad de la educación superior las acciones de un Estado siempre operan como dos caras de una misma moneda.

Lo anterior significa que implementar estas políticas tiene un costo, el cual debe ser razonable por cuanto tiene que existir una armonía entre la garantía de los derechos y la sostenibilidad fiscal, cuya importancia ha sido reiterada por la Corte Constitucional al reconocer esta misma como un principio; pero también debe atender los criterios sobre el acceso a la educación como un derecho fundamental, según los estándares y principios internacionales en la materia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la hipótesis del presente trabajo es que la política de Estado denominada “Matrícula Cero” para estudiantes universitarios en las instituciones públicas de las ciudades de Bogotá y Medellín en el marco fiscal presente y el actual gobierno es viable para afrontar los problemas que viven los estudiantes³ de estratos 1, 2 y 3 para acceder a la educación superior, pero su aplicación per se no soluciona los problemas estructurales que busca resolver el actual gobierno en asuntos de educación, equidad y justicia social. Para evaluar esta hipótesis, se recurrirá a una revisión bibliográfica y documental en revistas indexadas y motores de búsqueda, tales como Scopus, Scielo, Dialnet, entre otros; pero adicionalmente, a información estadística de las propias universidades del país sobre la cobertura y la caracterización de los estudiantes que son beneficiados con el programa Matrícula Cero.

Así las cosas, el presente documento se encuentra estructurado de la siguiente forma. Primero, una breve fundamentación constitucional del contenido y el alcance del derecho fundamental a la educación superior a nivel nacional e internacional. Segundo, una contextualización y conceptualización de la educación superior en Colombia, especialmente, tratando temas como la desfinanciación de la base

3
Actualmente, los criterios de identificación de los beneficiarios se centran en su pertenencia al Sisbén y la determinación de población vulnerable que este hace.

presupuestal, los índices de desigualdad en el acceso a la educación superior, la concentración de las instituciones de educación superior y la cobertura del sistema educativo. Tercero, presentación del programa objeto de estudio en el presente trabajo, es decir, la Matrícula Cero como una medida encaminada a solucionar dichas problemáticas anteriormente enunciadas; para ello se tratarán los antecedentes del programa⁴, el surgimiento y desarrollo del programa; y, por último, las limitaciones encontradas en el programa para resolver los problemas de fondo que aquejan el sistema de educación pública superior en el país, a partir de las ciudades de Bogotá y Medellín. Finalmente, cuarto, se pretende señalar algunas posibles soluciones para el país tomando de presente las experiencias y prácticas sobre educación superior en la región latinoamericana y los modelos europeos.

Fundamentación constitucional: contenido y alcance del derecho fundamental a la educación superior y principios constitucionales a tener en cuenta

Para comenzar, es importante señalar que la Constitución Política de Colombia puede enmarcarse en la teoría jurídica del neoconstitucionalismo. Dicha teoría, siguiendo a Carbonell (2010), pretende explicar un conjunto de textos constitucionales que condicionan la forma en que actúa el Estado mediante el establecimiento de fines y objetivos (p. 162). En otras palabras, las actuaciones del Estado se deben subordinar a ciertos fines, principios y valores establecidos por la constitución inexorablemente. En ese mismo sentido se expresó la Corte Constitucional en Sentencia T-267 de 2010 al mencionar que, debido al carácter vinculante de la Constitución, era posible afirmar que esta ya no se limita a establecer lo que los poderes públicos no deben

.....
4 Programas anteriores que tenían el mismo propósito y que probaron ser ineficaces para subvencionar las carencias estructurales del sistema de educación superior en Colombia y la prolongación del modelo de financiación a la demanda y no a la oferta.

hacer, sino muchas veces también lo que deben hacer (Sanchís, 2009, como se citó en Henao, 2010, p. 21).

Por consiguiente, es posible encontrar estos fines que condicionan el actuar del Estado colombiano en los valores constitucionales consagrados en la magna carta del 91. Así mismo lo entendió la Corte Constitucional, en Sentencia T-406 de 1992, con ponencia de Ciro Angarita Barón (Angarita, 1992), al señalar que los valores constitucionales son normas que establecen fines, de manera que a pesar de su carácter programático afectan todo el entramado institucional. Añadiendo en dicha providencia que son valores, entre otros, el conocimiento y la efectividad de los derechos⁵ —reiterando sobre el último punto que— la organización estatal es un mecanismo encaminado a la materialización de los derechos.

Ahora bien, si se parte de la idea según la cual el Estado debe dirigir su actuar a la consecución de la plena realización de los derechos consagrados en la Carta, resulta evidente que para realizar cualquier evaluación de la actividad Estatal es indispensable tener claro el contenido de los derechos consagrados en ella, así como el de los principios constitucionales que en cada caso resulten relevantes. Es por ello que antes de emprender cualquier análisis de la política de estado denominada Matrícula Cero —además de proponer cualquier alternativa— resulta indispensable tener claros los aspectos fundamentales del derecho que la medida busca proteger: el derecho a la educación superior. Del mismo modo, se deben tener en cuenta los principios que deben observarse en la aplicación y garantía de este derecho, a saber: el principio de progresividad y el principio de sostenibilidad fiscal⁶.

.....
5 Los fines del Estado social de derecho consagrado en la Constitución Política de 1991 se pueden encontrar en diversos artículos del texto fundamental, entre ellos: el preámbulo, los artículos 1, 2, 209 y demás normas concordantes que desarrollen la dignidad, la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad y la solidaridad.

6 Estos dos principios tienen gran desarrollo e importancia a nivel jurisprudencial en la Corte Constitucional, en donde se ha determinado grosso modo que su propósito es propugnar por la materialización de los fines del Estado social de derecho y evitar la mera enunciación de derechos en un texto legal; es decir, la efectiva justiciabilidad de los derechos fundamentales o constitucionales.

Por consiguiente, en el desarrollo de una labor evaluativa y propositiva en la materia que nos ocupa, ignorar los fines constitucionales hacia los cuales debe dirigirse toda la organización estatal puede conducir a no tener claro el sentido en que debe actuar el Estado, lo que traería como consecuencia un menoscabo en la realización de los derechos, la formulación de exigencias sin mayor repercusión; y, en últimas, el mantenimiento del modelo constitucional anterior del Estado de derecho. En otras palabras, vigilar la actividad estatal con lupa constitucional contribuye a consolidar el carácter vinculante y normativo de la carta y a alejar las concepciones meramente simbólicas y formales que se tenían sobre ella durante la vigencia de la Constitución de 1886.

Ahora bien, para empezar con lo señalado y a fin de dilucidar en qué consiste la educación como derecho fundamental, es imperativo mencionar que es posible catalogarlo dentro de los derechos económicos, sociales y culturales⁷ consagrados en la Constitución. Así lo estableció el constituyente primario de 1991, que revistió este derecho de supremacía constitucional al consagrarlo en el título dos, capítulo dos de la carta que contiene este grupo de derechos. Específicamente, en los artículos 44 y 67. En estos establece que es un derecho de los niños y que tiene una doble connotación, respectivamente. En otras palabras, se trata de un derecho y un servicio público o —si se quiere— un derecho contra y por el Estado al mismo tiempo; con el cual se busca garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder al conocimiento, la ciencia, la cultura y demás valores sociales entendidos como relevantes para la sociedad.

.....

7 Los derechos económicos sociales y culturales son aquellos que aseguran a toda persona condiciones de satisfacción de sus necesidades básicas que le permiten a la vez ejercer libertades y lograr un proyecto de vida digna. Estos pueden ser de carácter individual o ejercidos o gozados por grupos de personas. Entre estos se encuentran: el derecho a la alimentación, la vivienda, al trabajo y al ingreso, a la seguridad social, a la salud física y mental, a la educación, entre otros. Estos tipos de derechos han sido cristalizados o positivizados en múltiples instrumentos jurídicos de orden internacional y nacional, principalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) y el Protocolo de San Salvador. Para ampliar la información, véase: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1465/cartilla-desc-2010.pdf> y <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

De esta manera, a la educación se le asignó especial relevancia y consecuentemente el Estado está obligado, incluso, a cumplir ciertas imposiciones para su materialización, por ejemplo, su regulación, su ejercicio y control o vigilancia, su cobertura, su calidad, entre otras. Verbigracia, según la Corte Constitucional en Sentencia T-743/2013 con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva se dijo que:

Cada una de las dimensiones del derecho a la educación impone a los Estados obligaciones de tres tipos: de respeto, que se traducen en la imposibilidad de interferir en el disfrute del derecho; de protección, que les exigen adoptar medidas para evitar interferencias de terceros y de cumplimiento, que comportan prestaciones e involucran, a su vez, obligaciones de facilitar y proveer. Cada una de ellas difiere, adicionalmente, en atención al momento en que debe verificarse su cumplimiento: inmediatamente, desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional que las contempla, o de forma progresiva, esto es, avanzando de manera gradual pero constante, lo cual incluye la prohibición de medidas regresivas que afecten el grado de goce del respectivo derecho. (Vargas, 2013)

Ahora bien, esta clasificación⁸ realizada por la jurisprudencia constitucional se fundamenta en la expuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹ de la ONU. Sin embargo, al respecto, es importante detenerse en dos detalles sobre la obligación de cumplimiento que no se mencionan en la sentencia citada, pero que sí desarrolla el comité. En primer lugar, señala el comité en su observación general número 13 que los Estados partes deben dar cumplimiento a esta obligación solo frente aquellos individuos que por razones ajenas a su voluntad no pueden poner en práctica el derecho (p. 11). Lo

8 Las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento no se desprenden únicamente del derecho a la educación; por el contrario, todos los derechos humanos las imponen a los Estados. En este sentido se refirió el comité de los DESC, en su observación general número 13, párrafo 46: "El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Parte: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir".

9 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano autorizado de interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

anterior, *prima facie*, citando a Eide y Rosas conduciría a pensar que el Estado es un obligado subsidiario, pues solo está vinculado a proveer en situaciones de extrema necesidad (Eide *et al.*, 2001, p. 5). Sin embargo, continúa aclarando el comité en la observación referenciada, dicha obligación se debe interpretar en conformidad con el resto del pacto. Así, es posible afirmar que el alcance de esta obligación es mayor en niveles de educación primaria que en niveles de educación superior. Además, afirma el comité que los Estados partes, en virtud de la obligación de cumplimiento, deben “llevar a efecto cada una de las ‘características fundamentales’ (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación” (p. 12).

En el mismo sentido se expresa la Corte Constitucional al señalar que el derecho a la educación se concreta en varias vertientes, dado que su núcleo esencial¹⁰ está compuesto por varios elementos. En este sentido se expresó la Corte en la sentencia anteriormente enunciada, al establecer que dichos componentes son: la asequibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad (Vargas, 2013, pp. 21-22). De manera que no basta con que el derecho a la educación no sea interrumpido por terceros, puesto que para su materialización se requiere del cumplimiento obligatorio de los elementos del núcleo esencial del derecho a la educación anteriormente enunciados. Así, se habla de derechos subjetivos traducidos en obligaciones de dar o hacer que se cristalizan, según lo expuesto por Pérez Murcia en la exigibilidad de asequibilidad (relacionada con la disponibilidad)¹¹, accesibilidad (re-

.....
10 En lo que respecta a la definición del concepto de núcleo esencial de un derecho, la Corte Constitucional es fiel a la emanada por la doctrina. En ese sentido, en Sentencia T-002 de 1992 se señaló que, siguiendo al doctrinante Peter Häberle, se entiende por núcleo esencial: “al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas” (Häberle, como se citó en Martínez, 1992, p. 18).

11 Al respecto, del derecho a la educación se desprende el respeto y la garantía de otro tipo de derechos que se ven conculcados por la vulneración de este, por ejemplo, el derecho a la igualdad. Este, esencialmente, es uno de aquellos derechos referenciados anteriormente porque mediante la dimensión de la accesibilidad en la educación se ve violado, es decir, el derecho a la educación en cuanto accesibilidad implica que no se vulnera ni se

lacionada con el acceso), adaptabilidad (derivada de la permanencia) y aceptabilidad (derivada de la calidad) (Pérez Murcia, 2007, p. 150).

Teniendo en cuenta lo anterior, la asequibilidad se refiere a que se satisfaga la demanda educativa, bien sea porque se impulsa la oferta pública o porque se facilite la creación de instituciones educativas privadas; mientras que la accesibilidad se trata de la protección del derecho individual de ingresar al sistema educativo y la eliminación de cualquier forma de discriminación. En tanto que la adaptabilidad es la imperante obligación de que las instituciones se adapten a las necesidades de sus estudiantes, valorando sus circunstancias particulares, como lo son el contexto social y cultural en que se desenvuelven, a fin de disminuir la deserción; y, por último, la aceptabilidad se enmarca, evidentemente, con la calidad de educación que se brinda, pero con relación sobre los consensos que las comunidades mismas hayan alcanzado y delimitado como sus prioridades en materia educativa.

Estos son los criterios básicos de definición y protección del derecho a la educación desarrollados jurisprudencialmente en el ámbito nacional. Sin embargo, los estándares internacionales en materia educativa establecen que la educación debe ser: 1) gratuita, 2) obligatoria; y 3) generalizada en los niveles elementales, conforme al artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, curiosamente en materia de educación superior, pese a que el acceso es igual para todos, está condicionada a los méritos respectivos cuando, como se muestra más adelante, en la realidad son una medida desigual¹².

.....
discrimine a la población o ciudadanos, en elementos tales como: 1) imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, 2) la accesibilidad material, geográfica o territorial; y, finalmente, 3) la accesibilidad económica. Siendo estos, elementos importantes para el presente documento porque son factores relevantes en la población objeto de estudio, ya que la Matrícula Cero pretende eliminar o disminuir en su posibilidad aquellas dificultades económicas en las poblaciones en los estratos 1, 2 y 3 que tienen dificultades geográficas o económicas. Para ampliar la información sobre jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la educación como derecho fundamental, su función social y la responsabilidad del Estado véase las sentencias T-002 de 1992, T-323 de 1994, T-377 de 1995, SU-624 de 1999 y T-944 de 2000, entre otras.

12 En relación con la normativa internacional y los estándares de protección que se establecen Colombia desarrolla estos postulados mediante la ratificación de varios tratados

Ahora bien, es cierto que este derecho al ser de tipo prestacional está sujeto a medidas de fiscalización e inversión de recursos en cada ordenamiento jurídico, pero es cierto que internacionalmente en los distintos tribunales y convenciones, especialmente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha desarrollado el llamado principio de progresividad en materia educativa aunado a las disposiciones internas de los países en relación con el principio de sostenibilidad fiscal, dando como resultado que países de la región brinden gratuidad en la educación superior, por ejemplo, Chile y Argentina.

Por otro lado, una vez tratado lo referente al artículo 67 y al derecho a la educación en ciertos aspectos, resulta relevante mencionar que el artículo 44 superior también consagra el derecho en cuestión, pero referido exclusivamente a los niños; mientras que, por el contrario, el segundo lo establece respecto de la población mayor de edad. En ese sentido se pronuncia la Corte al afirmar en Sentencia T-850 de 2010 lo siguiente:

La Constitución Política de 1991 ha reconocido este derecho en el artículo 67, en el cual se establece que todas las personas son titulares del mismo, y en el artículo 44 de la Constitución en el cual hace referencia a los niños y las niñas como sus titulares específicos. (Sierra, 2010)

Sin embargo, a pesar de dicha distinción, la Corte Constitucional estableció que el derecho a la educación es fundamental independientemente de la edad de la persona¹³, señalando además la importancia

.....
o su desarrollo en el cuerpo de la norma superior, entre algunos de los más relevantes, tenemos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 26), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 13, 14 y 15), Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San Salvador (capítulo III), Convención sobre Derechos del Niño (arts. 28 y 29), Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (art. 5), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5), Convenio n.º 69 de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (arts. 21, 22, 27 y 28), entre otros.

13 A pesar de ello, durante un tiempo y en varias sentencias la Corte afirmó lo contrario. Entre ellas es posible encontrar la Sentencia T-650 de 1996, en la que se afirmó lo anterior al decir textualmente que: “El derecho a la educación de los mayores de 18 años, es de carácter prestacional, que puede ser demandado del Estado, pero, no son titulares de un derecho fundamental de aplicación inmediata” (Corte Constitucional de Colombia, T-650

de distinguir entre la fundamentalidad de un derecho y las formas disponibles en el ordenamiento jurídico para exigir su justiciabilidad. De este modo, la edad y el grado educativo son criterios que determinan si las obligaciones a cargo del Estado en materia educativa son exigibles de manera inmediata o si, por el contrario, lo son de manera progresiva. Sobre el aspecto de la fundamentalidad la Corte es muy clara en la Sentencia C-520 de 2016:

El derecho a la educación, tanto en los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia como en su consagración constitucional, es un derecho de la persona y, por lo tanto, es *fundamental tanto en el caso de los menores como en el de los adultos*. Su relación con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y su conexión con otros derechos fundamentales se hace acaso más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la educación para el acceso a bienes materiales mínimos de subsistencia mediante un trabajo digno. (Calle, 2016)

De igual manera sobre el carácter de las obligaciones según la edad y el nivel académico es posible encontrar interesantes pronunciamientos, entre los que se encuentra el contenido en la Sentencia T-106 de 2019:

Entre los 5 y los 18 años la educación básica debe asegurarse de manera gratuita y obligatoria de manera inmediata. [...] el acceso a la educación básica primaria de los mayores de edad impone una obligación de carácter inmediato para el Estado; mientras que para este mismo grupo poblacional, el acceso a los siguientes niveles de educación (media secundaria y superior), genera un esfuerzo progresivo, es decir, una obligación que el Estado debe cumplir de manera gradual. (Fajardo, 2019)

Ahora bien, en lo que respecta al derecho a la educación superior en concreto, la Corte Constitucional ha reafirmado lo anteriormente

.....
de 1996). Entre otras sentencias que también siguieron esta clasificación para determinar la fundamentalidad del derecho a la educación están: T-534 de 1997 (M. P. Jorge Arango Mejía), T-1704 del 2000 (M. P. Alejandro Martínez Caballero) y T-295 de 2004 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

expuesto. Así, sobre su fundamentalidad ha establecido lo siguiente en Sentencia T-068 de 2012:

Entonces, la Corte ha considerado que este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano [...]. (Pretelt, 2012)

Y sobre su justiciabilidad lo siguiente en Sentencia T-321 de 2007:

No obstante que el Estado no tiene obligación directa en la garantía del ejercicio del derecho de educación en niveles de estudios superiores ni frente a personas mayores de quince años, la Constitución lo hace responsable de la educación, conjuntamente con la familia y la sociedad, por lo que tiene el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, mediante la adopción de diferentes medidas, dentro de las que se destaca, por expreso mandato constitucional, la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Escobar, 2007)

De esta forma, resulta claro que el derecho a la educación superior es un derecho fundamental que, a diferencia de otros que poseen esa misma naturaleza no es justiciable de manera directa —vía acción de tutela—, “sino mediante la adopción de medidas eficaces, tendientes a lograr gradual y paulatinamente el objetivo de que se trata” (Corte Constitucional de Colombia, T-068 de 2012).

Llegado a este punto, es necesario señalar que con el giro constitucional de 1991 el Estado colombiano cambió el paradigma evolucionando en la aplicación de derechos sociales, económicos y culturales en contraposición a la política del anterior Estado de derecho, por ello se tienen mecanismos de justiciabilidad constitucional para que estos derechos no sean meras aspiraciones, pero también jueces avocados a

la interpretación más garantista de estos derechos¹⁴. A partir de ello, se pretende que se reformulen las fuentes del derecho, incluyendo principios y jurisprudencia, a fin de integrarlos a la normativa nacional tal como sucede con el llamado principio de progresividad. El principio de progresividad, por tanto, se incluye en el ordenamiento jurídico colombiano a través de tales interpretaciones jurisprudenciales y la aplicación de tratados en el bloque de constitucionalidad y este se disecciona en varios componentes de protección de derechos. En palabras de Calvo:

De las diferentes sentencias de constitucionalidad y revisión de tutelas pueden destacarse las siguientes aplicaciones del principio de progresividad en materia de derechos sociales, económicos y culturales en cuanto a (i) las obligaciones que impone a las autoridades en un Estado Social de Derecho, (ii) las restricciones de la potestad de configuración normativa del legislador, (iii) el diseño e implementación de políticas públicas, (iv) la efectividad del derecho a la salud, (v) la modificación de requisitos pensionales, (vi) el recorte de los recursos públicos invertidos en la prestación del derecho a la educación superior y (vii) la protección del medio ambiente. (Calvo, 2011, p. 67)

Para efectos del presente artículo es relevante, evidentemente, lo relacionado al recorte de los recursos públicos invertidos en la prestación del derecho a la educación superior. De manera que se procede

.....

14 Sobre ello se habla de diferentes nociones y grados de intervención en los diferentes paradigmas y modelos estatales a través de la historia y la evolución constitucional. En ese orden de ideas, por lo menos ha existido también en la historia del país diferentes concepciones de la figura del Estado como tal, por ello no es menor resaltar el giro constitucional de 1991 y las pretensiones del constituyente primario en dicho momento. La misma Corte Constitucional como ente creado por las circunstancias que llevaron a todo el proceso de mencionado año a fin de cumplir su función principal, es decir, garante de la Constitución Política ha hecho pronunciamientos sobre las mismas implicaciones de la fórmula política del texto superior, fortaleciendo las demás fuentes del derecho y no la vetusta concepción unitaria de la ley. En otras palabras, ser un Estado social de derecho implica no solo la organización de un grupo de instituciones y personas al servicio de la nación y sus propósitos, sino también una actividad permanente del aparato estatal para promover y garantizar a todas las personas condiciones de vida dignas que permitan superar las desigualdades existentes en la sociedad. En síntesis, se pretende que en la realidad los derechos, principios y valores constitucionales sean efectivos.

a explicar brevemente qué implicaciones tiene dicha acepción del principio de progresividad que se deriva de la prohibición de la regresividad en un derecho social porque se presumen inconstitucionales los menoscabos generados en un nivel de protección alcanzado en el derecho social. En otras palabras, según Sentencia C-507 de 2008 parafraseando al M. P. Jaime Córdoba de este principio se deriva la imposibilidad, al menos en principio, de disminuir la satisfacción de los derechos sociales y los avances obtenidos; es decir, la prohibición de la disminución del radio de protección de un derecho social, bien sea por la disminución de los recursos públicos invertidos en su satisfacción o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos en proceso de acceder al derecho. En suma, el principio de progresividad y no regresividad se define como aquella prohibición estatal que se tiene de no disminuir el alcance o ámbito de protección alcanzado en un derecho social para garantizar su justiciabilidad¹⁵.

Sin embargo, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad no son absolutos, puesto que, si bien en principio todo menoscabo de un derecho social que ha alcanzado cierto grado de protección se presume inconstitucional y contrario a los tratados internacionales, se puede justificar un cambio normativo que precisamente afecte dicho radio de protección social cuando se demuestre que existen razones imperiosas que obligan al retroceso de dicho derecho. Esta concepción ha sido desarrollada en sentencias C-333 de 2003, C-038 de 2004, C-991 de 2004, entre otras. Adicionalmente, según la Sentencia C-507 de 2008, para justificar tal medida regresiva en

.....
15 En relación con ello, la Observación General n.º 3 del Comité DESC afirma, sobre el principio de progresividad, que “constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrán lograrse en un corto periodo de tiempo. [...] Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. [...] la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, el pacto impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo” (Comité DESC, 1990, párr. 9). Para ampliar información, véase: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 3, La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte, CESCR/GC/1990/3, 14 de diciembre de 1990.

el derecho social, se deben satisfacer una serie de criterios en el juicio de constitucionalidad en sentido o grado estricto.

No obstante, pese a lo anteriormente enunciado en Colombia, como en muchos otros ordenamientos jurídicos, existe coetáneamente el principio de responsabilidad fiscal. Aunque se trate de un derecho progresivo como se ha enunciado en el texto, no puede argumentarse la indisponibilidad fiscal para el cumplimiento de este, ya que las mismas fuentes internacionales que proveyeron la existencia de la educación como un derecho humano establecen que no es una exigencia de materialización la disposición de recursos, máxime cuando este derecho ha alcanzado una suerte de protección establecida. Aun así, no deja de ser importante el uso y el manejo del gasto público y las políticas públicas que se crean a fin de alcanzar los principios y propósitos del Estado social de derecho en Colombia, por ejemplo, las figuras de planes similares, tales como Ser Pilo Paga y Generación-E, por mencionar algunas políticas que tuvieron lugar en el país. Por tanto, es importante, en primer lugar, establecer qué es el principio de responsabilidad fiscal y cómo su aplicación en políticas públicas de los DESC es acorde al principio de progresividad, teniendo en cuenta una noción responsable del gasto público.

La educación superior en Colombia: problemas estructurales del sector

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) establece como bases principales de su política la cobertura y calidad de la educación superior, junto con la eficiencia de este sector educativo, bajo la perspectiva de que es fundamental para el progreso y desarrollo integral de la ciudadanía y del país. Sin embargo, lo proclamado por el Gobierno dista mucho de la realidad, teniendo en cuenta que, como lo plantea Acevedo, “la educación se ha delegado como un gasto de consumo y no como una inversión con efectos sobre la renta futura de los individuos” (Acevedo, Zuluaga y Jaramillo, 2008, p. 123).

Según el Banco Mundial, el nivel educativo de las personas en los países impacta de manera positiva los niveles de pobreza, salud, igualdad de género, paz y estabilidad. De lo anterior se puede analizar el hecho de que, a pesar de la importante trascendencia que tiene la educación en el tejido social y pese a que la educación es un derecho fundamental cuya obligación en cuanto a garantizar se encuentra, entre otros, en cabeza del Estado, en Colombia sigue predominando la cultura de la guerra; por lo que la inversión y el enfoque dado al sector educativo no atiende de manera adecuada las necesidades de esta área. En la realidad no es considerada como una necesidad de primera categoría, lo cual hace de la educación un servicio precario. Examinando los datos proporcionados por el Banco Mundial, en 2020 Colombia invirtió el 4.9 % del PIB en educación. De manera que se podría decir que es una cifra prometedora; sin embargo, analizando de manera más profunda esta inversión se puede visualizar que, de este porcentaje, se destina solamente el 22 % a la educación superior, lo cual es algo desalentador en comparación a la media mundial que se encuentra entre el 30 y 32 %.

Sumado a lo anterior, para 2022 se aprobaron \$49.4 billones de pesos para el sector educativo, de los cuales se destinó el 89 % (\$45 billones) en gastos netamente operacionales (salarios, contratación y demás), dejando en contraste únicamente 11 % (\$5.4 billones) para la mejora de la cobertura y calidad educativa, entre otros. Ahora bien, para el año 2023, del Presupuesto General de la Nación (PGN) que corresponde a \$405.6 billones, se designó al sector educativo la suma de \$54.8 billones, lo que representa un aumento de 1.3 billones de pesos respecto del año anterior, de los cuales la mayoría (1.08 billones) se asignaría a gastos de inversión en IES públicas, infraestructura, Matrícula Cero y subsidios de créditos del Icetex, además de establecer un monto de \$50 000 millones para la capacitación docente.

En ese orden de ideas, la regla de derecho que surge de la jurisprudencia previamente analizada en el apartado anterior ubica a la educación superior en un lugar poco privilegiado y lleno de problemáticas. Al tratarse de un derecho que se concretiza de manera gradual, el Estado se permite enmarcar sus propuestas en el concepto de

responsabilidad fiscal que trae serias implicaciones y que podemos sintetizar en cuatro grandes grupos de problemas estructurales de la educación superior en Colombia: la financiación (privatización y mercantilización), el acceso y la deserción, la planta docente; y, por último, la falta de cobertura en los territorios.

Así las cosas, en primer lugar, debemos tener en cuenta que, según las estadísticas del MEN de educación superior de 2021, para ese año la matrícula estudiantil en educación superior en Colombia llegó al 53.94 % (2 448 271 estudiantes) —presentando una mejora del 3.93 % respecto al 2020—, lo que quiere decir que de 10 jóvenes¹⁶ que quieren acceder a la educación terciaria, solo 5 lo logran. Mientras que, en segundo lugar, para hablar de financiación de la educación universitaria, se debe referenciar la Ley 30 de 1992. Esta plasma las normas que rigen el servicio de la educación pública superior y en ese sentido su artículo 86 estipula la forma en que serán otorgados los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales. Sin embargo, la forma en que se planteó esta norma no permitió anticipar los constantes cambios y vicisitudes del sistema financiero de los sistemas universitarios, por tanto el aumento en el presupuesto de las universidades públicas está condicionado y atado al índice de precios al consumidor (IPC) desde la promulgación de la ley.

Frente a esta problemática, el Sistema Universitario Estatal (SUE) ha realizado constantes pronunciamientos y exigencias de una reforma

.....

16 De esta forma, podemos analizar que el factor socioeconómico tiene una alta incidencia en el ingreso a la educación superior. Principalmente observándose desde el punto de vista en el cual el desempleo de la población total afecta de manera significativa la situación económica general, lo que deriva en la disminución en el nivel de ingresos familiares, generando una menor posibilidad en la financiación de los estudios, y aumentando de esta forma los índices de desigualdad. De hecho, según lo examinado por el CEDE de la Universidad de los Andes a partir de los datos del Ministerio de Educación Nacional, “si dos estudiantes sólo se diferencian en el nivel de ingresos familiares, aquel que pertenece a una familia que recibe menos de un salario mínimo tiene un 20 % menos de posibilidades de ingresar a la educación superior en comparación a aquel que recibe más de 11 salarios mínimos. Si recibe entre 1 y 2 salarios sus posibilidades se reducen en un 12.3 % y si recibe entre 3 y 5 salarios en 6.5 %”. En contraste, según Acevedo, un aumento de un 1 % de los ingresos familiares aumenta en un 0.36 % el ingreso a una IES. Para ampliar información, véase Acevedo, Zuluaga y Jaramillo (2008).

a la Ley 30 de 1992. Según el análisis presentado por estos, el aumento en la población estudiantil¹⁷, el incremento en la oferta de programas académicos¹⁸, la necesidad de infraestructura vanguardista en condiciones dignas, y el desarrollo de nuevos proyectos han tenido que soportarse sobre la misma estructura financiera que fue concebida para una universidad de los años noventa en Colombia (Sistema Universitario Estatal, 2012).

En otras palabras, uno de los factores causantes de la desfinanciación de la base presupuestal de la educación superior surge desde la concepción de la norma que la regula. La Ley 30 de 1992 en su art. 86 visualiza una universidad estática, sin proyección ni desarrollo, y con base en esto estableció que, un aumento en el IPC sería suficiente para la actualización de las demandas año tras año de las universidades. Este análisis insulso y limitado ignoró que las universidades, como la

.....
17 Así las cosas, podemos determinar que el acceso a créditos, en el caso en cuestión a los asignados por parte del Icetex, es de vital importancia para brindar mayores oportunidades y posibilitar que la población más vulnerable y con mayores afectaciones económicas ingrese a la educación superior. En realidad, en el informe de gestión de 2022 presentado por dicha institución se señala que, hasta abril de 2022, se otorgaron 406 555 créditos educativos reembolsables con líneas de pago a corto, mediano y largo plazo, de los cuales 21 937 eran nuevos beneficiarios, cuyo 92.1% representaba a personas de estratos 1, 2 y 3. En cuanto a renovaciones de créditos, se concedieron 110 291 para la continuación y culminación de estudios. Así mismo, cabe resaltar la existencia de alternativas en favor de jóvenes de las poblaciones más vulnerables, como los subsidios y créditos condonables.

18 Los programas académicos ofrecidos por las universidades son un aspecto fundamental en la decisión de los bachilleres de ingresar a la educación superior. El hecho de que una IES establezca una gran cantidad de programas académicos universitarios, técnicos o tecnológicos incentiva en gran medida que los jóvenes ingresen a estas instituciones, pues tienen multiplicidad de opciones de estudio. Sin embargo, esta existencia de una gran oferta educativa se presenta únicamente en las ciudades principales del país, es decir, se presenta una centralización de la educación —factor que estudiaremos a profundidad más adelante—, con lo cual se genera, en contraposición, una insuficiencia en la oferta educativa en las demás zonas del país, constituyendo así uno de los inconvenientes más importantes, pues los jóvenes se ven en la obligación de trasladarse a estas ciudades para acceder a sus programas de interés. Esta influencia se puede encontrar reflejada en el estudio realizado por el grupo de investigación de la Universidad Eafit denominado “Modelos de elección discreta: una aplicación a la demanda por cupos universitarios en Colombia”, en el cual se evidencia que un mayor número de pregrados ofrecidos en las universidades genera una mayor probabilidad de que los jóvenes decidan ingresar a determinadas instituciones de educación superior.

sociedad misma, están en constante desarrollo, por lo que población estudiantil, programas académicos, infraestructura necesaria para soportar los cambios, nuevos proyectos, entre muchos otros rubros fueron dejados a su suerte (Sistema Universitario Estatal, 2012).

Ahora bien, las repercusiones de dicha omisión del legislador no acaban ahí porque el reparto de dichos recursos, escasos por sí mismos, se concentró en unos pocos. Esto, evidentemente debido a que para el año en que se concibe la ley no todas las universidades públicas tenían una solidez administrativa, académica y organizacional, por ende la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Valle y la Universidad de Antioquía acapararon gran parte del presupuesto destinado a las universidades públicas. Es así como estas tres concentran el 30, 10 y 9 % de los recursos respectivamente¹⁹; mientras que el restante se debe repartir entre 29 IES (Melo et al., 2016).

Sin embargo, no significa que estas universidades gocen, per se, de bonanzas financieras. Por el contrario, no cuentan con la mejor infraestructura, ni una sólida contratación docente o presupuesto suficiente para adelantar proyectos investigativos. Una explicación simplista lleva a decir que dichas instituciones han soportado la mayor demanda de estudiantes al tratarse de los mayores referentes de la educación pública en el país en sus respectivos territorios. Así, han abarcado el mayor número de alumnos, con la responsabilidad financiera que ello implica, con la misma estructura y proporción financiera que fue definida para los años noventa. Para analizar lo anterior, la figura 1 es ilustrativa.

.....

19 Al respecto, como bien lo enuncian Cabarcas y Álvarez, entre muchos otros autores, es claro que para el año en que se concibe la ley no todas las universidades públicas se encontraban con la solidez administrativa, académica y organizacional, por lo que tres de ellas, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Valle, y la Universidad de Antioquía obtuvieron recursos que solventaron su misma estructura. En las cifras, esto se traduce en que esas tres universidades acaparan el 45 % del presupuesto Nacional para la educación superior, mientras las restantes 29 universidades se reparten el 55 %.

Figura 1. Número de matriculados por año



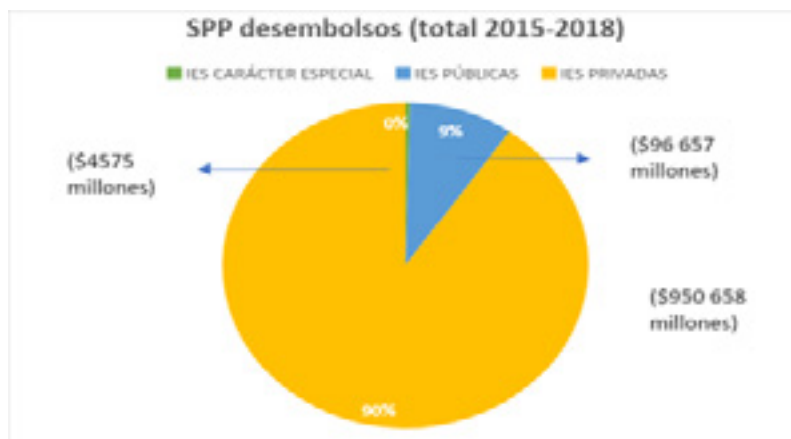
Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, la figura ilustra el importante papel que han jugado la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad del Valle, siendo fundamentales en la oferta educativa para el país; mientras que, la Universidad del Cauca no logra, en 2018, abarcar lo que ya en el año 2000 las otras dos universidades superaron en términos de cobertura. Ahora bien, es importante, a fin de contar con una visión amplia del panorama, responder a la interrogante de cuánto dinero se invierte en educación superior en Colombia y de esa inversión qué porcentaje se destina a las universidades públicas, pues conforme al artículo 8 de la Ley 30 de 1992 el sistema de educación superior comprende a las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias. Así, tenemos que para 2022 el presupuesto en educación fue del \$49.2 billones de pesos y, aunque aumentó en términos de recursos, disminuyó en términos del porcentaje que se otorga a este rubro porque para el año presente correspondió a un 14.2 % del PIB, mientras que para el año inmediatamente anterior fue del 16.5 %. Sumado a esto, según indica Diego Sánchez, director del Observatorio a la Gestión Educativa en entrevista con *El Tiempo*, el 89 % del dinero del presupuesto educativo se destina a gastos de funcionamiento, mientras que solo el 11 % tiene vocación de aumentar la calidad educativa, el acceso, la oferta académica, la formación docente, entre otros (El Tiempo, 2021).

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, para 2023 del Presupuesto General de la Nación que corresponde a \$405.6 billones; se designó al sector educativo la suma de \$54.8 billones, lo que representa un aumento respecto del año anterior de 1.3 billones de pesos, de los cuales la mayoría se asignaría a gastos de inversión con una representación de 1.08 billones de pesos, lo que se vería distribuido para inversión en IES públicas, infraestructura, Matrícula Cero y subsidios de créditos del Icetex, además de establecer un monto de \$50 000 millones para la capacitación docente.

Llegado a este punto, intrínsecamente relacionado con el problema de la desfinanciación por el sistema mismo diseñado para la educación superior con la Ley 30 de 1992, se suman las deficientes políticas públicas que se han creado a fin de paliar las falencias creadas con la financiación en la demanda y no la oferta en la educación superior. Los créditos del Icetex, Ser Pilo Paga, Generación-E, Jóvenes en Acción, entre otros similares, han incentivado la captación de los recursos y la postergación de las problemáticas de la educación pública al dirigirse el estudiantado y los recursos a las instituciones de educación superior de carácter privado. Los recursos aquí mencionados se traducen, según Mora y Munera (2019), en un 90 % de los recursos y el presupuesto de la educación superior destinados a la educación privada, repartidos según se muestra en la figura 2.

Figura 2. SPP desembolsos (total 2015-2108)



Fuente: Mora y Múnera (2019).

Así, desde la Ley 30 los gobiernos se han preocupado por financiar la demanda, mas no la oferta. En otras palabras, se han centrado en otorgar cupos en la educación superior sin asistir primero a la capacidad de cobertura y calidad de quienes los ofertan, las IES. Esto repercute en universidades con hacinamiento, baja calidad educativa, deficientes programas de acompañamiento y permanencia, etc. Un ejemplo de ello es Ser Pilo Paga, política de Estado en la cual se incentivaba fuertemente el acceso a la educación de nuevos estudiantes a través de matrículas, pero que finalmente seguía sin atender las fallencias de las universidades, dando prioridad así a la demanda y no a la oferta. Esto se tratará en el siguiente apartado del texto en relación con la viabilidad del programa de Matrícula Cero.

Por otra parte, otra de las problemáticas en educación superior se centra en los impedimentos para el ingreso y las fuertes tasas de deserción que la acompañan con ocasión de la brecha de la desigualdad existente en el país, puesto que, parafraseando a Andrés Felipe Mora, el acceso a la educación se ve obstruida por desigualdades heredadas como la clase social, el género, la pertenencia étnica, discapacidad, desigualdad regional, entre otros (Mora, 2016). Por consiguiente, ampliar la cobertura no garantiza el éxito y prueba de ello es, precisamente,

la forma en que esta se ha ampliado mostrando la clara diferencia entre poblaciones de bajos recursos económicos y las de altas, según se aprecia en la figura 3.

Figura 3. Coberturas educativas



Fuente: elaboración propia.

Lo anterior toma especial relevancia si se asocia con las poblaciones más vulnerables, las cuales se ven limitadas en la cobertura educativa en contraste con el amplio margen que cubre a las clases más favorecidas. De manera que se constata que aquellas desigualdades heredadas se han convertido en una bola de nieve que crece y se perpetúa, define las zonas donde viven, la educación básica que reciben, el grado de educación que alcanzan, los salarios que devengan; y es la razón por la que una política pública de educación superior no es eficaz, ni cierta si su propuesta es brindar más cupos sin atender el verdadero filtro que segrega la población. En otras palabras, sus desigualdades heredadas como factor elemental en el cumplimiento de los elementos del ámbito de protección del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación, esto es, la adaptabilidad como garantía de aplicación y protección de la educación misma es un elemento sine

qua non que debe imperar en toda política pública que pretenda garantizar el derecho a la educación.

La situación financiera se traslapa, desde los estudiantes, hacia los docentes. Según un informe de la Unesco sobre la situación actual de la docencia en la formación técnica y profesional²⁰, en Colombia a cada docente le corresponde un número de 21 estudiantes en establecimientos públicos, en contraste con Ecuador que bajo la misma medición tiene una relación de 15 estudiantes por docente (Unesco, 2019). Sin mencionar que el 51 % de los docentes solo dedica su tiempo hora cátedra en las universidades, y el grueso de la población (42 359 profesores) están bajo contratos por horas y a término fijo. Este es otro de los factores que aquejan el sistema educativo superior en Colombia porque la planta docente —no solo en las universidades referenciadas— se ha mantenido congelada, ocasionando con ello que se precarice la situación laboral de los docentes y que estos deban recurrir a múltiples actividades para satisfacer sus necesidades.

Sumado a la falta de inversión en su cualificación, el número elevado de estudiantes que deben atender, y el hecho de que los contratos los condicionan a ser desempleados en periodo de vacaciones estudiantiles, desemboca en una baja calidad de la planta docente; por ejemplo, según las mismas estadísticas disponibles de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá D. C., para el año 2019, se contaba con 548 docentes ocasionales y 2087 docentes de planta. No obstante, de estos docentes de planta solo el 39 % tenían dedicación exclusiva, mientras que el resto suelen, basados en la evidencia, acudir a diferentes trabajos.

Por último, se debe abordar el tema de la cobertura educativa, en el cual el centralismo es la figura predominante que desde diversos flancos está llamada a permanecer. Es así como las ciudades principales retienen un amplio porcentaje del sistema de educación universitaria. Según un informe elaborado por la Unesco²¹, tomando como fuente el

.....
20 Informe realizado para el año 2019.

21 Datos relevantes se encuentran en este informe, por ejemplo: la mayoría de los docentes labora en el sector privado, a pesar de tener menos cantidad de estudiantes en comparación con el sector público. Las diferencias indicadas, tanto en déficit de planta

SNIES en el año 2020, en Bogotá hay un total de 30 562 docentes, mientras que en otros departamentos como Antioquía, Valle del Cauca, Santander y Bolívar solo hay 8787, 2975, 1821 y 1430, respectivamente. Ahora bien, más allá de evidenciar y abordar un tema ampliamente trabajado, como lo es el centralismo educativo y la deficiente oferta en ciudades secundarias, el llamado es a advertir el rezago educativo y perjuicio en el que se encuentran las zonas rurales de Colombia junto a las demás regiones no metropolitanas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el aislamiento geográfico, la pobreza multidimensional, el conflicto armado y la migración de la población joven han creado el caldo de cultivo perfecto para que en las zonas rurales se perpetúe un ciclo de violencia sin alternativas viables para su desarrollo. En palabras de Natalia Ruiz:

Las zonas rurales representan más del 80% del territorio nacional y su población corresponde al 23.28% de habitantes del país, de los cuales el 34.8% se encuentra en situación de pobreza multidimensional, según las proyecciones demográficas del DANE para el 2017. Es decir, es una población dispersa que presenta privaciones en sus hogares en materia de acceso a educación, salud, trabajo y condiciones de habitabilidad, tales como los servicios de agua potable y saneamiento básico. Por otra parte, la proporción de personas mayores de 40 años en la población rural aumentó, lo que se evidencia en el índice de envejecimiento, que pasó de 25 a 50 en diez años (2005-2015). A esto se suma que más del 50% de la población solo alcanzó el nivel de básica primaria o no tiene ningún nivel educativo. (Ruiz, 2019, p. 2)

Así las cosas, tratándose de tan considerable proporción demográfica, es necesario entender el campo como un proyecto Nacional que debe explotarse en temas económicos, culturales y sociales. Resulta menester dar un enfoque que incluya el territorio y le permita, a partir de nuevos conocimientos, alcanzar el desarrollo. Más aún, atendiendo a los datos del MEN que dan muestra del escaso acceso a educación superior (tabla 1).

.....
docente en el sector público, así como la brecha entre ciudades principales y secundarias, da muestras de las dificultades que se presentan en el área.

Tabla 1. Tasa de tránsito inmediato a educación superior según la zona de residencia del estudiante, 2015

Estudiantes de grado once de 2014 que ingresan a educación superior en 2015				
Zona de residencia	Ingresaron a educación superior	No ingresaron a educación superior	Total estudiantes grado once	Tasa de tránsito inmediato 2015
Urbana	159,695	223,740	383,435	41.6 %
Rural	23,564	82,371	105,935	22.2 %
Total	183,259	306,111	489,370	37.4 %

Fuente: MEN (2018).

En síntesis, la problemática de la educación superior en Colombia tiene su génesis en la Ley 30 de 1992; y las políticas neoliberales implementadas en los años siguientes han actuado bajo una lógica ineficaz, inyectando esfuerzos económicos en políticas que no resuelven el déficit fiscal universitario, ni la baja calidad docente, o la cobertura educativa. Las problemáticas estructurales no se resuelven atendiendo factores aislados como la cobertura si se dejan de lado otros elementos inescindibles del sistema educativo y el núcleo esencial de protección del derecho fundamental a la educación bien sea en cualquier nivel, esto es, no simplemente se refiere al tema que nos ocupa en el presente texto con la educación superior en Colombia, sino en los varios niveles de escolaridad. En otras palabras, la asequibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad se ven comprometidos en diversos niveles con los problemas en este apartado dilucidado, pese a que, como se enunció con anterioridad, se trate de un derecho de aplicación progresiva sin que esto sea un eximente de responsabilidad para tratar de garantizar la efectividad de los DESC en el marco de un Estado social de derecho que se circunscribe en un modelo neoconstitucionalista, como lo es el Estado colombiano.

Matrícula Cero

Resulta pertinente dar una mirada a lo que han sido las medidas (o más precisamente intentos) de los gobiernos nacionales por garantizar el acceso a la educación superior a los que, sencillamente, no podían acceder a esta. No sería útil realizar una inspección de aquellos que fueron llevados a cabo en el siglo pasado, pues lo realmente meritorio y que ocupa especial relevancia en este trabajo de investigación es determinar qué es lo que está ocurriendo y debería ocurrir en Colombia en cuanto a la garantía de la educación superior en consecución de una igualdad material en el acceso a esta. Así pues, se observarán algunas de las estrategias que han sido implementadas en estas últimas décadas, con el objetivo de conocer los programas o estrategias que han sido implementadas con fines similares a los previamente mencionados.

Vale la pena mencionar algunos de los “hitos” en cuanto a la educación superior en el país. En primer lugar, la creación del Ministerio de Educación Nacional en 1886 como punto de partida para el fomento y mejoramiento de la educación, seguido de la constante aparición y superposición de las universidades privadas en el país²², el surgimiento del Icetex en 1969 como una entidad que otorga créditos para posibilitar o facilitar el acceso a la educación superior, la estrategia “Ser Pilo Paga” en 2014, “Generación E” en 2018, y otros programas con los mismos fines pero que no son de carácter nacional, tal como el programa impulsado en Bogotá “Jóvenes a la U”. En las próximas líneas, se abordarán los tres últimos programas ofrecidos, que son un acercamiento a la política pública Matrícula Cero establecido por el Gobierno nacional en 2022.

Ser Pilo Paga

En 2014, el Gobierno nacional lanzó una estrategia para que los estudiantes más “pilos” del país accedieran a educación superior gratuita.

.....
22 Tan solo basta con ver que para el año 2020 existían tan solo 86 IES (32 universidades) de naturaleza pública, frente a las 230 de carácter privado (Becerra et al., 2020).

Esta iniciativa consistía en créditos 100 % condonables, un apoyo económico semestral y la posibilidad de elegir tanto universidades públicas como privadas²³. Los requisitos, en su momento, que se exigían para aplicar a esta convocatoria eran: 1) haber obtenido un puntaje igual o superior a 310 en la Prueba Saber 11, 2) haber sido admitido en una institución de educación superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación y 3) estar registrado en el Sisbén con un puntaje máximo establecido dependiendo del área territorial (Mineducación, Icetex, 2021).

A pesar de esto, el programa fue objeto de duras críticas debido a un riesgo asociado: si el estudiante beneficiario desertaba de sus estudios, el crédito condonable otorgado por el Gobierno se desvanecía y el estudiante se veía obligado a pagar el valor total de la matrícula de todos los semestres ya culminados²⁴. Como resultado, muchos jóvenes en una situación económica vulnerable quedaron con deudas de hasta cien millones de pesos. Por lo que, en principio, aquello que se presentó como una solución favorable terminó siendo un gran perjuicio para los “pilos” que fueron beneficiarios del programa.

Así mismo, el problema principal de este programa fue un desproporcionado impacto fiscal para la Nación frente a los beneficios obtenidos, pues entre el 2015 y el 2018 tan solo 7478 estudiantes ingresaron a instituciones de carácter público, frente a los 32 242 que eligieron una institución educativa privada (Mora, 2019, p. 122). En consideración de esta última cifra, el Estado se vio obligado a pagar decenas de miles de matrículas costosas en universidades privadas, distanciando recursos de las IES oficiales.

.....
23 Ser Pilo Paga se materializó mediante el contrato interadministrativo n.º 0077 de 2015 y el convenio interadministrativo 042 de 2016 suscritos entre el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex.

24 “El problema es que en el caso de Ser Pilo Paga la deserción se convierte en un tema más complejo, “porque se trata de los jóvenes más vulnerables, que cargan con un fracaso educativo y ahora tienen que saldar una deuda que no tienen cómo pagar y devolverle al Estado lo que invirtió en su educación”, dice Álvarez. Por ejemplo, si el estudiante cursó solo dos semestres, al desertar, el alumno debe retornar el dinero de esos dos semestres al Icetex. “Si era una universidad privada, el crédito se ataba a la matrícula establecida por esa institución” (Álvarez, como se citó en Casas, 2022, párr. 18).

Generación E

Esta estrategia surge en 2018 en medio del descontento social, especialmente de los jóvenes, en consideración de que, año tras año, más estudiantes se veían inmersos en grandes deudas con el objetivo de lograr pagar sus estudios universitarios. El antecedente directo que determina la creación del programa Generación E no es otro que el ya mencionado y fuertemente señalado Ser Pilo Paga, que se transformó en el programa Generación E con ocasión de la búsqueda por facilitar el acceso de los jóvenes a educación superior de calidad, sin que esto termine beneficiando a las arcas de las universidades privadas, tal como ocurrió con la estrategia de Ser Pilo Paga²⁵.

El programa se concibió sobre tres componentes fundamentales: Equipo, Equidad y Excelencia. El primero consiste, grosso modo, en un financiamiento para la mejora de la infraestructura y funcionamiento de las IES; el segundo, en el cubrimiento de hasta el 100 % de la matrícula para estudiantes pertenecientes a los estratos 1 y 2²⁶, así como un apoyo de sostenimiento. Por último, el componente de Excelencia, que permitía que aquellos jóvenes que lograran 350 puntos o más en el Icfes²⁷, en condiciones socioeconómicas vulnerables, se les pagará en su totalidad el costo de la matrícula universitaria, tanto para IES oficiales como para instituciones privadas.

El componente que destacó, y no precisamente por su eficiencia, fue el de Excelencia, pues su funcionamiento recordaba al sepultado Ser Pilo Paga, más bien, parecía la resurrección de este último. En palabras de Zubiria (2019): “En la práctica este componente representa la continuidad del subsidio a la demanda. Por eso podríamos llamarlo Ser Pilo Paga 2, pues ajusta algunos de los elementos más criticados

.....
25 La estrategia Generación E, en su componente de Equidad, junto con su respectivo reglamento operativo, se implementa mediante el convenio marco interadministrativo n.o 1166 de 2018 y su Convenio derivado n.o 001 de 2019, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social y el Icetex. De igual forma, el componente Excelencia mediante convenio derivado n.o CO1. PCCNTR.743469, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex.

26 Actualmente, los requisitos han sido actualizados y los beneficiarios deben pertenecer a los grupos y subgrupos del Sisbén A1-15, B1-B7, C1-C18.

27 Desde el año 2022 se requiere un puntaje igual o superior a 365 puntos.

de SPP, como la financiación” (Zubiría, 2019). De esta manera, sí que se estaba logrando que más jóvenes accedieran a educación superior de calidad, pero el costo era altísimo y las universidades públicas, en vez de fortalecerse y recibir más estudiantes, estaban decayendo, por lo que no se logró subsanar el problema sucedido por el programa Ser Pilo Paga.

Jóvenes a la U

El Distrito Capital del país, en vista de las altas cifras de jóvenes que continuaban sin poder acceder a la educación superior en su ciudad, decide idear su propia estrategia; es así como nace en 2021 el programa Jóvenes a la U, impulsado en cabeza de la Alcaldía Mayor de Bogotá. El funcionamiento del programa es muy similar a los previamente mencionados, pues otorga los beneficios del pago completo del valor de la matrícula así como un apoyo de sostenimiento semestral a los estudiantes; solo que su alcance se limitó a las IES de la ciudad de Bogotá. Así pues, se logró ampliar un poco más la cobertura en el acceso a la educación superior en la ciudad, complementando la tarea realizada por las principales estrategias a nivel nacional²⁸.

Según la Alcaldía Mayor de Bogotá, Jóvenes a la U, en su primera convocatoria, consiguió que 5371 jóvenes fueran beneficiarios de la medida y empezarán sus estudios; a pesar de lo anterior, esta cifra no resulta muy alentadora si se tiene en cuenta que se presentaron más de 88 000 jóvenes, por lo que no se pudo satisfacer la demanda ni en un 10 %, brecha que continúa siendo muy alta tan solo en la ciudad de Bogotá (López, 2021, como se citó en Redacción portal Bogotá, 2021).

.....
28 Este programa se formalizó por medio de su reglamento operativo aprobado el 16 de junio de 2021, por el cual se buscó dar cumplimiento a la “meta estratégica” especificada en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “Ofrecer a través de las IES, 20 mil cupos nuevos de educación superior mediante un nuevo modelo inclusivo y flexible que brinde alternativas de acceso, permanencia y pertinencia a programas de educación superior o educación postmedia, promoviendo el trabajo colaborativo y en red de las IES” (Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá).

Surgimiento y desarrollo del programa

Originalmente, el proyecto Matrícula Cero se concibió bajo la idea de lograr que los estudiantes de IES públicas del país, en las condiciones socioeconómicas más desfavorables, fueran beneficiarios del 100 % del valor de la matrícula. En razón de lo anterior, resultó imperioso establecer ciertos requisitos para así lograr llegar a las personas que más necesitaban del programa, permitiendo así delimitar la población, que para los efectos perseguidos serían los estudiantes de pregrado más vulnerables. Así pues, los requisitos de acceso se encuentran definidos por el MEN (2022a) en el artículo 9 del Reglamento Operativo para la Política de Estado de gratuidad en la matrícula así:

a) tener nacionalidad colombiana, b) tener entre 14 a 28 años en el momento de ser reportado en las plantillas de SNIES por parte de la Institución para efectos de validación por parte del Ministerio de Educación Nacional, c) estar registrado en la base certificada nacional de Sisbén IV y pertenecer al grupo A, B o C en cualquier subgrupo²⁹, [...] f) estar matriculado y registrado en el SNIES en un programa académico de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario), con registro calificado vigente impartido bajo cualquier modalidad, en alguna de las Instituciones de Educación Superior públicas que hubieran suscrito el Convenio para la Gratuidad con el Ministerio de Educación Nacional, g) no tener título profesional universitario ni de postgrado de cualquier institución de educación superior. (pp. 8-9)

Teniendo en cuenta lo anterior, se pueden inferir dos grandes potenciales resultados. En primer lugar, la medida permitiría que los jóvenes estudiantes más vulnerables de las IES consiguieran un apoyo económico para mantenerse, al no tener que pagar la matrícula universitaria. En segundo lugar, esto permitiría que, jóvenes que no

.....
29 Cabe resaltar, que en un primer momento este requisito se limitaba a los jóvenes que estuvieran registrados en viviendas con estratos 1, 2 o 3.

30 Según el mismo Reglamento Operativo, para los estudiantes pertenecientes a población indígena y víctimas del conflicto armado, de no estar registrados en el Sisbén, deben estarlo en la base censal del Ministerio del Interior y en el Registro Único de Víctimas de la UARIV, respectivamente (MEN, 2020).

habían podido estudiar ya que les resultaba imposible pagar el valor de la matrícula o sostenerse económicamente, ahora podrían lograrlo³¹.

Según cifras aportadas por el MEN, “la cobertura de la gratuidad es cercana al 91 % del total de matriculados en programas de pregrado de las 64 IES públicas que hacen parte de la Política”. Y más adelante añade: “Del total de estudiantes beneficiarios de gratuidad, financiados con las fuentes del Gobierno Nacional, 220 000 son por el componente de Equidad de Generación E y 440 000 por el Fondo Solidario para la Educación” (2023). Lo anterior se muestra como una gran victoria, pues se asegura que 9 de cada 10 estudiantes de pregrado de las IES oficiales están cobijados por la política de gratuidad; sin embargo, se estima que tan solo 4 de cada 10 jóvenes bachilleres logran entrar a una universidad al culminar sus estudios de educación media, además, para el año 2020 la tasa de cobertura bruta en educación superior fue de un corto 51.6 % (SNIES, 2023).

El Ministerio de Educación Nacional, en su Reglamento Operativo para la implementación de la política de Estado de gratuidad en la matrícula (2020), estableció que:

El Gobierno Nacional en el año 2020, dispuso como fuente de financiación para la Política los recursos del PGN para funcionamiento o inversión, dispuestos a través del componente Equidad de Generación E y de los recursos del Fondo Solidario para la Educación en la línea de “auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública” creada con el Decreto Legislativo 662 de 2020. (p. 10)

El valor de la matrícula ordinaria neta está a cargo del Fondo Solidario para la Educación (2.5 billones de recursos del FOME). Así, los recursos van directamente del Fondo Solidario a las universidades, tal como sucede con Generación E; sin embargo, según el Proyecto de Ley 132C-26oS (Sanguino *et al.*, 2021), el Fondo Solidario entregó su administración al Icetex. Estos recursos se han asignado exclusivamente

.....
31 Este último problema se ve agudizado en la población foránea, estos son, jóvenes que deben desplazarse de sus lugares de residencia, hacia las grandes urbes donde se encuentran las IES, incurriendo en gastos de manutención extras al estar fuera de sus hogares.

a líneas de crédito y solo el 3.9% a auxilios de matrícula. Únicamente se han entregado nuevos recursos por \$97 000 millones en 2020 y \$98 000 millones en el primer semestre de 2021, para cubrir los costos de matrícula a las 63 IES públicas. Pero estos recursos no son suficientes, pues el costo total por semestre es de 700 000 millones de pesos, para lograr la Matrícula Cero. Dado lo anterior, si el costo total por semestre para los estudiantes de pregrado de las IES públicas es de 700 000 millones de pesos, un año (2 semestres) le cuesta al Gobierno nacional 1.4 billones de pesos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Ley 132C-260S (Sanguino *et al.*, 2021) presenta la respuesta al derecho de petición con radicado MEN 2020-ER-203098 del Ministerio de Educación, que muestra los recursos asignados a los subsidios de matrícula de las IES en el 2020:

El Gobierno Nacional comprometido con la Educación Superior pública de nuestro país, junto con los aportes de los Gobernadores y Alcaldes, se han logrado a la fecha destinar aproximadamente \$979 290 millones para el pago de matrícula y apoyo de sostenimiento de los estudiantes de todas las IES públicas del país. Estos recursos contemplan los \$798 200 millones asignados por el Ministerio de Educación Nacional y Prosperidad Social en el programa Generación E que en 2020 llegará a 168 000 estudiantes beneficiados, a través del cubrimiento de la matrícula, apoyo de sostenimiento y otros programas de acceso a la educación superior; los \$97 500 millones del Fondo Solidario de la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, para que los jóvenes de más bajos recursos cuenten con el apoyo para continuar con el segundo semestre académico y permanezcan en el sistema educativo; y cerca de \$83 590 millones de iniciativas presentadas por gobernadores y alcaldes, para brindar auxilios adicionales.

Los recursos asignados por el Gobierno Nacional a través de programas de acceso y permanencia como Generación E y el Fondo Solidario para la Educación, sumados a los aportes realizados por los gobiernos locales y de las mismas instituciones de educación superior, permitirán beneficiar a un total de 661 mil estudiantes con un auxilio importante

sobre el valor de la matrícula, de estos 507 mil estudiantes recibirán auxilios del 100 % del valor de la matrícula. (p. 15)

El MEN no es claro cuando presenta las cifras de los recursos nuevos que se dieron como medida a las problemáticas en educación surgidas durante la pandemia. Pues, como lo muestra el derecho de petición dentro de los recursos destinados a Matrícula Cero (\$979 000 millones), se entregan recursos a los programas de Generación-E, Jóvenes en Acción, entre otros, que suman \$798 280 millones, que estaban destinados desde antes de la pandemia y no solucionan necesidades nuevas.

De acuerdo con el Proyecto de Ley 132C-260S (Sanguino et al., 2021), tanto las Entidades Territoriales como las propias IES públicas se han responsabilizado de los recursos restantes para poder financiar la matrícula cero en pregrado con aportes de \$83 590 millones por parte de las Entidades Territoriales y aunque no hay cifras globales sobre el aporte de las IES. Se presenta el caso de la Universidad Nacional, a la cual el Gobierno le asignó \$5200 millones para el programa y tuvo que asumir de sus propios recursos \$3200 millones. Por otro lado, tal como lo muestra el siguiente cuadro la Universidad de Antioquia asumió 10 196 millones de pesos de sus propios recursos para 17 947 estudiantes, más de cinco veces lo aportado por el Gobierno nacional (tabla 2).

Tabla 2. Financiación de la Matrícula en la Universidad de Antioquia

Aporte	Cantidad estudiantes	Valor matrícula (millones de pesos)	Observaciones
Aporte	7641	\$52 000	50% del valor de la matrícula de estudiantes de estrato 3
Aporte Departamento de Antioquia	7833	\$53 269	Estudiantes provenientes de Municipios no certificados: Apartadó, Turbo, Rionegro y otros deptos.

Estudiantes que asumieron la matrícula	231	\$362	Estratos 4, 5 y 6.
Apoyo otros programas	364	\$191	Entidades públicas y privadas que brindan generalmente becas.
Valor asumido por la universidad	17947	\$10196	10306 estudiantes al 100% y 7641 al 50% estrato 3.

Fuente: Universidad de Antioquia mediante derecho de petición.

El Gobierno nacional le ha cedido el costo de la matrícula de los estudiantes de pregrado de estratos 1, 2 y 3 a las entidades territoriales y a las IES. Esto significa que el programa “Matrícula Cero” le sigue dando la responsabilidad a las universidades de subsidiar el valor de la matrícula en un 90 %, en vez de hacerse cargo de los recursos para satisfacer los costos de matrícula le transfiere la obligación a las IES.

En suma, para financiar la Matrícula Cero a nivel nacional para pregrados el Gobierno nacional debe destinar una suma aproximada de 1.4 billones de pesos colombianos, por consiguiente, el dinero que destinó el Gobierno nacional para las IES no es suficiente para suplir el gasto total de los estudiantes, lo que termina perjudicando a las IES debido a que estas deben suplir el costo de la matrícula, generando que continúe el endeudamiento en la educación superior.

Alcance y viabilidad del programa

Concluidos los capítulos anteriores, y teniendo claros los problemas que enfrenta el sector, a continuación se evalúa la capacidad de la medida objeto de estudio para mitigarlos, así como su viabilidad a corto y largo plazo. Para estos efectos, además de la investigación realizada en los apartados anteriores, y ante la imposibilidad de encontrar datos oficiales sobre ciertos temas específicos, se optó por realizar una muestra en las ciudades que agrupan mayor cantidad de universidades públicas: Bogotá y Medellín. Así, se solicitó información a la

Universidad Nacional, Universidad Abierta y a Distancia, Universidad Distrital, Universidad Pedagógica y a la Universidad de Antioquia.

Así, como se pudo observar, las tendencias de privatización y a su vez el desfinanciamiento de las IES públicas, son problemáticas que han perdurado en el tiempo y que, a pesar de las estrategias implementadas por los gobiernos, se han mantenido e incluso magnificado. La evidencia clara de lo anterior se encuentra en los antecedentes del programa Matrícula Cero: Ser Pilo Paga, Generación E y Jóvenes a la U.

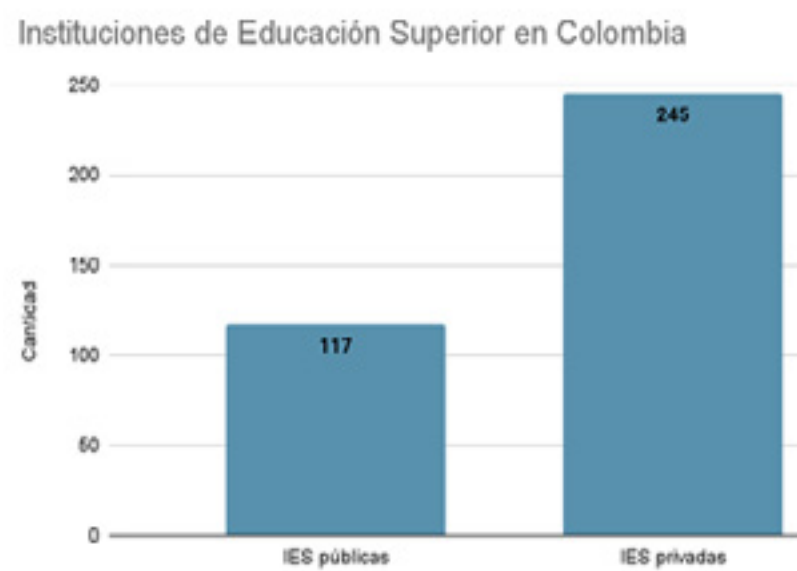
Para efectos de este trabajo investigativo, se entiende por privatización a la transformación y traslación de una actividad naturalmente pública al sector privado. Así las cosas, resulta irrefutable afirmar que la educación efectivamente es una actividad que esencialmente es de carácter público, esto en razón de la fundamentación constitucional expuesta al principio de este texto; así que no solo es una actividad pública, también es un derecho fundamental. En últimas, el problema real —bastante grave— es la privatización del derecho a la educación. En palabras de Ruiz (2009):

La privatización de los servicios educativos ha tenido lugar en un contexto en que al Estado le resulta cada vez más difícil satisfacer la demanda, sobre todo en la enseñanza superior. Además, el comercio satisfacer del sector educativo, especialmente el superior, tiene un enorme potencial de rentabilidad. Éste incluye el reclutamiento de estudiantes en el ámbito internacional, el establecimiento de campus universitarios en el extranjero, el otorgamiento de franquicias y la enseñanza en línea. (p. 326)

Para comprender mejor el fenómeno de la privatización de la educación superior en Colombia, basta con realizar una comparación entre la cantidad de IES de carácter público y las de carácter privado. Como se observa en la figura 4, actualmente existen 362 IES activas en Colombia³², de las cuales 117 son públicas (32.3%) y 245 privadas (67.6%).

.....
32 “Activas” se refiere a que cuentan con personería jurídica vigente.

Figura 4. Instituciones de Educación Superior en Colombia (2023)

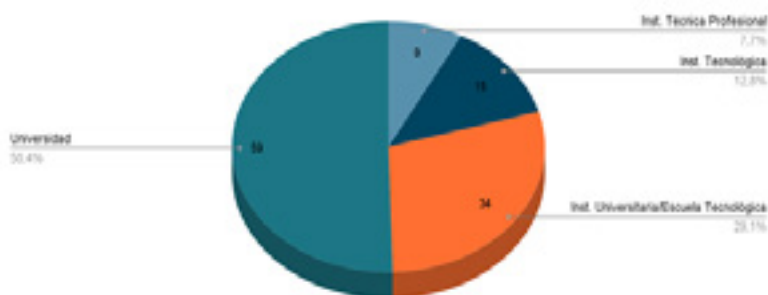


Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por el Ministerio de Educación en su portal web SNIES.

Como se pudo observar, la cantidad de IES privadas en Colombia dobla a la de las IES públicas. De igual forma, en las siguientes figuras se contrastan las IES públicas y privadas, discriminando su carácter académico.

Figura 5. IES públicas según su carácter académico

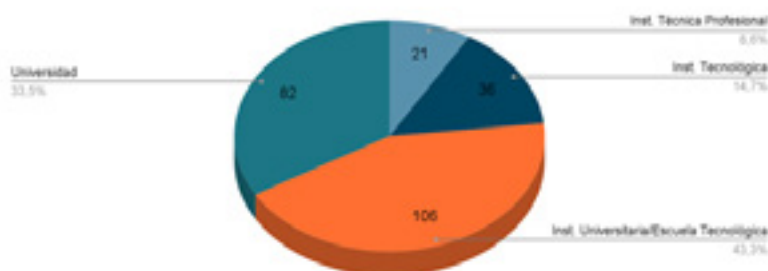
IES públicas según su carácter académico.



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por el Ministerio de Educación en su portal web SNIES.

Figura 6. IES privadas según su carácter académico

IES privadas según su carácter académico



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por el Ministerio de Educación en su portal web SNIES.

Vale anotar que, mientras en el país existen 188 universidades e instituciones universitarias/escuelas tecnológicas privadas, las cuales acogen la mayor cantidad de estudiantes de educación superior; tan

solo 93 instituciones de las mismas características son oficiales. Esta brecha, a su vez, resulta alarmante si se tiene en cuenta que las instituciones de carácter privado en su mayoría no tienen acreditación de alta calidad en comparación con las IES oficiales³³.

Ahora bien, el común denominador de los programas antecesores a Matrícula Cero es su estrategia. Esta última, en general consiste en el pago total del costo de la matrícula de los estudiantes; no obstante, como se vio, en la mayoría de los casos los jóvenes eligen instituciones de carácter privado. En suma, una gran cantidad de capital se está destinando a las universidades privadas, muestra de ello fue que entre los años 2015 y 2018, en el marco de la implementación del programa Ser Pilo Paga, se destinaron \$950 658 millones de pesos a IES privadas, frente a un escaso desembolso de dineros de \$96 657 millones a IES públicas (Mora y Ruiz, 2019).

Por otro lado, pareciera que la estrategia del programa Matrícula Cero subsana el problema de la privatización, ya que como se vio su operatividad solo recae sobre IES de carácter público, por lo que no se canalizarían recursos al área privada. No obstante, Matrícula Cero implica, nuevamente, una desfinanciación de las instituciones educativas estatales, ya que como se observó, en últimas la mayor responsabilidad respecto a la operatividad del programa Matrícula Cero la tienen las propias IES.

Finalmente, se puede afirmar que el fenómeno de la privatización en Colombia se da en un marco internacional de mercantilización de la educación, por la cual se desnaturaliza la esencia de la educación como derecho y se convierte en una mercancía. Según explica García (2018), este nuevo estatus económico de la educación tiene un posible origen en las nuevas estrategias y políticas establecidas a finales de la década de los ochenta en el Consenso de Washington, que fueron principalmente un estado más pequeño, que debía intervenir poco y dejar que el libre mercado se regulara gracias a la mano invisible (p. 38). Lo que García expresa es que se abandonó un poco la tarea de nutrir

.....
33 Para el año 2020, el 30 % de las IES públicas contaban con acreditación de alta calidad. Por otro lado, solo el 17 % de las IES privadas contaban con dicha acreditación (Becerra-Plazas et al., 2020).

cada vez más las universidades públicas, por lo que el beneficiado era el sector privado que cada vez se fortalecía más. De hecho, también menciona que una consecuencia, y a su vez prueba del problema, es el ya mencionado límite que se estableció en la Ley 30 de 1992: el incremento en los recursos económicos destinados a las instituciones de educación superior de carácter público será tan solo la inflación anual, por lo que en últimas el incremento neto es del 0 %.

Ahora bien, también es importante tener en cuenta que las subvenciones a las matrículas no conducen necesariamente a un mayor acceso de los grupos menos favorecidos. Así quedó demostrado por las cifras mencionadas en el capítulo anterior, según las cuales los estudiantes de mayores recursos son los que tienen mayores posibilidades de acceso. Lo anterior se debe a que las dinámicas de ingreso a la educación superior se ven afectadas por cosas como los problemas relacionados con el pésimo sistema educativo en la educación básica media³⁴ (tanto en la zona rural como urbana), los cupos limitados que ofrecen las IES públicas y los costos adicionales a la matrícula que se relacionan con emprender este tipo de estudios.

Ahora bien, es importante detenerse sobre este último punto, pues realizar estudios universitarios también acarrea gastos relacionados con transporte, alimentación, etc., y en el caso de estudiantes que se ven obligados a trasladarse de las regiones a las ciudades que sí cuentan con estos centros educativos: vivienda, servicios públicos, entre otros, que en caso de no poder satisfacerse impiden que los estudiantes accedan a estos niveles educativos.

Lo anterior, a pesar de que este último grupo de personas (foráneos) son más propensas a encontrarse en situaciones de vulnerabilidad, que aquellas que sí pertenecen a centros urbanos. Esto queda demostrado no solo por las cifras oficiales, sino que pudo ser corroborado por los datos recolectados en la presente investigación. Así, se puede

.....
34 Pese a los avances obtenidos, persisten aún rezagos significativos tanto en cobertura como en calidad que afectan especialmente a los hogares de bajos ingresos, a algunas regiones geográficas, a la población rural y a las minorías étnicas. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema educativo en la zona rural, 48 culminan la educación media, mientras que en las áreas urbanas lo hacen 82 estudiantes (MEN, 2013).

tomar el ser beneficiario de la medida como criterio para identificar situaciones de vulnerabilidad, toda vez que para ser titular de esta es necesario acreditar dichas situaciones.

De esta manera, se verifica cómo la mayoría de los beneficiarios de la política en cuestión en la Universidad de Antioquia, por ejemplo, pertenecen a regiones diferentes a Medellín. Así, en dicha universidad, para el periodo 2021-2, esta población representó el 64 % de los beneficiarios, en el periodo 2022-1 el 66 % y en 2022-2 el 65 %. De este modo, los estudiantes que buscan ser beneficiarios de los programas que ofrece el Gobierno para tener acceso a la educación superior pasan por distintos obstáculos, ya que los ciudadanos del territorio nacional viven en distintas condiciones, ya sean económicas, sociales o culturales; lo que les impide no solo incorporarse en los centros educativos, sino también culminar su proceso académico de la mejor manera.

Por otra parte, históricamente el desfinanciamiento de las IES ha afectado la viabilidad y el correcto funcionamiento del sistema educativo. Los recursos que se han destinado a las universidades públicas han sido insuficientes para solventar todas las necesidades, aunque en el Proyecto de Ley 132 C-260S (Sanguino *et al.*, 2021) señala que el Estado ha entregado entre 4.9 y 10.8 billones de pesos para la educación superior en el país³⁵. Que simboliza entre el 4.13 y el 3.21 % del PGN. Esto muestra que la suma total dada a educación superior aumenta constantemente en grandes cantidades, pero no ocurre lo mismo con el porcentaje del PGN.

Ahora bien, en lo que respecta al programa objeto de estudio, aunque las cifras de acceso a la Matrícula Cero son elevadas, pues al menos el 91 % de los matriculados son beneficiarios, las fuentes de financiación de la Política de Gratuidad no resultan útiles para subvencionar la crisis financiera que aqueja a las IES. Así, el programa soluciona las necesidades de acceso de los estudiantes a corto plazo, pero a largo empeora los problemas de desfinanciación, lo que impide que las instituciones puedan responder a la creciente demanda de servicios de educación superior sin recaer en masificación a bajo costo, lo que desde luego perjudica la calidad de la educación.

.....
35 Valores reales a 2019.

El Estado colombiano no se ha hecho responsable de los costos de la educación superior, ni ha puesto a consideración el gasto real por estudiante (que realmente representa un costo más elevado que el valor neto de la matrícula) del que termina haciéndose responsable la institución pública, sin resolver el grave problema del financiamiento estatal sobre el verdadero costo de los estudiantes que se benefician de la política de Estado. En ese sentido, el Estado debería financiar el valor real de la matrícula con Matrícula Cero. Además, no se pone a consideración que la cantidad de estudiantes que ingresan a la educación superior también ha aumentado notablemente, comparado con los años anteriores, lo que se convierte en un cambio esencial en el financiamiento destinado a la Matrícula Cero.

En ese orden de ideas, Gaviria (2022) señala que:

El Informe Nacional de Competitividad (INC) 2021-2022, en las últimas décadas Colombia ha mostrado avances en lo que refiere a acceso y cobertura educativa que obedecen al incremento del presupuesto destinado para esta materia, pero aun así, no logra equilibrarse frente al promedio de los países de la OCDE³⁶. Según el Ministerio de Educación, presidido por María Victoria Angulo González, el rubro del sector pasó de \$38.5 billones en 2018 a \$49.2 billones en 2022, lo que equivale a un incremento de \$10.7 billones en menos de cuatro años. No obstante, “el país ha sido menos efectivo respondiendo a problemas estructurales como los bajos niveles de calidad de la oferta educativa y formativa, la deserción³⁷ y repitencia escolar y la falta de pertinencia de la oferta educativa respecto a las habilidades requeridas por el sector productivo”, según el INC.

Otro factor es la baja cantidad de egresados en Colombia que van de forma directa de la educación básica secundaria y media a la educación

.....
36 La tasa de cobertura bruta en educación superior en Colombia es similar al promedio de América Latina, pero se encuentra 21 puntos porcentuales por debajo del promedio de las economías de la OCDE (72.8 % en el 2017)”, según registra este informe 2019-2020 del Consejo Privado de Competitividad.

37 La tasa de deserción anual promedio para la educación superior fue de 9.69 % en 2018. La tasa de ausencia intersemestral en el mismo año fue de 15.02 %.

superior. Las cifras del Laboratorio de Economía de la Educación (2021) muestran que de los 476 045 estudiantes que se graduaron de la educación media en 2019, 190 621 estudiantes ingresaron directamente, es decir, el 40 % de egresados de la educación media ingresaron a la educación superior en el año 2020; de esta cantidad de estudiantes solo el 61 % ingresaron a las IES acreditadas, el otro 39 % lo hicieron a instituciones no acreditadas.

Recapitulando, se puede afirmar que el programa Matrícula Cero responde a los problemas que tienen los estudiantes categorizados en las condiciones socioeconómicas más vulnerables, en consideración a que su estrategia les permite acceder a las IES sin tener que pagar ningún costo por concepto de matrícula. A pesar de lo anterior, se debe señalar que aunque cumple con el objetivo, solo lo hace de manera parcial; pues tal como fue expuesto el programa es pertinente para los estudiantes que ya tienen un grado de satisfacción del derecho alcanzado, pero qué hay de los jóvenes que aún no son estudiantes por no haber ingresado a una IES pública, en razón de los limitados cupos disponibles y la baja cobertura.

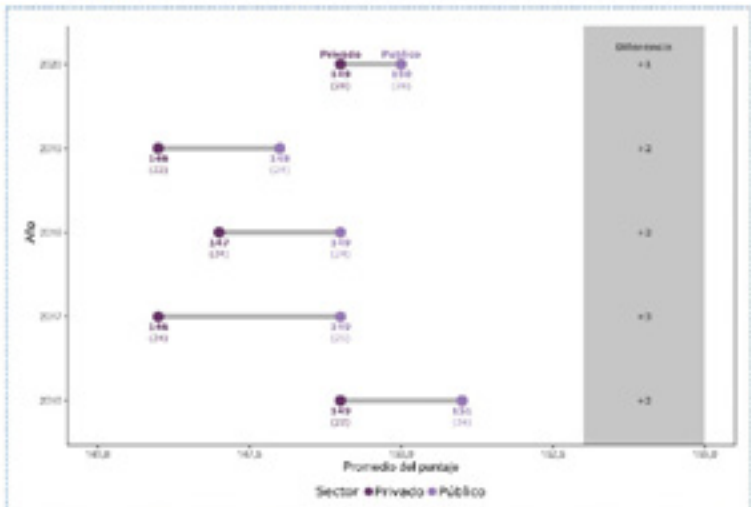
En vista de esta pregunta, solo se puede reconocer que Matrícula Cero no hace nada al respecto, pues no soluciona *per se* los problemas estructurales que padece el sistema de educación desarrollados anteriormente. De hecho, es importante mencionar que estos problemas estructurales no son más que las secuelas de un país que viene sumiéndose en una constante crisis, en todos los aspectos. Así lo demuestran las cifras proporcionadas por el DANE, pues para el año 2021 en todo el territorio nacional la pobreza monetaria fue de 39.3 % y la pobreza monetaria extrema fue de 12.2 % (2022) Así pues, resulta particularmente complejo hablar de equidad y justicia social cuando actualmente en Colombia se registra un coeficiente de Gini de 0.523 %³⁸. Con todo lo anterior, se muestra un panorama espinoso en lo que respecta a un verdadero progreso en todos los sentidos. No obstante, Matrícula Cero puede ir siendo la gran locomotora que impulse una

.....
38 El coeficiente de Gini es un indicador que mide o calcula el nivel de desigualdad en un país. Este es un número del 0 (cero) al 1 (uno), en donde 1 significa una perfecta igualdad y 0 la total ausencia de esta.

verdadera transformación (o más bien evolución) en la educación superior en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, por una parte, pese a que se ha demostrado que la ampliación de la cobertura no soluciona por sí sola las problemáticas respecto a la educación superior en Colombia, continúa siendo un aspecto conducente y relevante (sin que con ello se crea que es el único factor incidente en la misma). Siendo así, es bien sabido que las principales alternativas en la búsqueda de ampliar la cobertura de educación superior están esencialmente enfocadas en la creación de nuevas IES o creación de nuevos cupos en los diversos programas académicos; sin embargo, estas no garantizan que la educación impartida cumpla con los estándares de calidad, situación que se manifestó con la apertura indiscriminada de instituciones de educación superior de tipo privado. Respecto y pese a esta creación masiva de IES privadas, encontramos que no existe una relación directa con el aumento de la calidad educativa, lo que se ve reflejado en los resultados Saber Pro en el período entre 2016 y 2020, en el cual el promedio del puntaje global del sector público fue superior al del sector privado, como se evidencia en la figura 7 presentada en el informe nacional de resultados Saber Pro-2020.

Figura 7. Promedio del puntaje global, según sector, entre 2016 y 2020



Fuente: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). (2021). Informe nacional de resultados del examen Saber Pro 2020 (vol. I).

Por esta misma razón, existe un mayor número de demanda del estudiantado en las universidades públicas con mayor “renombre” sobre las universidades o instituciones cuyos programas académicos no gozan de este mismo reconocimiento, lo que sucede también con las IES que no cuentan con acreditación de alta calidad³⁹ (o que aún no registran ninguno de sus programas con acreditación de alta calidad)⁴⁰ o recientemente obtuvieron dicha condición⁴¹, pues el mercado laboral

39 De acuerdo con lo señalado por Luz Karime Abadía, directora del observatorio Económico de la Educación, las universidades que cuentan con acreditación de alta calidad –proporcionada por el MEN– representan únicamente un 25 % de las IES del país.

40 Según el Observatorio de la Universidad Colombiana en su publicación del 12 de octubre de 2022, de las casi 300 IES en Colombia, tan solo 180 registraron por lo menos uno de sus programas académicos en alta calidad.

41 Al respecto, la UNAD, según el portal web de dicha institución recibió, la acreditación institucional de alta calidad y rompió récords entre las instituciones de educación superior, puesto que por su impacto nacional, acceso de todos los sectores poblacionales y condiciones para ofertar programas educativos con alta calidad, el Ministerio de Educación Nacional les otorgó dicha acreditación para los próximos cuatro años. Por consiguiente, la UNAD se convirtió en la universidad más grande de Colombia –en razón de su número de estudiantes y modalidad de programas ofertados–, en ser acreditada institucionalmente.

tiene una tendencia a escoger profesionales egresados de las primeras. Para ejemplificar, la Universidad Nacional de Colombia —tanto en sus sedes de Bogotá y Medellín— gozan de una mayor cantidad de aspirantes y admitidos, a saber en el periodo 2023-01, según las estadísticas de la UNAL⁴², en la sede de Bogotá fueron admitidos 2740 personas y en la sede de Medellín, 1676; mientras que en otras IES la confluencia y la demanda de estudiantes es menor, precisamente por el renombre que poseen estas instituciones, lo que brinda a sus graduados mayor posibilidades en el mercado laboral⁴³.

Verbigracia, para el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas —sin mencionar otras universidades menos apetecidas— la situación se constata, pues las personas que ingresan a esta institución representan un menor porcentaje de los que ingresan a la UNAL; puesto que en la primera, según información obtenida mediante derecho de petición al 2023-01, hay un total de 27 824 estudiantes matriculados y en la segunda, 50 111; por consiguiente, es mayor la desfinanciación de esta en relación con la forma en que se cubren y ejecutan los recursos con la política de gratuidad de Matrícula Cero siendo reflejado esto a través de los acuerdos 328 de 2020 y 345 del 2021 del Consejo Superior Universitario, puesto que los recursos del Ministerio de Educación probaron ser insuficientes, por lo que la universidad tomó una parte

.....
Sin mencionar que es la universidad pública más joven, con solo 40 años, en acreditarse institucionalmente. Para ampliar la información, véase UNAD (2022). Mineducación reconoce acreditación institucional de alta calidad a la UNAD. <https://noticias.unad.edu.co/index.php/unad-noticias/todas/4913-mineducacion-reconoce-acreditacion-institucional-de-alta-calidad-a-la-unad#:~:text=La%20Universidad%20Nacional%20Abierta%20y%20a,las%20instituciones%20de%20educaci%C3%B3n%20superior>

42 Universidad Nacional de Colombia. (s. f.). Proceso de Admisión. 1.º semestre 2023. Puntajes de admisión por programa. Sede Bogotá. https://admisiones.unal.edu.co/fileadmin/ArchivosDNA/Estadisticas/2023-1/23-1_regulares_y_MBP_BOGOTA.pdf

43 Al respecto, la Universidad Eafit, en su artículo “Impacto social de los programas de pregrado”, hace referencia a la teoría de la selección, que consiste en que el mercado laboral usa como factor determinante a la educación para que los trabajadores más competentes ingresen en mejores condiciones y a mejores cupos laborales. De esta forma, se señala que el prestigio de las instituciones produce el denominado “efecto marca”, el cual tiene gran incidencia en el acceso al mercado laboral, en el que se da prelación a los egresados de dichas instituciones por sus capacidades educativas.

del presupuesto y la destinó para incluir en el apoyo, según información suministrada por la UNAL como respuesta a un derecho de petición allegado a esta.

De esta manera, también resulta menester destacar la influencia de los diversos *rankings* de universidades del país en el prestigio que se les asigna y, en consecuencia, en el ingreso a las mismas, pues para nadie es un secreto que encabezar estos listados genera un gran impacto y resulta más llamativo para la población que se encuentra a puertas de ingresar a la educación superior, por lo que la demanda sigue en constante aumento y los recursos para suplir esta no aumentan paralelamente ni se atienden los requerimientos y demás problemas estructurales identificados a lo largo del texto como circunstancias atenuantes en la materialización de la educación superior como un derecho fundamental y los desarrollos jurisprudenciales a nivel nacional e internacional.

Propuestas

Llegado a este punto, es pertinente señalar la necesidad de un cambio en la forma de financiación del sistema en la educación superior conforme al artículo 86 de la Ley 30 de 1992, especialmente, respecto a la forma en que se actualizan los recursos de las IES conforme al IPC. Teniendo en cuenta que, como se ha demostrado a lo largo del texto, el programa “Matrícula Cero” y los recursos destinados a este por parte del Estado son insuficientes y solo representan el 10 % del costo total de la matrícula de los estudiantes, generando que los demás costos son asumidos por las propias IES con sus propios recursos. Valdría la pena pensar formas de financiación en las bases presupuestales no atadas al IPC combinadas con incentivos por investigación o desempeño como funciona en las universidades de Europa.

Aun así, debería mantenerse la política de gratuidad para las poblaciones más vulnerables, siempre y cuando se reestructure el sistema financiero de la educación superior para que quede en cabeza del Estado —como garante del derecho a la educación—, y así se evite que

las mismas instituciones educativas carguen con los gastos educativos de sus beneficiarios; puesto que conforme a la información adquirida y suministrada por la UNAL a través de derechos de petición, desde el comienzo de la implementación de la política pública a la actualidad en las sedes de Bogotá y Medellín se han beneficiado un total de 36 851 y 15 039 personas, respectivamente. Siendo estos números bastante elevados si se tiene en cuenta que cada semestre hay nuevos admitidos, y en contraste, el número de estudiantes egresados es menor, por lo que los recursos que se deben invertir son mucho mayores cada vez que se postergue la política de gratuidad en la forma en que se mantiene actualmente.

Para este mismo fin, también es menester resaltar la existencia de otras alternativas de financiación, como el crowdfunding⁴⁴ o la beca implementada por la Universidad de los Andes, denominada “Quiero Estudiar”⁴⁵, que facilitan el acceso de personas en condiciones de mayor vulnerabilidad a partir de la utilización del capital de numerosos

.....
44 Esta es una alternativa bastante llamativa, en el entendido de que permite que una persona, ya sea nacional colombiano o extranjero, done una cantidad determinada en alguno de los proyectos educativos o becas que desee apoyar, recibiendo a cambio algo en su favor como un beneficio tributario u otro beneficio económico. El ejemplo más importante a nivel nacional es el caso de la Fundación Help, la cual se dedica a financiar matrículas o proyectos educativos y, para inicios de 2022, a través de su plataforma titulada “Dona X a la Educación (DxE)”, había alcanzado una cifra importante de más de 4000 donaciones, con las cuales fue posible financiar 50 matrículas universitarias, convirtiéndose de esta manera en el crowdfunding sin ánimo de lucro número 1 a nivel nacional. Para ampliar esta información, véase El Tiempo (2022, 14 de enero). Crece crowdfunding de Fundación Help para financiar educación. <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/crowdfunding-la-fundacion-que-recibe-mas-apoyo-en-becas-644873>

45 Esta es una convocatoria de la Universidad de los Andes, creada con el fin de financiar hasta en un 95 % el valor del pregrado de jóvenes entre 16 y 21 años de edad que posean cualidades educativas sobresalientes y que acrediten no contar con altas condiciones económicas. Esta iniciativa financia el número de semestres previstos para el pregrado y hasta dos semestres más. Adicional a estos beneficios, el estudiante firma un “Compromiso de Reciprocidad de Quiero Estudiar”, bajo el cual debe cumplir con determinados requisitos tanto en la fase de estudios como en la fase profesional, destacando su compromiso —cuando se gradúe— de aportar al Fondo Quiero Estudiar Escala el 20 % de sus ingresos mensuales —el cual debe superar el valor de dos salarios mínimos— por el doble de tiempo en el que fue beneficiario del programa.

individuos a través de pequeñas o totales aportaciones que ayuden a financiar su educación superior.

En ese sentido, es necesario, en primer lugar, que la Matrícula Cero no solo garantice el acceso a la educación superior a los estudiantes en condición de vulnerabilidad, sino que también sea efectiva la financiación basada en resultados, teniendo en cuenta criterios tanto de sostenibilidad financiera como de calidad y pertinencia; esto es, que se tomen en consideración los elementos del ámbito de protección jurisprudenciales del derecho fundamental a la educación. En un segundo momento, siempre de la mano de los criterios de calidad en mención, se debe aumentar el acceso y la cobertura a las IES, así como el fortalecimiento de estas, como quiera que se debe garantizar la permanencia y culminación del proyecto formativo de los estudiantes.

Ahora bien, no se pueden negar los avances y beneficios que conllevó la implementación de la política de gratuidad atendiendo las circunstancias particulares que dieron origen a la medida y los alivios que se generaron a partir de ello y se mantiene para miles de jóvenes en el país. No obstante, la cantidad de jóvenes que siguen sin tener acceso a la educación superior continúa siendo elevada, especialmente, en las instituciones de carácter público que admiten un porcentaje irrisorio del total de aspirantes que se presentan semestre a semestre, pero que con las condiciones actuales que se postergan desde el planteamiento de la Ley 30 de 1992 y la forma de implementación de políticas de gratuidad que compromete sus ya precarios recursos con financiamiento a la demanda y no a la oferta se presentan problemas estructurales que tienen en crisis a la educación superior y el derecho fundamental a esta.

Ahora bien, en cuanto a los gastos adicionales a la matrícula, en principio se podría decir que hay dos formas de mitigar estos costos; la primera, aumentar los recursos destinados a cubrir estos gastos, o, la segunda, aumentar la cobertura de las IES en el país, de modo que personas que deben trasladarse a otras ciudades tengan cubiertas sus necesidades básicas. Sin embargo, como se explicó anteriormente, la medida aumenta la desfinanciación del sistema, y con ello limita gravemente la posibilidad de financiar estos costos o de crear más IES.

En conclusión, muchos de los jóvenes que no lograron tener un cupo en alguna de las instituciones cobijadas por la Matrícula Cero no pueden empezar sus estudios y, como se mencionó, terminan trabajando para sobrevivir y en muchos casos jamás se desarrollan profesionalmente, por consiguiente, el capital humano muchas veces se pierde y las estadísticas ya muy conocidas sobre pobreza, desempleo, delincuencia y demás factores siguen aumentando. En otras palabras, la educación es intrínseca a los procesos productivos de cada país, puesto que a partir de esta se obtiene el capital humano necesario para solventar las necesidades propias de cada país junto a sus particularidades.

Si bien las propuestas expuestas anteriormente están encaminadas a mitigar los problemas que se presentan con la política de gratuidad, es importante reconocer que gran parte de los problemas que sufre el sector son estructurales, pues provienen de niveles educativos anteriores al universitario. Sin embargo, su solución requiere de políticas que miren al largo plazo. Para tal efecto, presentamos la siguiente propuesta.

Para comenzar, es necesario señalar que los modelos de financiación de la educación superior nunca son inalterables, incluso, se encuentran influenciados por los contextos en los cuales estos se encuentran implementados. Igualmente, sucede con las múltiples teorías de implantación de modelos educativos de los países desarrollados, pero ello no implica que no se puedan tomar elementos propios de estos que sirven como insumo para el desarrollo de políticas y planes estratégicos propios para los países que miran como paradigma a dichos modelos. En palabras de Euler:

Un análisis diferenciado concluye que la transferencia de un sistema, o de componentes aislados del mismo, no debe entenderse como un proceso de simple reproducción, sino de selección y adaptación, que se rige por los objetivos y las condiciones generales del posible receptor de la transferencia... Más bien realiza una comparación de las experiencias de distintos países y, llegado el caso, se aceptan y adoptan aquellos elementos que mejor se adecuen a las metas, estructuras y culturas propias. (Euler, 2013, p. 6)

Partiendo de lo anterior, en el presente apartado se formula una propuesta que da prioridad a los niveles escolares anteriores a la etapa universitaria, a la cobertura y a la calidad de esta última, a través del redireccionamiento del gasto público en educación. Así, se toman como referencia las experiencias de países desarrollados como Alemania e Inglaterra, al tiempo que se demuestra que dichas discusiones no han sido ajenas en el ámbito latinoamericano, toda vez que se han dado, entre otros países, tales como en Argentina, y han encontrado su realización en países como Chile.

En concreto, lo que se propone es redireccionar el dinero destinado a subvencionar las matrículas en niveles universitarios para fortalecer la formación escolar y aumentar la cobertura, tanto del sistema universitario como escolar, pues, como se mencionó con anterioridad, la capacidad redistributiva del gasto estatal en matrículas universitarias se ve fuertemente disminuida por los problemas que afectan los niveles más elementales. Desde luego, el cambio aludido se debe realizar de manera gradual, pues no se pueden desconocer los derechos adquiridos de los estudiantes universitarios que hoy son beneficiarios de la medida que se pretende reemplazar.

Con lo anterior, se satisface de mejor manera el derecho a la educación superior, y en general el derecho a la educación, pues se atienden de mejor manera los elementos de su núcleo esencial. Así, en primer lugar, resulta claro que la disponibilidad reportará una mejora al destinarse parte de estos recursos a la construcción de nuevas instituciones escolares y universitarias en regiones que a día de hoy no cuentan con la cantidad suficiente por el fenómeno de concentración institucional explicado en capítulos anteriores. Lo anterior además disminuiría los costos adicionales que enfrentan aquellos estudiantes que deben trasladarse de su lugar de origen para emprender estudios universitarios, motivo por el cual también se satisfacen los elementos de accesibilidad y permanencia.

Del mismo modo, se satisface el componente de acceso, pues al reducir las brechas de egreso en la educación media que existen, por ejemplo, entre las zonas rurales y las zonas urbanas, al invertir más en los niveles escolares, aumenta la cantidad de estudiantes pertenecientes

a familias vulnerables que cumplen con el requisito mínimo para acceder al nivel universitario: ser bachiller. Igualmente, se satisface el elemento de la permanencia, pues al invertir más en grados anteriores a la universidad, sobre todo en enseñanza de primera infancia, se aumentan las posibilidades de éxito académico en los demás niveles, entre ellos el universitario, y se reducen las posibilidades de deserción escolar. En el mismo sentido, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) menciona lo siguiente:

Una enseñanza de calidad durante los primeros años prepara a los niños para tener éxito a lo largo de toda su educación. Numerosos estudios realizados en diversos países han demostrado que los estudiantes que concluyen la enseñanza preescolar tienen menos probabilidades de repetir grados y más probabilidades de concluir la enseñanza primaria y secundaria. [...] En conjunto, estos datos empíricos indican que, en última instancia, una educación preescolar de calidad contribuye a que los países logren sus objetivos relacionados tanto con la enseñanza primaria y secundaria como con la educación superior. (2019, p. 6)

Por último, no se perjudica el componente de calidad, toda vez que con el redireccionamiento propuesto no se quitan recursos que las universidades requieren para su correcto funcionamiento. En todo caso el subsidio a la matrícula deberá ser reemplazado por formas de financiamiento que les permitan a los estudiantes más vulnerables ingresar a dicho nivel educativo. Sobra decir que dichas formas de financiación deben tener condiciones que no perjudiquen al estudiante, y, en ese sentido, ser lo más laxas posibles, pues en últimas con dichos créditos se pretende asegurar un derecho fundamental, esencial para el desarrollo de los colombianos y de la nación en general.

Así, resulta claro que lo propuesto está en consonancia con las obligaciones estatales en la materia, no solo porque satisface los elementos esenciales del núcleo del derecho, sino porque satisface la obligación de cumplimiento, cuyo alcance, como se explicó en el primer capítulo del presente texto, es mayor en los niveles de formación académica. Del mismo modo, la propuesta tampoco sería inconstitucional por reñir con el principio de progresividad, pues si bien *prima facie* causa un retroceso, en últimas, como

ya se mencionó, busca proteger de manera integral no solo el derecho a la educación superior, sino el derecho a la educación en general.

Ahora bien, como se mencionó al inicio, esta propuesta recoge experiencias del ámbito europeo y latinoamericano. De este modo, en Inglaterra, como consta en el estudio realizado por Azmat y Simion (2017), se vivieron fuertes cambios en la financiación de las universidades en los años 1998, 2006 y 2012. Así, en dicho país, en 1998 se pasó de un modelo gratuito a uno donde los estudiantes debían pagar como máximo mil libras esterlinas, cifra que se determinaba según los ingresos de sus familias. Sin embargo, en 2006, tras la entrada en vigor de la ley de educación superior de 2004, los estudiantes estaban obligados a pagar un precio único en la matrícula, independientemente de sus ingresos, cuyo máximo se encontraba en las tres mil libras, cifra que aumentó a nueve mil en el año 2012 (p. 6). A pesar de tener que pagar estas matrículas, tras las reformas e independientemente del nivel de ingresos, los estudiantes pueden solicitar préstamos a una empresa respaldada por el Gobierno, y pagarlos a plazos tras graduarse, toda vez que sus ingresos superen las veintiún mil libras (p. 7).

En cuanto a los resultados de estas medidas, el estudio concluye que no afectaron de manera considerable la participación en los niveles educativos de carácter universitario. Así, menciona que tras los cambios introducidos en 2006 la participación se redujo apenas un 0.7 %, y con aquellos de 2012 un 0.2 %. Afirmando, además, que dicha disminución recae mayoritariamente en aquellos estudiantes de mayor estatus socioeconómico (p. 21). Del caso inglés es posible extraer al menos las siguientes dos conclusiones.

Primero, que es posible pasar de un sistema de financiación universitaria completamente subsidiado por el Estado, a uno donde si bien los estudiantes deben pagar, cuentan con las facilidades crediticias para hacerlo. Segundo, que dicho cambio no perjudica a los estudiantes menos favorecidos. Ahora bien, la presente propuesta busca fortalecer los niveles escolares y la cobertura de este nivel y el universitario con los recursos que se liberan tras la eliminación progresiva de los subsidios a las matrículas universitarias.

En ese orden de ideas, el caso de Alemania sobre la financiación y el modelo educativo dista de la realidad colombiana. Tratándose de un sistema federado la financiación de las instituciones de educación superior está en manos de los Länders (Estados) y a ellas acuden más del 90 % de la población⁴⁶ de forma global en el país, mientras que en Colombia, pese a la pretendida descentralización territorial y por servicios las instituciones de educación superior en los diferentes entes territoriales, per se, no tienen ni autonomía financiera ni legislativa del órgano central. Ahora bien, la educación y los elementos del núcleo esencial de este derecho en Alemania se hacen manifiestos desde los primeros años de infancia de las personas, puesto que previos criterios de determinación estos son clasificados en modelos educativos adaptados y pensados para las actitudes y aptitudes propias de cada niño, que pretenden garantizar la efectiva aplicación y materialización de este derecho. La división que se hace de las personas no es más que una proyección de las ocupaciones académicas, profesionales, técnicas y tecnológicas que se genera con la educación y el capital humano necesario para cada sociedad atada a sus propias necesidades y condiciones.

Así las cosas, si esto fuera trasplantado en Colombia, en alguna medida circunscrito a las necesidades productivas, especialmente, en las zonas rurales y de región podría impulsarse a través de la educación procesos necesarios para la consolidación de una industrialización bastante incipiente a lo largo de la historia del país mediante dichas clasificaciones que se ciñen a criterios de capacidades actitudinales y aptitudinales sin que ello signifique, necesariamente, que estos no puedan acceder a otras opciones. En otras palabras, se trata de una clasificación que funcione como un criterio de recomendación y potencialización de las capacidades de las personas y no como una restricción a las diversas instituciones de educación superior a las que pueden acceder, conforme a los modelos pedagógicos utilizados en Alemania, como lo es el pestalozziano⁴⁷. En palabras de García (2012):

.....
46 Al respecto, nótese la prevalencia e importancia del carácter público de la educación con base los valores y principios de la Ilustración.

47 El modelo recibe su nombre del pedagogo Johann Heinrich Pestalozzi, de origen suizo-alemán, quien brindó grandes aportes a esta centrándose, principalmente, en el

“Así que desde el siglo xix Pestalozzi envía el mensaje. Los aprendizajes se relacionan con el saber, el saber hacer y el saber ser, es decir, se relacionan no solo con lo declarativo, sino también con lo procedimental y lo actitudinal” (p. 52).

No obstante, cabe resaltar que esto sería viable solo en la medida en que las condiciones materiales de subsistencia de estas personas estén plenamente garantizadas y se supere la precarización laboral latente en el país y la falsa creencia de que las profesiones asistenciales son menos importantes. Por ello, el papel de la universidad y la transformación de la educación superior cumplen un papel fundamental al haber cambiado estas como pilares culturales y centros de preparación de las élites profesionales⁴⁸ al abrirse a las masas. Al respecto según la hipótesis de Trow en palabras de Labraña y Bruenner (2022), y parafraseando a estos, la ampliación de la cobertura y las oportunidades de acceso a la educación superior influye directamente en las plataformas nacionales y en la manera en que se conciben las funciones de la universidad.

En otras palabras, parafraseando al precitado autor, este distingue entre distintos niveles de acceso conforme a una clasificación dividida en acceso de élites (tasa inferior de matrícula al 15 %), acceso de masas (tasa de matrícula entre 15 y 50 %); y, finalmente, acceso universal (tasa de matrícula superior al 50 %) (Labraña y Bruenner, 2022). En síntesis,

.....
desarrollo de la moralidad y la libertad del individuo, la educación intelectual o cognoscitiva a través de procesos más recreativos de aprehensión en donde se centraba por educar a las clases sociales menos favorecidas, en favor de su libertad y de su autonomía, teniendo en cuenta lo que son y lo que podrían llegar a ser. Para ampliar información, véase <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/qdisputatae/article/view/840/814>

48 Al respecto, según la hipótesis de Trow y las divisiones o niveles de acceso a la educación superior con su relación directa en la sociedad y la economía. Las élites y el sistema de acceso de estas, suele presentar instituciones homogéneas en sus grupos que las conforman y se centran, principalmente, a formar grupos dirigentes para roles de gobierno en áreas como humanidades, derecho y medicina; mientras que en el sistema de acceso de masas hay unos estándares un poco más diferenciados (todavía se trata de educación de élites nacionales y subnacionales), porque comienza a incluir formación para ocupaciones más técnicas como administración y negocios. Finalmente, en la fase de acceso universal hay un grado extremo de diversidad porque estas se dedican a educar a toda la población en un contexto en donde el conocimiento es la herramienta primordial para el capital económico de los individuos y la sociedad, pero también para la movilidad social.

Trow afirma que cada una de estas fases de acceso se asocia a características sistémicas y a funciones sociales de las universidades; siendo relevante también para ello los niveles de privatismo de la educación superior y con ello la privatización de su financiamiento, la mercantilización de la docencia, entre otros factores.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe señalar que si bien en Colombia hay una gran proliferación de instituciones de educación superior —en su mayoría de carácter privado— el acceso a la educación superior no garantiza ni la asequibilidad ni la adaptabilidad ni la aceptabilidad como se ha venido desarrollando a lo largo del presente documento, puesto que el simple hecho de que exista amplia cobertura no hace manifiesto que las personas disfruten plenamente del derecho a la educación. Por el contrario, evidencia el carácter mercantil que se le ha dado a la educación en Colombia y la falsa creencia de que con hacerla accesible para un mayor número de personas es suficiente para atender las necesidades propias de cada país al producir mayor capital humano, pero que no viene atado a modelos de desempeño profesional o investigación científica, como sucede en las instituciones de educación superior en Alemania —aunque, de manera general, porque la expansión de la educación superior en Europa es intrínseca a la construcción del Estado de bienestar— que garantizan mediante el sistema dual la aplicada concepción de la universidad como un centro cultural y de desarrollo, pero productora del capital humano que apoya los procesos productivos e industriales necesarios para cada país. En palabras de Labraña y Brunner (2022): “Para el caso latinoamericano, donde la expansión de la provisión y del financiamiento, y en medio de una diversificación de la plataforma institucional, la nueva fórmula descriptiva enfatiza el rol económico de la educación desempeñado por las universidades y subraya su utilidad económica a nivel individual y social” (p. 147).

Ahora bien, las subvenciones estatales de las matrículas universitarias no conducen necesariamente a un mayor acceso de los grupos sociales menos favorecidos. Así lo demostró Azmat y Simion, al comparar en 2017 el acceso de jóvenes a universidades en Estados Unidos y Francia,

en función de los ingresos de cada familia. El estudio en cuestión arrojó, entre otros, los siguientes resultados que se muestran a continuación:

De este modo, se puede observar que en ambos países aquellos estudiantes que pertenecen a familias con mayores ingresos, ubicadas en los percentiles más altos (25 y 30), tienen mayores posibilidades de acceder a estudios universitarios que aquellos se encuentran en familias ubicadas en los percentiles más bajos. Lo anterior resulta interesante si se tiene en cuenta que las matrículas universitarias en Francia son subvencionadas fuertemente por el Estado, de modo que, sus costos son menores que en Estados Unidos. En concreto, según el estudio en mención, mientras en Estados Unidos, para 2014-2015, el precio de una matrícula universitaria en instituciones públicas rondaba los 9, 139 dólares, y en privadas los 31, 231 dólares, en Francia se encontraba apenas entre los 184 y 610 euros (p. 19).

Por otro lado, en Chile se establecen cuatro niveles de educación: parvularia (0-6 años), básica (6-13 años), media (14-17 años) y superior. Para la educación media, ofrece una formación general común y formaciones diferenciadas que son: humanístico-científica, técnica y artística. Las instituciones educativas de básica y media, reconocidas oficialmente, certifican las calificaciones anuales de los estudiantes y los acompañan en la culminación de sus estudios. El Ministerio de Educación de Chile otorga el título de Licencia de Educación Media, requisito primordial para acceder a los estudios en educación superior. Para el caso de la formación media artística, se entrega un certificado que acredita la realización de los estudios en dicho campo. El Estado chileno establece un sistema integrado por organismos, servicios públicos e instituciones de educación superior. El Sistema de educación superior en Chile es mixto y comprende dos subsistemas: el técnico profesional y el universitario. Además, se estructura desde dos niveles: pregrado (formación profesional) y posgrado (perfeccionamiento profesional).

La educación en Chile presenta grandes avances a diferencia del sistema educativo Colombiano, inicialmente la inversión en educación en Colombia es del 4.79 % (lo que equivale a 13 314 US\$ millones), por otra parte, la inversión en Chile es del 6.91 % (equivalente a 17 071

US\$ millones) y en vez de financiar a la oferta, financian a la demanda, ofrecen ayudas económicas a los estudiantes en lugar de los centros educativos mediante los vouchers (pie de página). Esto provoca una competencia de mercado entre las instituciones educativas por la matrícula, ya que, si la institución es penalizada si pierde sus alumnos, pierde recursos si sus alumnos dejan de asistir a clases.

Por otro lado, ofrecen varias oportunidades a los docentes con el fin de mejorar la calidad de enseñanza en distintos niveles ofreciendo becas y que puedan fortalecer su desarrollo profesional, además de un aumento salarial, es por esto que se evidencia proyectos para la formación docente, con un personal más capacitado con orientaciones de calidad y que así mismo son reconocidos salarialmente, es una combinación de años de experiencia con evaluación de desempeño para reconocer el mérito. El factor con mayor relevancia es la acumulación y permanencia de las políticas en los distintos gobiernos sin que varíen sustancialmente, un ejemplo de esto es la Ley 20.845, que tiene como principios la no discriminación arbitraria, que implica la inclusión e integración en los establecimientos educacionales. En ese orden de ideas, esta ley de inclusión en Chile entrega mayores recursos para fortalecer la educación a través de un incremento a la financiación escolar preferencial sobre un 20 % para los establecimiento que cuentan con SEP, además de establecer una categoría preferente para estudiantes del tercer y cuarto quintil de instituciones educativas que cuenten con SEP; y, por último, crea un aporte de gratuidad equivalente a 0,45 USE para los alumnos de dichos establecimientos educativos de carácter gratuito que cuentan con convenio SEP vigente y cuyo sostenedor es una persona jurídica sin fines de lucro (Congreso Nacional de Chile, 2019).

Referencias

Acevedo, S., Zuluaga, F. y Jaramillo, A. (2008). Determinantes de la demanda por educación superior en Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 11(1),

121-148.

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/1126>

América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1997).

<https://doi.org/10.1017/S0022216X98535262>.

Azmat, G. y Simion, S. (2017). Higher Education Funding Reforms: A Comprehensive Analysis of Educational and Labor Market Outcomes in England (IZA DP n.º 11083). Institute of Labor Economics [IZA].

<https://www.iza.org/publications/dp/11083/higher-education-funding-reforms-a-comprehensive-analysis-of-educational-and-labor-market-outcomes-in-england>

Becerra-Plazas, G, Rincón-Báez, W. y Arias-Velandia, N. (2020). Análisis de Instituciones Acreditadas de Alta Calidad 2020. *Boletín Estadístico-Investigativo*, 21. Observatorio en Ciencias Administrativas. Asociación Colombiana de Facultades de Administración-Ascolfa.

https://colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2020-12/reglamento-operativo-spp-1.pdf

Carbonell, M. (2010). El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis. En M. Carbonell y L. García (Eds.), *El canon neoconstitucional* (pp. 159-171) (1.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.

Casas, P. (2022). Ser Pilo Paga: un programa que se convirtió en una deuda impagable para más de cuatro mil “pilos”. *El Espectador*, párr. 10.

<https://www.elespectador.com/educacion/ser-pilo-paga-un-programa-que-se-convirtio-en-una-deuda-impagable-para-mas-de-cuatro-mil-pilos/>

Congreso de la República. (2021). “Ley Matrícula Cero”. Secretaría del Senado.

http://www.secretariasenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2021/GC_0960_2021.pdf

Congreso Nacional de Chile. (2015). Ley 20.845. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

[Ley Chile, Ley 20845. Biblioteca del Congreso Nacional \(bcn.cl\)](#).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-288 de 2012. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva: 18 de abril de 2012).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-520 de 2016. (M. P. María Victoria Calle Correa; septiembre 21 de 2016).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-068 de 2012. (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; febrero 14 de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-106 de 2019. (M. P. Diana Fajardo Rivera; marzo 12 de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-267 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez; 19 de abril de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992 (M. P. Ciro Angarita Barón; 5 de junio de 1992).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-650 de 1996 (M. P. Jorge Arango Mejía; noviembre 27 de 1996).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-850 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; octubre 28 de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. T-002 de 1992. (M. P. Alejandro Martínez Caballero; mayo 8 de 1992).
- Corte Constitucional de Colombia. T-321 de 2007. (M. P. Rodrigo Escobar Gil; mayo 3 de 2007).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Comunicado de prensa del 26 de abril de 2022. Gobierno Nacional de Colombia.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf
- Eide, A., Krause, C. y Rosas, A. (2001). *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (vol. 2.). (2.ª ed.). Brill, Nijhoff.
- El Observatorio de la Universidad Colombiana. (2022). Las IES que aún no registran programas con acreditación de alta calidad.
<https://www.universidad.edu.co/las-ies-que-aun-no-registran-programas-con-acreditacion-de-alta-calidad/>
- El Tiempo. (2021). Educación: 89 % se gasta en funcionamiento y apenas el 11 % en inversión.
<https://www.eltiempo.com/vida/educacion/educacion-crecen-recursos-pero-no-su-participacion-en-el-presupuesto-631490>
- El Tiempo. (2022, 14 de enero). Crece crowdfunding de Fundación Help para financiar educación.

- <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/crowdfunding-la-fundacion-que-recibe-mas-apoyo-en-becas-644873>
- Euler, D. (2013). El sistema dual en Alemania: ¿es posible transferir el modelo al extranjero? Bertelsmann Stiftung.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). *Un mundo listo para aprender: dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia*. Documento informativo de promoción.
<https://www.unicef.org/equatorialguinea/media/646/file/UN0295940.pdf>
- García, C. (2018). La mercantilización de la educación superior en Colombia. *Revista Educación y Humanismo*, 20(34). 36-58.
<http://dx.doi.org/10.17081/eduhum.20.34.2857>
- Gaviria, N. (2022, 6 de junio). Uno de cada dos jóvenes accede a educación superior, inferior al promedio de la OCDE. *Diario La República*.
<https://www.larepublica.co/economia/uno-de-cada-dos-jovenes-accede-a-educacion-superior-inferior-al-promedio-de-la-ocde-3377941>
- Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2022). Gasto Público en Educación, total (% del PIB) Banco Mundial.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=CO>
- Izaquita, C. A. G. (2013). La prevalencia de Pestalozzi en el entorno educativo del siglo XXI. *RHS-Revista Humanismo y Sociedad*, 1(1), 49-58.
- La República. (2022). Presupuesto del Sector Educativo pasó de \$38,5 billones en 2018 a \$49,2 billones en 2022.
<https://www.larepublica.co/economia/presupuesto-del-sector-educativo-pasa-de-38-5-billones-en-2018-a-49-2-en-2022-3302471>
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2021). Informe n.º 40. Tránsito Inmediato a Educación Superior.
<https://lee.javeriana.edu.co/-/lee-informe-40>
- Labraña, J. y Brunner, J. J. (2022). Transformación de la educación superior latinoamericana y su impacto en la idea de la universidad. *Perfiles Educativos*, 44(176).
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982022000200138&script=sci_arttext

- Melo, L. Ramos, J. y Hernández, P. (2014). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia.
<http://www.scielo.org.co/pdf/dys/n78/n78ao3.pdf>
- Méndez, N. D. (2020). *Impacto de la pandemia de Covid-19 en los sistemas de educación superior en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
<https://es.scribd.com/document/502758462/Nestor-Dario-Duque-Mendez-2020-Impacto-de-la-pandemia-de-Covid-19-en-los-sistemas-de-educ>
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2022a). Política de Estado de gratuidad en la matrícula implementación de la política para el 2023 en las instituciones de educación superior públicas. Reglamento Operativo. Mineducación.
https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-409830_recurso_05.pdf
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2022b). Política de Estado de gratuidad en la matrícula implementación de la política para el 2022 en las instituciones de educación superior públicas. Reglamento operativo.
https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-409830_recurso_1.pdf
- Minhacienda. (2019). ¿Qué es el marco fiscal de mediano plazo? Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscalmedianoplazo1
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2018). Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo territorial.
https://ole.mineducacion.gov.co/1769/articles-380386_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional [MEN], Icetex. (2021). Modificación del reglamento operativo programa Ser Pilo Paga. Primera versión. Aprobada en sesión de Junta Administradora del 29 de septiembre de 2021.
https://colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2020-12/reglamento-operativo-spp-1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2009). Deserción estudiantil en la educación superior colombiana.
https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_libro_desercion.pdf

- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2023). Política de gratuidad.
<https://www.mineduacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Politica-de-Gratuidad/414265:Politica-de-Gratuidad>
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2021). Congreso aprueba Presupuesto Nacional 2022 con una asignación para el sector Educación de más de \$49 billones.
<https://www.mineduacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/407264:Congreso-aprueba-Presupuesto-Nacional-2022-con-una-asignacion-para-el-sector-Educacion-de-mas-de-49-billones>
- Mora, A. (2016). Las desigualdades en el campo de la educación superior en Colombia.
http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/felix/2019-1/public/documentos/Bibliografia/2.%20Mora%20Andr%C3%A9s.%20La%20seudorevoluci%C3%B3n%20educativa_pp_45_64.pdf
- Mora, A. y Múnera, L. (2019). “Ser Pilo no Paga”: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Ciencia Política*, 14(27), 115-142.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/73369>
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Observación General n.º 13: el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto).
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1999%2F10&Lang=en
- OECD. (2021). Education at a Glance 2021: OECD Indicators. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>
- ONU, Asamblea General. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A. G. Res. 2200A (XXI) U. N. GAOR Supp. 16. ONU Doc. A/6316 (1966) 993. UNTS. 3. Ratificado por el Estado colombiano el 29 de octubre de 1969.
- Pérez Murcia, L. E. (2007). La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas. *Estudios Socio-jurídicos*, 9, 142-165.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/459>
- Redacción portal Bogotá. (2021). El rescate social de Bogotá ya empezó: 5371 jóvenes estudiarán gratis. Alcaldía Mayor de Bogotá.

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/educacion/el-rescate-social-de-bogota-ya-empezo-5371-jovenes-estudiaran-gratis>

Revista Semana. (2021). Solo \$1 de cada \$10 del presupuesto para educación en el país se gasta en inversión.

<https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/solo-1-de-cada-10-del-presupuesto-para-educacion-en-el-pais-se-gasta-en-inversion/202135/>

Ruiz, A. (2009). Impactos de la globalización y del TLC del Perú con Estados Unidos en la educación. Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina (pp. 1-465). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

<https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gentili/cap13>

Sanguino, A., López, A., Lozano, A., Gallo, J., Bolívar, G., Valencia, F., Name, I., Avella, A., Cepeda, I., Londoño, J., Castilla, J., Eliécer, J., Castro, J., Robledo, J., Polo, J., Marulanda, I., Torres, P., Arias, W., Pizarro, M., ... Toro, M. (2021, 23 de julio). Proyecto de Ley 132C-26oS. Por medio de la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2022-2023/PL-26oS-2022--132C-2021.pdf>

Secretaría de Educación Distrital de Bogotá. (2021). Reglamento operativo programa Jóvenes a la U. Aprobado el 16 de junio de 2021.

https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/Reglamento%20operativo%20_%20Jo%CC%81venes%20a%20la%20U.pdf

Sistema Nacional de Información de Educación Superior. (2021). *Estadísticas destacadas*. Ministerio de Educación Nacional.

<https://snies.mineduacion.gov.co/portal/>

Sistema Nacional de Información de Educación Superior. (2022). El Ministerio de Educación Nacional pone a disposición la información estadística de educación superior 2021. Ministerio de Educación.

<https://snies.mineduacion.gov.co/portal/401926#:~:text=Tomando%20como%20referencia%20las%20nuevas,a%20la%20registrada%20en%202020>

Unesco. (2019). Estudio sobre la situación actual de la docencia en la educación y formación técnica profesional en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Universidad Nacional Abierta y a distancia [UNAD]. (2022). Mineducación reconoce acreditación institucional de alta calidad a la UNAD.

<https://noticias.unad.edu.co/index.php/unad-noticias/todas/4913-mineducacion-reconoce-acreditacion-institucional-de-alta-calidad-a-la-unad#:~:text=La%20Universidad%20Nacional%20Abierta%20y%20a,las%20instituciones%20de%20educaci%C3%B3n%20superior>

Universidad Nacional de Colombia [UNAL]. (s. f.). Proceso de Admisión. 1.º semestre 2023. Puntajes de admisión por programa. Sede Bogotá.

https://admisiones.unal.edu.co/fileadmin/ArchivosDNA/Estadisticas/2023-1/23-1_regulares_y_MBP_BOGOTA.pdf

Zubiría, E. (2019, 4 de febrero). De Ser Pilo Paga a Generación E: ¿qué hay de nuevo? Razón Pública.

<https://razonpublica.com/de-ser-pilo-paga-a-generacion-e-que-hay-de-nuevo/>

Soberanía alimentaria y políticas públicas en las Islas de Providencia y Santa Catalina 2015-2022

Food Sovereignty and Public Policy in Providencia and Santa Catalina Islands 2015-2022

Diego Alejandro Vásquez,
Cristian Rodríguez Monroy,
Luisa Fernanda Mora Mojica,
Walmer Lerma Martínez,

Juan Fernando Duarte Durán,
Profesor director:
Alejandro Lozano

Resumen

En este artículo se analiza la coherencia entre las políticas públicas locales (2015-2022) y las prácticas alimentarias raizales en Providencia y Santa Catalina. Para ello se tiene como marco teórico la ecología política, el enfoque referencial en política pública y las representaciones sociales, para abordar la comunidad raizal y la política pública en temas alimentarios. Se realizaron y analizaron veinte entrevistas de población Raizal local, bajo un enfoque metodológico mixto. Como resultado se encontró la existencia de elementos estructurales en el tema alimentario ligados a representaciones y enfoques de política que divergen entre la población raizal y la administración local, en donde se presenta poca participación de la comunidad, la pérdida de conocimiento tradicional agrícola y la dependencia de las importaciones, que han impedido la garantía de la soberanía alimentaria en Providencia y Santa Catalina.

Palabras clave: soberanía alimentaria, representaciones sociales, ecología política, raizales, Providencia y Santa Catalina, políticas públicas.

Abstract

This article analyzes the coherence between local public policies (2015-2022) and raizal food practices in Providencia and Santa Catalina. For this purpose, political ecology, the referential approach in public policy and social representations are used as a theoretical framework to address the Raizal community and public policy on food issues. Twenty interviews of the local Raizal population were conducted and analyzed under a mixed methodological approach. As a result, it was found the existence of structural elements in the food issue linked to

representations and policy approaches that diverge between the Raizal population and the local administration, where there is little community participation, loss of traditional agricultural knowledge and dependence on imports, which have prevented the guarantee of food sovereignty in Providencia and Santa Catalina.

Keywords: food sovereignty, social representations, political ecology, raizales, Providencia and Santa Catalina, public policy, food sovereignty, political ecology, Providencia and Santa Catalina, public policies.

Introducción

Esta investigación analiza el alcance y coherencia de las políticas alimentarias del gobierno local de las islas de Providencia y Santa Catalina, en concordancia con el conocimiento ancestral de la comunidad raizal luego del huracán Iota de 2020. Como perspectiva de análisis, se toma la ecología política para comprender el conjunto de relaciones sociales, concepciones y relaciones de poder presentes en las prácticas de soberanía alimentaria estudiadas.

También se toma la soberanía que surge en contraposición a la seguridad alimentaria, la cual se enfoca en la disponibilidad y el acceso de productos; mientras que la soberanía alimentaria plantea como fundamental la capacidad de decisión sobre qué, cómo y quién produce; es decir, establece la importancia de la autodeterminación de la población sobre las políticas públicas alimentarias. De esta forma el campesino, en nuestro caso la comunidad raizal, se convierte, además de productores de alimentos, en portadores de conocimiento valioso para la sociedad y gestores agroecológicos. A partir de un análisis cuantitativo y cualitativo sobre las políticas públicas alimentarias de los últimos siete años en la región, que interpreta las representaciones sociales autopercibidas por la comunidad raizal, se establece un análisis del alcance y la coherencia de la política pública con el conocimiento raizal sobre prácticas alimentarias.

La soberanía alimentaria es uno de los grandes problemas en la isla de Providencia y Santa Catalina. La falta de políticas públicas

diseñadas para que los isleños puedan tener una alimentación ligada a las características del territorio ha traído varias consecuencias, como el alto costo de los productos y un distanciamiento en la producción nativa de alimentos (Rodríguez, 2022). Dado que la agricultura en el archipiélago es casera (de pequeños cultivos para el consumo familiar) y son muy pocos los excedentes que logran ser comercializados, los isleños se ven obligados a traer de fuera la mayoría de lo que consumen (Escobar, 2019). Sumado a lo anterior, a pesar de que la isla permite la pesca, se importa pescado de Asia para el consumo local.

El huracán Iota de 2020 se convierte en un punto de referencia debido a que este fenómeno natural evidenció la problemática alimentaria en términos de políticas públicas, así como la poca presencia de prácticas nativas ligadas a la soberanía alimentaria. El actual presidente Gustavo Petro, tras su visita a Providencia durante la reconstrucción por el paso del huracán, plantea que hay un profundo problema de seguridad alimentaria que genera hambre (Semana, 2022).

Lo expuesto muestra la necesidad por indagar sobre la relación entre las políticas alimentarias existentes y la autodeterminación de la comunidad isleña, sobre el qué y el cómo se produce alimentos en las islas. Nos concentramos en la población raizal de las islas Providencia y Santa Catalina debido a que estas poseen un conocimiento cultural y ancestral alimentario, que en nuestra opinión debe estar incorporado a la política pública en términos de la producción local para su soberanía alimentaria.

La pregunta orientadora de la investigación se orienta a conocer ¿cómo ha sido la relación entre las políticas públicas alimentarias entre 2015 y 2022 del Municipio de Providencia y Santa Catalina con el conocimiento raizal en materia de soberanía alimentaria? Esta pregunta se pretende responder desde la ecología política, en donde se plantea:

Una propuesta interdisciplinaria que busca entender las relaciones entre sociedad, naturaleza y cultura. En específico, las relaciones entre procesos de acumulación de capital y formas de valorización y apropiación de la naturaleza, enmarcadas en construcciones culturales concretas (en términos discursivos, simbólicos, de significación, etc.) y los conflictos socio-ambientales, por ejemplo, en torno a la soberanía

alimentaria, que emerge de dichas relaciones. (Escobar, 1999, como se citó en Gutiérrez, 2019, p. 199)

La investigación permite establecer la relación entre lo propuesto por el gobierno local de las islas en términos de políticas públicas alimentarias, su continuidad y las prácticas de los raizales, luego de la coyuntura que genera el paso del huracán Iota. Esto como una alternativa a la dependencia actual de los isleños a productos extranjeros, al distanciamiento de la producción nativa ligada al conocimiento ancestral y una superación a la seguridad alimentaria, avanzando a la autodeterminación de los raizales en sus prácticas alimentarias.

El estudio sostiene la hipótesis de la incoherencia entre las políticas públicas locales (2015-2022) y las prácticas alimentarias raizales; dicha incoherencia, junto con la poca participación de la comunidad en el diseño de las políticas, la pérdida de conocimiento tradicional agrícola y la dependencia de las importaciones, han impedido la existencia de soberanía alimentaria en Providencia y Santa Catalina.

Dada la anterior hipótesis, se plantea el siguiente objetivo general: analizar las políticas planteadas por el gobierno local de las islas de Providencia y Santa Catalina en contraste con las prácticas de alimentación de la población raizal, a fin de identificar el alcance de estas y su coherencia con el conocimiento ancestral, durante el 2015 al 2022. Como objetivos específicos se plantea:

Describir las políticas públicas enfocadas al ámbito alimenticio en Providencia y Santa Catalina, en el periodo 2015 a 2022.

Identificar las representaciones sociales que soportan el conocimiento ancestral sobre las prácticas alimentarias en la población raizal de la isla de Providencia y Santa Catalina.

Con base en lo indagado en los objetivos 1 y 2, establecer vacíos, desafíos, oportunidades y debilidades de la política pública sobre alimentación para la isla de Providencia y Santa Catalina.

El presente estudio se estructura de la siguiente manera: introducción; estado del arte; marco teórico y conceptual, en donde se desarrollaran los conceptos de ecología política, soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, representaciones sociales y referencial

de política pública; análisis de entrevistas, dividido en temáticas por preguntas y con los análisis individuales de cada estudiante; análisis del referencial de la política del sector agro y pesquero en las islas de 2015 a 2022; y conclusiones.

Estado del arte

En el presente apartado se presenta una revisión de la literatura encontrada respecto de una serie de conceptos que giran en torno al tema alimentario, desarrollado en las categorías de soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, políticas y normativas, aplicadas al caso de la región insular colombiana, con el fin de aplicar estos conceptos específicamente al municipio de Providencia y Santa Catalina. La literatura fue sistematizada en un registro de búsqueda, con el apoyo del *software* Atlas Ti. Resultado del uso del *software*, se obtuvo una red conceptual y de sentido, la cual es la base del presente estado del arte. La estructura del texto está conformada por los códigos nucleares elaborados: soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, políticas públicas, ecología política, agricultura, neoliberalismo, actores, enfoques. A continuación, se presenta a los principales autores, posiciones y conceptos hallados en la revisión de la literatura escogida en cada uno de los códigos.

Soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria trasciende las visiones que solo se concentran en el acceso y disponibilidad de alimentos; su propuesta teórica y política plantea: el derecho a las comunidades para determinar libremente sus sistemas agroalimentarios, protegiendo la cultura local y revitalización de los mercados locales; la equidad de género, esto desde un horizonte ético y político de justicia ambiental (Gutiérrez Escobar, 2019, citado en Gutiérrez, 2019). Por tanto, lo anterior propone innovar en las formas de producción orientadas a fortalecer los sistemas agroalimentarios locales y sostenibles para el autoconsumo

de la comunidad, pueblo o nación. Por ejemplo, huertas familiares o comunitarias, según determine su conocimiento tradicional agrícola.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria busca el acceso y la disponibilidad de alimentos nutritivos. En San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en relación con la seguridad alimentaria, encontramos unas particularidades especiales, “año tras año enfrenta diversas amenazas de origen natural y socio-natural como los huracanes, sequías, erosión, entre otros eventos que atentan contra la seguridad alimentaria de las islas y que han agudizado esta problemática en el Departamento” (Velásquez, 2010, p. 2).

Para algunos autores es completamente válido lograr esta disponibilidad de alimentos mediante la importación, mientras que otros autores son críticos frente a las importaciones como medio para garantizar el acceso a los alimentos, en particular en el caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina “la falta de medidas de protección económica que permita que el abastecimiento no provenga de la importación casi completa de los alimentos; lo que ha sumido a las islas en una situación de vulnerabilidad muy alta, frente a la seguridad alimentaria” (Jaramillo *et al.*, 2005, citados en Velásquez, 2010, p. 2). En dicha dirección, Lissbrant (2015) argumenta que la importación ha incidido negativamente en la agricultura, afectando el mismo componente de disponibilidad de alimentos y generando inseguridad alimentaria. “En este contexto, el 58.5 % de los hogares en la región experimenta una situación de inseguridad alimentaria, muy por encima del promedio nacional de 42.7 %, con rangos entre 40.2 % (San Andrés) y 62.9 % (Sucre)” (Lissbrant, 2015, p. 117).

Neoliberalismo

Se encontró que varios autores señalan el neoliberalismo como punto clave, principalmente porque transformó las relaciones de producción agrícola y las dinámicas de consumo hacia productos importados

y ultraprocesados que no garantizan la seguridad y la soberanía, así como los derechos alimentarios de la comunidad raizal y demás habitantes del Archipiélago:

Este modelo agroalimentario que se ha tornado hegemónico de San Andrés, y en menor medida de Providencia, responde al paradigma de la seguridad alimentaria con una alta dependencia de la importación de *commodities* agrícolas y alimentos, muchos de ellos ultraprocesados, que amenazan gravemente la producción local raizal en beneficio de los intereses de las grandes cadenas hoteleras y el comercio y configuran una dieta neoliberal. (Lapegna y Otero, 2016, como se citó en Gutiérrez, 2019, pp. 198-199)

Gutiérrez (2019) añade una crítica desde el decolonialismo frente a la Colombia continental e intereses globales, y hace una lectura de las dinámicas económicas neoliberales. Además, justifica la autora el establecimiento del modelo económico neoliberal como el marco de la extracción y no aprovechamiento de los recursos naturales presentes en las islas, a cambio de un modelo inseguro e insuficiente de alimentación, basado en la importación de productos. Este modelo neoliberal se relaciona con la pérdida de conocimiento tradicional agrícola y pesquero:

Como el auge del turismo y el comercio, la pérdida territorial por el fallo de La Haya y la amenaza del cambio climático, han llevado a que el pueblo raizal, y en especial los jóvenes, abandonen la agricultura y, en menor medida, la pesca para emplearse precariamente en estos otros sectores económicos. (Gutiérrez, 2019, pp. 7-8)

Para Martínez-Alier (2010, como se citó en Toro Pérez *et al.*, 2020):

las primeras contribuciones a la economía ecológica feminista y ecología política feminista incluyeron investigación sobre abastecimiento, trabajo no remunerado y trabajo de cuidado, relaciones de intercambio no monetizadas e instituciones políticas que mejoran la equidad, así como teorías basadas en el activismo, pero un enfoque de género en los conflictos de extracción de recursos aún es raro. (p. 3)

Políticas públicas

Fuenmayor (2017) identifica distintos enfoques en el análisis de políticas públicas. El primer enfoque describe el ciclo de políticas, el cual representa las políticas públicas como una sucesión de etapas. El segundo es el cognitivo de políticas públicas, donde detrás de los intereses de los actores se hallan creencias, valores, ideas y aprendizajes, los cuales son fundamentales. Entiende a las políticas públicas como “matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones” (Roth, 2006, p. 36, citado en Fuenmayor, 2017, p. 49).

Agricultores

En este punto es necesario partir de lo que se entiende por “agricultura moderna”, la cual, para De Schutter (2017), simplifica la naturaleza a partir de la “ciencia de los laboratorios” que produce conocimiento aplicable universalmente, que genera un desprecio del conocimiento del agricultor, y en donde el arte del campesino es limitado a leer instrucciones de los productos que ingresan al mercado “El conocimiento experiencial del agricultor era en el mejor de los casos irrelevante; en el peor, era tratado de perjuicio” y un obstáculo a la implementación de arriba-abajo de las sólidas prescripciones científicas de los expertos (De Schutte, 2017, p. 224).

Por el contrario, desde la agroecología se considera ventajosa la complejidad de la naturaleza y el agricultor es empoderado como principal fuente de conocimiento, en donde se transforma la relación jerárquica experto-agricultor en una relación de pares para la construcción de conocimiento. Para Lissbrant:

Está probado que el crecimiento en el sector agrícola es una herramienta eficiente para reducir el hambre y la desnutrición, entendiendo que la mayor parte de la población en pobreza extrema depende para su sostenimiento de la agricultura y actividades relacionadas. (2015, p. 119)

El intento por mantener la tradición agropecuaria en el archipiélago ha estado en manos de los granjeros raizales. Ocasionalmente, los gobiernos de turno les ofrecen proyectos que a largo plazo tendrían beneficios significativos, pero estos casi siempre terminan antes, cuando cambia el mandatario. Los agricultores raizales se han visto afectados por la creación del puerto libre. Debido a que antes se producía sin causar desequilibrio ambiental, pero el proyecto homogeneizador produjo una inestabilidad en las estructuras sociales y mentales de los nativos, lo cual trajo como consecuencia que la población se debe adaptar a los mandatos de las autoridades (Enciso, 2005).

Marco teórico y conceptual

Ecología política

La presente investigación se enmarca dentro de los estudios de ecología política, los cuales analizan desde una perspectiva crítica e interdisciplinar los conflictos ambientales surgidos por el choque entre la conservación del medio ambiente y la sociedad capitalista (principalmente sobrepoblación y metabolismo social capitalista) (Toro Pérez *et al.*, 2020). En las cadenas de producción capitalistas, en cada punto de la cadena, desde la extracción de recursos, su distribución, fabricación e incluso el desecho del producto (Tratado de Basilea) surgen altos costos sociales y ambientales, que a su vez producen diversos conflictos socioambientales (Martínez-Alier *et al.*, 2010).

En resumen, la ecología política:

focuses on the exercise of power in environmental conflicts, in other words, the question is: who has the power to impose decisions on resource extraction, land use, pollution levels, biodiversity loss, and more importantly, who has the power to determine the procedures to impose such decisions. (p. 154)

Seguridad y soberanía alimentaria

Aunque la presente investigación se toma postura a favor de la soberanía alimentaria, de igual manera se considera relevante la pregunta por la seguridad alimentaria en el trabajo de campo, esto para que sea la comunidad raizal la que determine si sus prácticas y exigencias se enmarcan dentro de la seguridad alimentaria o dentro de la soberanía alimentaria. Así, ambos conceptos se incluyen en el marco teórico y conceptual, aun cuando son conceptos distintos e incluso contradictorios.

La *seguridad alimentaria* es entendida como el acceso suficiente y estable en cantidad y calidad suficientes para una vida saludable. Implica que “las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996, citado en Restrepo Yepes *et al.*, 2020, p. 143). Por el contrario, la *inseguridad alimentaria* se da cuando, ya sea por razones físicas, sociales, económicas o políticas, las personas no tienen acceso a los alimentos. Sin embargo, la seguridad alimentaria es poco crítica en cuanto a la forma como se producen los alimentos y cómo llegan estos a los hogares. Por su parte, la *soberanía alimentaria* va más allá del acceso y disponibilidad individual de alimentos. Según Gutiérrez Escobar (2019):

La soberanía alimentaria enfatiza el derecho de los pueblos, naciones y comunidades a definir autónomamente sus propios sistemas agroalimentarios y la defensa del modo de vida campesino, bajo principios de sostenibilidad ecológica y justicia ambiental, relevancia cultural, producción orientada a los mercados locales y regionales, equidad de género, y la protección de la tierra, el agua, las semillas y los conocimientos tradicionales como bienes comunes. (Gutiérrez, 2019, p. 198)

Un concepto útil para los fines del proyecto es el *conocimiento tradicional agrícola*, que, según Rodríguez, Chávez y Blumenkranc (2020), se define por su “origen en el conjunto de saberes y técnicas transmitidas durante generaciones dentro de las comunidades locales, pueblos indígenas y demás grupos étnicos y que por su valor comercial, pero también cultural, requieren un tratamiento especial como conocimiento

tradicional” (Rodríguez et al., 2020, p. 22). Este concepto está relacionado con la soberanía alimentaria, en el sentido de que, en Providencia y Santa Catalina, la población raizal dedicada a la agricultura y pesca puede clasificarse como una comunidad local que requiere un tratamiento especial y diferenciado para su conocimiento tradicional. Siendo así, dicho conocimiento tradicional, agrícola y pesquero se encuentra amenazado por la alta importación de alimentos del exterior de la isla, bajo las lógicas de la seguridad alimentaria. Estableciéndose así que las amenazas a los conocimientos tradicionales son también una amenaza a la soberanía alimentaria de la comunidad local raizal.

Dado lo anterior, Gutiérrez (2019) sostiene que “la producción agrícola en San Andrés y Providencia es viable, culturalmente relevante y necesaria para garantizar la soberanía alimentaria de las islas, dado que está basada en el profundo conocimiento de la biodiversidad agrícola local y el manejo sostenible de los suelos y el agua” (p. 195). Dicho conocimiento hace referencia a los conocimientos tradicionales agrícolas y pesqueros de la comunidad raizal.

Enfoque de representaciones sociales para el abordaje de las prácticas alimentarias de los raizales

El acercamiento al conocimiento ancestral sobre las prácticas alimentarias en la población raizal se hará con perspectiva de las representaciones sociales, que, de acuerdo con Herzlich y Graham (1973) (citando a Moscovici, s. f., como se citó en Serrano Oswald, 2016), las representaciones sociales son “sistemas de ideas, valores y prácticas” (p. 6) que tienen las siguientes funciones: 1) dar un marco de orden para que los sujetos se orientan en el mundo social y material, y 2) posibilitar la comunicación entre los sujetos de la colectividad gracias al código compartido con el que nombran y clasifican objetos y procesos.

Aterrizando el concepto a la población raizal de las islas de Providencia y Santa Catalina se plantea que dicha población contiene *ideas, valores y prácticas*, que les dan marcos de orientación en el mundo social y material que habitan. Además, en la función de comunicación de los miembros de la colectividad raizal hay códigos compartidos

alrededor del tema alimentario, ya sea en lo agrícola, lo pesquero, y en el conocimiento de las políticas públicas de su administración local y sus ideas sobre la soberanía alimentaria. Con respecto al rol del sujeto social raizal, Serrano Oswald (2016) argumenta que “el rol del sujeto social como actor social (*agency*) es el de un agente social femenino y masculino, y de grupos, que producen y transforman sus conocimientos y prácticas específicas, así como su cultura y su historia procesualmente” (p. 3). Entonces, el rol de los sujetos sociales raizales como actores sociales nos lleva a considerarlos como un grupo que produce y transforma sus conocimientos ancestrales, sus prácticas específicas de alimentación y principalmente su cultura.

La perspectiva de las representaciones sociales entra en diálogo con el enfoque del referencial de política pública de Pierre Muller (como se citó en Rodríguez et al., 2011), ya que los dos están interesados en el abordaje de los valores e ideas: uno en los sujetos sociales y el otro en la construcción de la política pública. El enfoque de referencial de la política pública está circunscrito en la segunda generación de estudios de la política pública, centrados en la importancia de los valores e ideas (Roth, 2020). En ese sentido, el enfoque por el referencial cobra importancia para saber cómo la política pública del municipio de Providencia durante los años 2015 y 2022 trata al sector agrícola y pesquero y cómo da cuenta de los conocimientos ancestrales de los raizales.

La relación entre las representaciones sociales y el marco por el referencial se da en el ámbito de los estudios del discurso. Para Gómez et al. (2011), las tres categorías de los estudios de análisis del discurso de ideología, representaciones sociales y contexto se relacionan respectivamente con tres enfoques del análisis de políticas públicas Advocacy Coalitions, marco por el referencial y enfoque narrativo. Es de interés para esta investigación la segunda relación de representaciones sociales con marco por el referencial. De acuerdo con Gómez et al. (2011), “los referenciales [...] parecen ser la construcción utópica sobre el cual espera organizarse jerárquicamente la sociedad, y su naturaleza radica

en que son cambiantes” (p. 15)¹ y dichos cambios dependen de cómo cambian las representaciones sociales (p. 15).

El referencial en estudio es el del sector agrícola y pesquero en las islas que se ha desarrollado desde 2015 a 2022. Dado lo anterior y en relación con las representaciones sociales, para Gómez *et al.* (2011), “el punto central de Muller es la naturaleza cognitiva de los actores, en el sentido que la política pública es el lugar de producción de significación” (p. 13). Dicha naturaleza cognitiva de los actores son los sistemas de ideas, valores y prácticas de las representaciones sociales. La postura de análisis de políticas públicas de Muller está fundamentada, entre otros elementos, por la idea de que “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2006, p. 97, como se citó en Gómez *et al.*, 2011, p. 13).

Dicho Referencial “corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad” (Muller, 2006, p. 98, como se citó en Gómez *et al.*, 2011, p. 14) en política pública dicho referencial es un “proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad y de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real” (Muller, 2006, p. 99, como se citó en Gómez *et al.*, 2011, p.14). En específico sobre la creación de los referenciales en una política pública del sector alimentario, podemos decir que “corresponde entonces a un doble mecanismo: una operación de decodificación de lo real, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo, y una operación de recodificación de lo real, para definir un programa de acción política” (Muller, 2006, p. 99 como se citó en Gómez *et al.*, 2011, p. 14).

Finalmente, el referencial es una estructura de significación que articula cuatro niveles de percepción: valores, normas algoritmos e imágenes (Muller, 2006, p. 99, como se citó en Gómez *et al.*, 2011, p. 14). Dichos niveles desglosados son: 1) valores que son representaciones

.....
1 Sobre si se presentan cambios en la política pública “si la política pública cambia es precisamente porque el referencial cambió y explicar el cambio de ese referencial implica un transformación en las representaciones sociales” (Muller, 2006, p. 99, como se citó en Gómez *et al.*, 2011, p. 14).

más fundamentales sobre lo que es bueno y malo, lo deseable y lo descartable; 2) normas o leyes del derecho; 3) algoritmos: relaciones causales que expresan una teoría de la acción “si..., entonces”; 4) las imágenes son unos vectores guía dentro de los valores, las normas y aun de algoritmos, son atajos cognitivos que le dan significación inmediata a lo que se hace, un ejemplo podría ser *el joven trabajador atento y actualizado*.

Metodología

La presente investigación partió de una metodología mixta², que “implica la recolección y el análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (denominadas metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008, citados en Hernández Sampieri y Mendoza Torres, 2018, p. 10). La población objetivo fue la raizal residente en Providencia y Santa Catalina, los datos de la población fueron obtenidos de la encuesta de Hábitat y Usos Socioeconómicos 2019 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2019). El tipo de muestra es no probabilístico

.....

2 La metodología es mixta y por tanto contempla métodos cuantitativos y cualitativos. Para el objetivo número 1, se realizó un análisis de contenido estableciendo frecuencias y reiteraciones de palabras que dieron muestra del sentido y propósitos en las políticas públicas en términos de alimentación para la isla de Providencia y Santa Catalina. La técnica implementada implicó el uso del software Atlas.ti, mediante el cual se sistematizó, y codificó de forma cuantitativa y cualitativa las características de la política en mención; para el objetivo número 2 se realizaron entrevistas semiestructuradas presenciales y virtuales con la población raizal en las que se identificaron las representaciones sociales que soportan el conocimiento ancestral en las prácticas de alimentación; esta información se sistematizó y analizó con el Atlas.ti; para el objetivo número 3, se indagó mediante una matriz los vacíos, desafíos, oportunidades y debilidades encontrados entre las políticas públicas de soberanía alimentaria planteadas por la administración local y las prácticas de alimentación raizal para la isla de Providencia y Santa Catalina, se usó para sistematización y análisis el software Atlas.ti.

(Hernández Sampieri y Mendoza Torres, 2018, p. 200)³. El cálculo del tamaño de muestra arrojó un total de 348 casos con un nivel de confianza del 95 % y un error tolerado del 5 %. Se ajustó el tamaño de muestra por recomendación del metodólogo Óscar E. Gómez⁴ Rodríguez, el cual aconsejó un tamaño de muestra de 20 casos, dadas las limitaciones financieras, logísticas y humanas del semillero de investigación.

El muestreo se realizó a través de la técnica de bola de nieve, en el que la escogencia de los casos de estudio es producto de la remisión de informantes sobre sus redes de amigos o conocidos, que para nuestro estudio fue dirigido y realizado por un estudiante que hace parte de la comunidad raizal en la Isla de Providencia. Asimismo, el muestreo fue estratificado, con el fin de guiar la bola de nieve y garantizar representatividad de los diferentes sectores de las islas, según las categorías disponibles en la encuesta del DANE antes mencionada, estas fueron; sexo, edad, hablantes de creole, área de la isla, ocupación, nivel educativo y estado civil. Finalmente, en la creación de las entrevistas se tradujeron al creole⁵ en caso de que el entrevistado lo hubiese solicitado.

.....
3 “La elección de las unidades no depende de la probabilidad, sino de razones relacionadas con las características y contexto de la investigación” (Hernández Sampieri y Mendoza Torres, 2018, p. 200).

4 Profesor ocasional asociado a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

5 1) Creole; In the island you always consume local or outsider food? What do you think about bringing the majority of food from an outsider?; 2) Creole; Do you think your food rights are being affected? What inconvenient do you see in teams concerning to: conditions, practices or food rights in the Raizal community? Since when have you noticed that your food, production and consumer rights are being affected?; 3) Creole; In your opinion, what are the demands concerning food problems on the island? Have you seen any type of support from the government for food?; 4) Creole; As a member of the Raizal community, what does nature mean to you? As a Raizal, how do you consider your interaction with the environment? Do you feel that on the island there are different practices or customs in relation to the environment opposed to the rest of the country, give examples?; 5) Creole; Do you think the agricultural and environmental knowledge of the Raizal community has been sufficiently valued by state authorities?; 6) Creole; Which practices your community design to create optimal food systems? There are any practices or spaces to teach agricultural and food knowledge, which ones? Do you think that the providence woman has fulfilled some differential role in these spaces?; 7) Creole; Do you feel that the Raizal community has been

Análisis de entrevistas

La presente sección se estructura en los análisis de las entrevistas agrupados por preguntas.

Procedencia de los alimentos, concepción de seguridad y soberanía alimentaria

Los raizales entrevistados coinciden en que la gran mayoría de los alimentos provienen del exterior de las islas. La posición en general con respecto a este hecho se define por la necesidad de la importación debido a la incapacidad de la producción isleña para autoabastecerse. Algunos mencionan que el clima imposibilita el cultivo de ciertos alimentos propios de clima frío; sin embargo, creen que otros alimentos sí los podrían cultivar en su territorio. De esta manera, la importación es el único medio para garantizar una seguridad alimentaria. Aquí los entrevistados identificaron la importación como todo alimento llegado de fuera de las islas de Canadá, Estados Unidos, Centroamérica y los traídos de Colombia continental:

La importación de alimentos genera una seguridad alimentaria, por lo que, pues dado a que hay un abastecimiento constante de los alimentos, ya que aquí en la isla nosotros tenemos problemas de agua, de mano de obra para la producción de alimentos. Entonces en parte es importante y necesario, pero es un poco crítico y preocupante, porque pues cada vez la dependencia de alimentos importados crece más, entonces la producción de alimentos por parte de nosotros aquí en la isla se reduce, preocupa porque el día de mañana donde no tengamos un

.....
taken into account for the participation and construction of state: plans, programs or projects in relation to food and farming? Do you think that the Raizal woman has prevailed in this sense?; 8) Creole; Classify on a scale from 1 to 10 according to your opinion, what visibility or leadership do you see at local products from the community? If your answer is positive, specify which one?; 9) Creole; What problems do agricultural producers on the island face?; 10) Creole; In providence, what is understood as food sovereignty? Has food sovereignty been worked on the island?; y 11) Creole; What is meant of food security in Providence? What could you expose or express about access to and consumption of food on the island?

abastecimiento de alimentos que viene de san Andrés es preocupante aquí en la isla. (Entrevista 19)

Como se observa, los y las raizales son igualmente críticos con la importación, rechazan la dependencia a esta por su mayor costo, debido principalmente al transporte. Algunos llegaron a señalar un monopolio en la sociedad portuaria, otros propusieron que ante el costo de los alimentos se debe promover la agricultura local e incentivar la economía local. Su crítica también se refiere a la fluctuación del mercado; este es un aspecto de coincidencia entre las prácticas alimentarias en Providencia y Santa Catalina con las propias de soberanía alimentaria: “Los activistas de la soberanía alimentaria ya pueden señalar los considerables riesgos que toman los países cuando dependen de las importaciones para su propia alimentación, ya que los mercados globales sufren choques regularmente y los precios aumentan a menudo” (De Schutter, 2017, p. 221). El siguiente fragmento de una entrevista muestra esta coincidencia:

Más recientes que son el huracán y la pandemia, donde se, o sea donde se evidencia la necesidad de que todos tengamos una parcela y produzcamos parte de nuestros alimentos porque depender de la exportación es una catástrofe para nosotros ahorita mismo; la canasta familiar está terrible con 50000 pesos, no compras los ingredientes para un almuerzo para tres personas, entonces la gente poco a poco se está dando cuenta que es necesario tener esos productos de pancoger para no depender del importado y esa fluctuación de precios que se está presentando últimamente por la inflación y demás. (Entrevista 20)

De la misma forma, los y las entrevistadas criticaron las importaciones por su poca variedad, el mal estado de los alimentos, por lo que consideran una afectación a su salud, ya que valoran a los alimentos importados como “llenos de químicos y poco naturales”. Esto señala un cambio en la dieta Raizal, “porque cuando uno consume todo de afuera, lo que los ancestros antes consumían, que forma parte de nuestra [...] autonomía, ya se está desplazando y estamos trayendo todas las cosas de afuera” (entrevista 1). Por otro lado, los entrevistados, al

mismo tiempo que responden la pregunta sobre la procedencia de los alimentos, recuerdan un pasado glorioso de cultivos e incluso de exportación: “Éramos exportadores de coco, tabaco, cítricos, y algodón. Entonces, antiguamente se tenían unas prácticas que, si las tuviéramos en cuenta, nos ayudarían a que los cultivos fueran mejores y más abundantes” (entrevista 13).

En las respuestas encontradas podemos destacar la relación entre la seguridad alimentaria y la salud; esto nos da a entender que el tener acceso a alimentos frescos y nutritivos es importante para estar saludable. Asimismo, los entrevistados comentan que necesitan contar con presencia y recursos estatales para abordar los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y el acceso a alimentos nutritivos:

Se define la Seguridad Alimentaria como: la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (Conpes, 2008, p. 3)

Después de tener la definición aceptada en el ámbito gubernamental, se verán las ideas que los providencianos tienen sobre la seguridad alimentaria:

Seguridad, empezando que seguridad alimentaria ya no existe, aquí la gente tiene cuando viene el barco, todo el mundo corre para el supermercado o la proveedora a ver qué trajo; el día siguiente ya he, ya parece la repisa, ya parece Venezuela. Aquí no hay nada alimentariamente, no existe, esto es cero, esto no es todo, es todo está por el suelo. (Entrevista 17)

Los providencianos muestran cierta preocupación por la falta de acceso a frutas y verduras frescas, pues en las islas se provee alimentos por vía marítima una o dos veces a la semana e incluso ha habido momentos donde van dos veces al mes y la prevalencia de alimentos procesados y enlatados en la dieta de las personas hace que las personas tengan que acceder a alimentos menos saludables.

Bueno, eh pienso que el acceso es muy malo porque aquí, en la isla, nosotros no tenemos esa capacidad como en otros lugares de que hay

tantos supermercados y hay otros locales de que tú, si no consigues en ese lugar, puedes conseguirlo en otro. Pero entonces hay que consumir lo que se trae, lo que se está a la mano, lo que tú puedes conseguir, muchas veces uno llega a las a los supermercados y no que no se consigue un tomate o una cebolla o algo, porque los hoteles consumen todo el producto y lo que conseguimos es muy poco. Entonces me parece qué pues se debería trabajar más en ese punto en esta isla, para que todos tengamos una gran oportunidad en el futuro. (Entrevista 19)

La comunidad isleña es consciente de los desafíos de producir alimentos y la importancia de apoyar la agricultura local, algunos ya tienen posibles soluciones planteadas:

Lo que hay que hacer es tratar de que la gente utilice los terrenos que tiene, que son productivos, para abastecer, por lo menos abastecer, porque aquí en la isla hubo, creo que el año pasado que hubo, cuando después del huracán Iota, que no venía barcos y mejor dicho que aquí no llega un barco en una semana y esta isla se muere de hambre. Porque aquí no se producen, es que no hay nada, nada, no se produce nada. (Entrevista 11)

Se necesita de un mayor apoyo y recursos gubernamentales para poder abordar los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y el acceso a alimentos nutritivos:

Que hay que apoyar más a los productores locales para que acá en la isla se produzca la mayor cantidad posible de alimentos y no tengamos que estar dependiendo del Interior del país. No depender del supermercado de si vino el barco o queremos algo y llegamos al supermercado. “Ah, no, es que el barco no vino, es esta vez”. Sí se tratarán en la mayor medida de apoyar a los productores locales. (Entrevista 8)

Se puede concluir que la seguridad alimentaria y la oferta de alimentos nutritivos es importante para la salud y el bienestar de las personas en la isla de Providencia. Los isleños entrevistados expresan inquietudes sobre la falta de frutas y verduras frescas, y la excesiva cantidad de alimentos procesados y enlatados en sus comidas diarias.

También, se destaca la importancia de apoyar la agricultura local y de contar con un mayor apoyo y recursos gubernamentales para abordar los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y el acceso a alimentos nutritivos.

Al consultar prácticas sobre la soberanía y seguridad alimentaria a los raizales, se presentaron dos situaciones especiales: la primera fue la del desconocimiento de dicho término por parte de algunos de los entrevistados, la segunda fue que se consideraba esta como idéntica a la seguridad alimentaria. Frente a las definiciones aportadas sobre la soberanía alimentaria son comunes ciertas características: 1) que se apunta a una disponibilidad de alimento para la población; 2) que se logra satisfacer la demanda por medio de la producción local de alimentos, y 3) que la producción de alimentos se dé en torno a sus modos propios de producción, haciendo uso de sus huertas y producción pesquera.

Al preguntar a los isleños sobre ¿cómo entiende la comunidad raizal la soberanía alimentaria en Providencia? ¿Se ha trabajado la soberanía alimentaria en la isla? Al respecto, cabe establecer:

Que la soberanía alimentaria se refiere a que se consume lo producido por ti, además soberanía a diferencia de la seguridad la seguridad es que asegurarse de que la gente tiene que comer. Pero la soberanía es que se consume algo producido por ti. Entre los ancestros siempre tenían una soberanía alimentaria, porque tenían acceso limitado a cosas de afuera. Entre ellos empezaron a sembrar aprendieron muchas cosas empíricamente con ensayo y error, y eso generó la soberanía alimentaria que se está perdiendo por la entrada de muchos productos de afuera. (Entrevista 1)

Esta respuesta reúne en particular varias representaciones que expresan los isleños, pasando por las definiciones sobre la soberanía alimentaria y expresando como una problemática la pérdida de sus conocimientos ancestrales. De igual manera, esta respuesta puede alinearse a una definición ya planteada sobre la soberanía alimentaria en el marco teórico. Es decir, que la soberanía se entiende como un derecho que debe ser desarrollado por la propia población en función

a sus propias prácticas para garantizar que el proceso productivo sea sostenible. Aquí también valdría la pena recuperar el concepto de *conocimiento tradicional agrícola*, ya definido en el marco teórico. En este aspecto se debe ser enfático en cuanto a que la garantía de la soberanía alimentaria en Providencia debe estar ligada a las costumbres, usos y conocimientos locales. No hay soberanía viable si se introducen métodos y productos cuyo origen no parta de la producción isleña y de mecanismos propios de distribución y consumo.

Problemáticas para el ejercicio de las labores agrícolas

Como se vio en el punto anterior, la población entrevistada percibe que la mayoría de los productos que consumen son importados; sin embargo, esto no quiere decir que la producción local no exista. Las prácticas agrícolas en Providencia y Santa Catalina se encuentran limitadas, razón por la cual la población entrevistada percibe que la producción agrícola local es insuficiente para suplir las necesidades alimentarias. La aproximación a este tema se dio por medio de la siguiente pregunta: ¿cuáles son las problemáticas que afectan a los agricultores para desarrollar la actividad agrícola? A este respecto, las respuestas nos permiten identificar las problemáticas relevantes para los habitantes en materia de la agricultura local.

Acceso al agua: el acceso al agua fue la problemática más repetida y abordada en las entrevistas, por la ausencia de sistemas de riego para los cultivos. Los agricultores dependen del agua lluvia, lo que resulta problemático, dado que perciben el cambio climático como otro factor que dificulta la siembra local, a tal punto que las huertas y cultivos no llegan a fin o dan una mala cosecha:

Con el tema del riego también es otra problemática porque no tenemos el agua constantemente. Hay barrios en que, pues el agua la tienen todo el tiempo, pero los barrios retirados no lo tenemos, entonces eso es mejor dicho, uno tiene su siembra, pero a veces muchas veces se nos muere porque no tenemos la facilidad de tener agua, de sembrar, de regarlas todo el tiempo y ha sido un problema grande. (Entrevista 17)

Acceso a la tierra: dada la configuración geográfica de la isla de Providencia, el acceso a las tierras es limitado, pues el monte carece de caminos y rutas de acceso, la falta de organización en el uso de la tierra fértil está desatendido por la administración local. Esta problemática se vio particularmente afectada tras el paso del huracán Iota, en donde las vías de acceso existentes quedaron destruidas:

Han habido esfuerzos y ha habido, digamos, a raíz de la de lo que pasó a raíz de la de las dificultades, con el tema del huracán, el volver a hacer la tierra productiva y poder acceder, digamos a las fincas, porque como todo quedó caído, pronto se vio un poquito, digamos de esfuerzo en ese sentido, en acompañar y en ayudar, pero antes de eso era muy poco, era muy poco el tema de la asistencia. (Entrevista 6)

Relevo generacional: es amplio el desinterés de los jóvenes por las actividades económicas tradicionales y relacionadas con la agricultura. La llegada de otras actividades económicas, como el turismo, prima para los jóvenes, lo cual deja poca mano de obra para las actividades de producción de alimentos, y recarga el oficio en personas mayores que aún preservan estos conocimientos y prácticas:

Noto desde hace muchos años que se está perdiendo el relevo generacional, o sea, aquí no le estamos enseñando a cultivar a los jóvenes, aquí no les estamos enseñando a nuestros jóvenes o niños, cuáles son los productos que aquí se producen de mejor manera, cómo lo hacían los abuelos, todo lo que tenía que ver con las lunas, con la lluvia cuando se sembraba eso es todo eso se está perdiendo aquí en la isla. (Entrevista 7)

También se menciona que la presencia del narcotráfico en las islas motiva económicamente a los jóvenes a ser parte de las rutas y dinámicas de tráfico, lo que los aleja de ejercer la agricultura y la pesca como oficio. Otra perspectiva se liga a la migración de jóvenes al interior del país para realizar estudios superiores ante la falta de oportunidades en la región:

Es parte de la idiosincrasia de la isla, no quieren salir adelante, no quieren progresar, no quieren hacer nada, no quieren, esa es la idiosincrasia, eso es, ya los chicos de la isla como usted, yo le garantizo

que usted sale de la isla, termina su carrera y todos los que terminan la carrera no vuelven. No vuelven, los chicos no vuelven, partiendo de los míos. Son profesionales y no volvieron a la isla. No vienen a la isla. ¿Por qué? Porque no hay el futuro que ellos quieren. (Entrevista 11)

Acceso a insumos y tecnologías

Los agricultores de la isla encuentran problemática la dificultad en el acceso a insumos y tecnologías para la producción agrícola, que al ser importados son muy costosos, con los gastos de transporte hasta las islas no es rentable para el agricultor acceder a ellos:

Y el tema en cuanto a la tecnología, falta mejorar nuestra tecnología en cuanto mejorar estructuras, hacer embalses donde podamos aprovechar esta agua, hacer estructuras en cuanto a la conectividad y el transporte de agua, crear sistemas de riego óptimos para aprovechar el agua, la transferencia de tecnología aquí ha sido un problema grande, también en lo pesquero, porque al salir más lejos a pescar implica una embarcación más grande y un costo mayor en la embarcación. (Entrevista 19)

Oportunidades de competencia en los mercados: el agricultor local o raizal tiene dificultades a la hora de comercializar sus productos, a pesar de que el consumidor prefiere los productos locales, a la hora de competir en los mercados el agricultor se ve desplazado por los productos importados, llevándolo a lógicas de terciarización para la venta de los productos:

Se ve afectada porque el agricultor local o raizal se está siendo desplazado al traer toda la comida de afuera, entonces no se está promoviendo ni se está estimulando que él siga cultivando, que las prácticas sean de una generación a otra porque lo ven como que no vale la pena. (Entrevista 3)

Posteriormente, se indagó sobre la consideración de sí sus derechos alimenticios estaban afectados, en qué sentido, y desde cuándo. Algunos entrevistados argumentaron que sus derechos alimentarios no se encuentran vulnerados, en tanto tienen la capacidad económica

para acceder a alimentos y porque la isla es suministrada de alimentos importados. Sin embargo, otros entrevistados señalaron una afectación a sus derechos. Véase un ejemplo:

Mis derechos alimenticios se ven afectados desde que yo voy a la tienda y no puedo comprar un alimento de buena calidad, y pues esto ha pasado porque son alimentos que vienen, son importados, y las islas no tienen la capacidad de producir los alimentos en la cantidad que se requiere. Los alimentos muchas veces vienen en mala calidad por el transporte y no hay cuidado ante el manejo de los alimentos. (Entrevista 19)

Otras respuestas refieren al cambio climático, la escasez de agua, la geografía de la isla, los alimentos poco saludables, el transporte de alimentos, la calidad de estos. A este respecto, expresan que la mayor causa es la pérdida de la cadena de frío y la variación de los precios:

Sí, más que todo a las políticas, a la protección del precio de los alimentos, ya que no hay regulación en cuanto al precio de los alimentos, entonces dificulta, vulnera al consumidor. Porque el consumidor no se puede ajustar a un precio, ya que dependemos de alimentos importados y eso depende del dólar, entonces si hubiese unas políticas estrictas que apoyaran el tema de producción alimentaria aquí en la isla, pues mucho mejor. (Entrevista 19)

Demandas alimenticias de la población raizal y conocimiento de apoyos de la administración local

Frente a la indagación sobre las demandas alimenticias ¿cuáles son las demandas en relación con temas alimentarios de la isla? Los raizales entrevistados definieron sus demandas en materia de apoyo a los agricultores, la calidad de los alimentos traídos fuera de la isla y los alimentos que más se consumen. En primer lugar, la demanda de apoyos a los agricultores de la isla, se pide en términos de acciones desde la administración pública y la necesidad del agua para los cultivos:

Si estuviese hablando con el presidente creo que le diría que uno es que tiene que invertir en infraestructura básica para garantizar la producción alimentaria, quiere decir que necesitamos sistemas de

captación y de distribución de agua potable para la producción de alimentos, sea agrícola o pecuaria. (Entrevista 20)

Dentro de esta demanda de apoyo para los agricultores se encontró al concepto de la *soberanía alimentaria* como ligado a la educación de los jóvenes, esto con el fin de preservarla, pues la educación de los jóvenes para la producción autóctona es vista como una condición que afecta a la soberanía alimentaria:

Las demandas frente al tema alimentario sería tecnificar más y ayudar a los agricultores a que vuelvan a la tierra en educar, incentivar a los jóvenes para que piensen otra vez en que la producción autóctona, la producción de alimentos asegura y hace soberanía alimentaria. Y nuestros niños, nuestra juventud se alimentaría mejor y la calidad de vida sería mejor para ellos. (Entrevista 1)

Las demandas son vistas como tecnificaciones y la ayuda para que los agricultores vuelvan a la tierra son poco apoyadas por la administración pública o que los agricultores “requieren mucho de ayuda”. Según se manifiesta en la entrevista 4: “Creo que la isla necesita mejorar el sistema alimentario o los temas alimentarios que se ven en la isla. Actualmente, son muy pocas las ayudas que los agricultores de la isla reciben. [...] Entonces, ellos requieren mucho de ayuda” (entrevista 4). En segundo lugar, la demanda por la calidad de los alimentos traídos por fuera de la isla, en donde se afirma que los tiempos de viaje afectan la calidad de los alimentos en general y en especial la calidad de los alimentos cárnicos:

[...] digamos, de las carnes y la frescura misma y la calidad misma de esos alimentos que llegan de afuera, porque por lo general llegan en barco. Y normalmente la embarcación, pues demora ocho horas en tránsito hasta que llegue aquí y eso de alguna forma, le baja la calidad a los alimentos. (Entrevista 6)

En tercer lugar, la demanda se entiende como los alimentos que más se consumen y estos son los traídos de afuera de la isla, como los enlatados que son vistos como “comida chatarra”:

Bueno lo que se consume más en la isla, actualmente se está agarrando uno, pues lo más fácil es que lo que trae como las comidas se chatarra [...]. Bueno, como como enlatados, no son cosas naturales y eso también afecta a la salud del pueblo. También afecta la salud de uno y sí las cosas que no son producidas por la naturaleza. (Entrevista 17)

Sobre la pregunta “¿ha visto usted algún tipo de apoyo por parte de la administración local en torno a lo alimentario?”, a nivel general, se observa que los raizales conocen de los apoyos de la administración local, no solo en agricultura sino también en la pesca. En este sentido, se resalta el tema del huracán, que afectó a los pescadores. Otra generalidad es que la representación de los apoyos de la administración local son vistos de manera negativa o que son pocos apoyos y no tan buenos. Sobre el conocimiento de los apoyos:

El Gobierno, pues la administración actual aquí ha hecho programas para fortalecer estos programas en cuanto a la parte de seguridad y soberanía alimentaria, pero falta mucho más. El gran problema aquí es el problema del agua, y ha sido un limitante, una barrera para la producción alimentaria. Sin solucionar el problema del agua, no se soluciona el tema de la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria. (Entrevista 19)

Sobre la representación negativa de los apoyos de la administración local, cabe mencionar la entrevista 20, en donde se plantea que no hay enfoque o interés real en el apoyo a la agricultura desde la administración local:

No, es peor, ellos es comprar kits de jardinería y entregar kits de jardinería y ya, no es más, [...] pero en verdad no hay un enfoque, no hay un programa integral, no hay un interés real sobre esto. No, no les importa, o sea porque los gobiernos locales buscan la facilidad de ejecutar. (Entrevista 20)

Lo anterior se ve en la afirmación de que los agricultores “están solos” y que no hay apoyo por parte del gobierno local:

Digamos que las ayudas son mínimas, pero no, no se estimula como. O sea, se puede decir que la parte agrícola, los agricultores, están solos, hacen lo que pueden, más que todo lo tienen como para consumo de su vivienda y lo que le sobra de pronto lo venden, pero no es que haya como un apoyo de parte del Gobierno, ¿no? (Entrevista 3)

Los apoyos en el sector pesquero después del Huracán han sido dados por el Gobierno nacional: “En la pesca ha sido un poco más difícil y sé que después del huracán, la mayoría de los pescadores perdieron sus embarcaciones. Entonces, desde el Gobierno nacional han ayudado a las asociaciones y cooperativas [...]” (entrevista 8). También hay una representación negativa de Coralina⁶ por parte del sector pesquero relacionado con sus intervenciones y prohibiciones:

No, negativo, aquí existe. Una institución ambiental Coralina, que eso no hace, sino prohibir, no puede hacer, no puede hacer, pero no le busca solución a los problemas ambientales no le busca solución a la reproducción de especies en el mar ni en la tierra. (Entrevista 10)

Como conclusión, se plantea que las demandas de los raizales en temas alimentarios coinciden con sus conocimientos de los apoyos de la administración local. En materia de apoyo para los agricultores, también se puede afirmar que las representaciones de los apoyos de la administración local son vistas como poco suficientes o que de principio no los ven.

Proyectos manejados por los raizales

Con base en la información indagada se puede decir que no hay realmente una formulación de planes, programas y proyectos estatales en materia alimentaria o agrícola, sino que este proceso se ha dado en mayor medida como resultado de la cooperación de los isleños, a partir de las dinámicas que estos mismos ya manejan en cuanto a pesca y cultivos. En relación con este tema, una entrevistada dijo:

.....
6 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

Sí, sí, sí. Yo sé que tienen un..., El SENA ha colaborado mucho y sé que tienen una granja, pero no sé qué cultivan allá. Sé que hay una granja, ¿pero qué hacen en la granja? No tengo ni idea porque aquí nadie me ha dicho, mire de la granja estamos trayendo esto. (Entrevista 11)

Ahora, si bien hay presencia de programas de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA] en materia agrícola, según lo mencionado en la entrevista 17, en la cual se hace alusión a ciertos programas de formación en los que también los raizales hacen las veces de instructores. Sin embargo, según lo mencionado en la entrevista 19, la parte más importante de todo el proceso sigue estando orientado por entidades comunitarias u organizaciones comunitaria por parte de los raizales.

Sistemas alimentarios

La comunidad raizal ha venido configurando formas de fortalecer sus sistemas alimentarios por medio de la preservación de prácticas ancestrales, para hacer frente a las insuficiencias del modelo de alimentación por importación de productos y mantener, en el marco de las limitaciones, la producción agrícola en la isla.

El sistema de producción se basa en un modelo de “agricultura del hogar”, de autoproducción por medio del pequeño cultivo o la huerta casera. Se cultiva en el patio de la casa y para el consumo familiar. Debido a esto, se limita al pequeño lote familiar y se manejan pequeñas plantaciones diversificadas (parcelas biodiversas) de productos de pancoger. Aunque estas prácticas de cultivo casero hacen parte de las prácticas alimentarias, no son lo fundamental actualmente. Los cultivos de pancoger no sustentan en totalidad las necesidades alimentarias, ya que son de producción limitada al espacio, a la temporada y a las condiciones ambientales cada vez más adversas. Además, estos cultivos han sido reemplazados por las dinámicas del mercado de los alimentos manufacturados:

Lo que te dije, las huertas caseras ya toda la gran mayoría de las personas ya está sembrando. Y eso es lo bueno. Y en parte creo que eso va a ayudar a llegar a ese punto de poder garantizar la demanda que en estos momentos existe en la isla. Yo soy de las personas que cree

que el día que podamos garantizar, el cubrir la demanda, digamos, de productos en la isla, ese día debemos frenar la entrada de productos de las que nosotros producimos localmente. (Entrevista 6)

Este sistema de producción casera se basa y se nutre de redes de información comunitaria para el cultivo, la comunidad sabe quién cosecha qué producto, y así, bajo la actividad de los “guardianes de las semillas” (preparar las semillas para futuras cosechas), se comparten o se comercializan las semillas, como una forma de compartir las plantas y los alimentos bajo lógicas comunitarias, no solo sobre las semillas y los alimentos, si no que va más allá; se trata del manejo e intercambio de la información y los conocimientos ancestrales para llevar a cabo esas prácticas. De esta forma, las necesidades en los cultivos familiares se resuelven y retribuyen en comunidad: “La gente también, cuando tienen semilla o tiene una semilla nueva la forma para ver esas organizaciones es: tengo semilla de quién, quién quiera venga a mi casa”⁷ (entrevista 20).

Parte de lo que se enuncia al respecto de los sistemas alimentarios, trata de retomar conocimientos ancestrales como cultivo y uso de plantas medicinales y especias aromáticas; estas se encuentran también en las huertas caseras como formas de preservación de conocimientos de la medicina y la cocina tradicionales del archipiélago. Lo anterior nos permite retomar el concepto tratado por Rodríguez *et al.* (2022) y retomado en el marco conceptual del presente documento, sobre el conocimiento de las tradiciones agrícolas. En este punto se planteó el papel diferenciado de las mujeres dentro de los sistemas alimentarios y en las dinámicas comunitarias que los configuran. La exaltación del papel de la mujer en estos espacios nos permite retomar el tratamiento especial a estas categorías de lo ancestral y lo agrícola como relevantes para la comunidad raizal.

.....

7 “Entonces yo sé que el señor Radiga es el mejor cultivando piña, voy donde el señor Radiga a buscar piña, voy donde el señor Radiga a pedirle semillas de plátano. Yo sé que el señor José Manuel es el que produce la mejor... o tenía de aquí dependiendo de mi necesidad individual, si yo no tengo, ubico, identifico a mis compañeros que producen y tienen X o Y, o pregunto, dentro de esos grupos, ¿quién tiene tal? ¿Quién tiene el otro? Y ellos mismos también están informando, entonces es una red, digámoslo así.

Así, encontramos el papel diferenciado de la mujer en tres dimensiones:

Como lideresas: las mujeres se han empoderado al adoptar el conocimiento que se les ha atribuido a los hombres generacionalmente; ahora están metidas en la pesca, en el huerto, en mejorar las técnicas de producción. Las mujeres son las que han sacado la bandera por estar en las luchas agrícolas, de la siembra y en la pesca, para sacar a la familia adelante:

Sí, muy importante, porque en estos procesos la mujer providenciana ha sido la que ha tomado la batuta, las que han liderado, las que asisten a las reuniones, las que se enfocan en tratar de hacer sus huertas. [...] Y se ha visto más en las mujeres que han tomado estos espacios; es más, las que llevan la batuta en las dos asociaciones son mujeres y gracias a ellas se han podido adelantar muchos procesos en cuanto al tema agrícola. (Entrevista 19)

También se reconoce la presencia de líderes sociales alimentarios, que se organizan, crean y dirigen instituciones, como la Asociación Agro de Providencia, en temas agro y de derechos.

Guardianas y custodias de las semillas: las mujeres cumplen una función fundamental en cuanto a las tradiciones de preparación de los alimentos y conservación de las semillas para el proceso agrícola. La mujer maneja el ciclo de la comida, la recibe, decide qué comerá la familia, la prepara, el aprovechamiento máximo de los alimentos y la preparación de las semillas está en mano de las mujeres:

Importante, sí, importante, porque ellas son las que conservan las semillas, el abuelo, el papá llega con auyama, entonces ella es la que recibe la auyama, ella es la que prepara la auyama, la que hace la torta, la hace el hervido, hace el rondón, entonces ella en ese proceso es la que saca las semillas, las pone a secar y se las devuelve al esposo o al abuelo, entonces ella es una ella es una guardiana y custodia⁸. (Entrevista 20)

.....

8 “Ella es la que garantiza la preparación de esos alimentos, además de que muchas veces es la que comercializa. Entonces ella es la que les ofrece a los vecinos o que le regala, o que se asegura que la familia coma tal, entonces le voy a dar a este, le voy a dar al otro, entonces el abuelo llega y le dice, eso es para vender, esto es para la casa y hágame el favor y

Así se reconoce que las mujeres participan ampliamente en los sistemas alimentarios de la comunidad, no solo en los aspectos que menciona la entrevistada. Otros entrevistados rescatan que las mujeres se han puesto en la labor de diversificar los productos como la creación de aceites, leches, bálsamos y otros productos de materia prima local, que se usan en el sector gastronómico y cosmético.

Preservación de saberes: el papel de la mujer en la supervivencia de los saberes ancestrales, esto a causa de las labores que se le asignan generacionalmente como la cocina y las labores de cuidado, que permiten la conservación de saberes referentes a las tradiciones gastronómicas y de la medicina ancestral. Los conocimientos de las curanderas sobre la medicina tradicional resultaron un alivio ante el desabastecimiento por el huracán, y para la atención de la emergencia.

Valor social dado al conocimiento de comunidades

Este apartado gira en torno a la valoración del conocimiento de la comunidad raizal dada por parte de las autoridades estatales. En las entrevistas se encontró que la comunidad raizal percibe un olvido del conocimiento raizal por parte del aparato estatal, que se puede estar perdiendo la cultura:

No está siendo valorada, es más, se está perdiendo la cultura en ese sentido y el rescatarla solo queda en promesas, pero en realidad no se está haciendo nada, más bien se está perdiendo. Las nuevas generaciones no conocen todo lo que nuestros ancestros hacían, consumían. Entonces, se puede decir que está desapareciendo la cultura. (Entrevista 3)

Esta infravaloración del conocimiento local, se da porque “parte de la estrategia de control de las autoridades estatales y demás actores como empresas extranjeras, ha sido caracterizar como insostenibles

.....
le entrega a su tonito, a su tonito, esto, esto. Entonces ella es la que se encarga de eso, ¿no? Entonces, definitivamente ya hace parte del sistema alimentario y ella participa, aunque no, no es visible para las instituciones porque las instituciones creen que la producción de alimentos y el sistema alimentario solo puedo ir a poner la semilla y sacar el producto, pero el sistema es más grande y requiere de otras tareas que las hace que la hace ella o los niños o los jóvenes de las familias”.

las prácticas de comunidades que siguen manteniendo formas de producción local que no causan mayor deterioro ambiental” (Robbins, 2012, como se citó en Toro Pérez *et al.*, 2020, p. 38). Frente a lo anterior, los raíces vinculan la perpetuación de su conocimiento con la superación de desafíos específicos de las islas, en términos de su clima y entorno natural:

Si han hecho esfuerzos como para proteger el tema agrícola aquí en la isla, pero falta mucho más, falta avanzar más, hay que ser conscientes que tenemos un cambio climático, que nos está afectando demasiado, es más, en la región Caribe, según la ONU y la FAO, es la región más vulnerable al cambio climático, entonces falta más esfuerzo por parte del Gobierno, como ir avanzando en enfrentar el cambio climático porque si nos afecta mucho en el tema de la soberanía alimentaria y el diario vivir, la escasez de agua, no hemos podido superar esa barrera. Hablamos de un turismo sostenible, pero no tenemos agua, entonces si hace falta, unos mecanismos y también un poquito de educación ambiental con la gente, la comunidad también falta de educación más con el tema del ambiente, el cuidado del ambiente, saber que esto lo es todo para nosotros. (Entrevista 20)

Así pues, los entrevistados sitúan la responsabilidad de superar estas dificultades específicas, al mismo tiempo que se promueve el conocimiento de la comunidad raizal yendo de la mano con profesionales del ámbito específico para así crear una síntesis entre representación del territorio raizal y los objetivos estatales; es decir, tener en cuenta el conocimiento y la experiencia de las comunidades locales al diseñar políticas públicas, algo que es posible mediante la cartografía social⁹. Pues los entrevistados perciben que se ha impuesto un saber

9
 “En mi opinión, se debe hacer cartografía social de manera que la gente con el conocimiento y la experiencia tradicionales pueda mostrarles a otras personas (científicos, políticos, técnicos, etc.) que tienen un conocimiento especializado, que identifican cuáles son las posibilidades que a su parecer se pueden trabajar en determinado territorio; entonces las personas que tienen el conocimiento técnico puedan aportar para que esas soluciones sean respaldadas por el conocimiento científico y puedan ser representadas por medio de modelos geo referenciados (por ejemplo). Creo que existe la posibilidad de combinar los avances tecnológicos con el conocimiento popular; esto se puede iniciar con cartografía

distinto al suyo. De esta manera, como propone la agroecología, “el agricultor es situado en el asiento del conductor, construye el conocimiento que funciona mejor en el contexto local en el que opera” (De Schutter, 2017, p. 224).

Por otro lado, los entrevistados sostienen de nuevo la necesidad de mejorar la asistencia y el apoyo a los agricultores y productores locales, en particular después del huracán que afectó la isla. En específico, sobre la valoración, se nombra una experiencia con un grupo preocupado; sin embargo, en términos generales sienten que esa problemática es de poca importancia para las autoridades estatales:

Bueno, o sea, yo pienso que no muy en serio. Una vez vino, llegó un grupo y ellos están preocupados porque la isla, pues estaba un poco como en el tiempo de la que estaba marchito, ellos querían venir, querían traer productos, o sea, semillas y cosas de afuera para sembrar acá, pero la verdad es que no se ha dado, no se dio. Siento que no han tenido la mayor importancia de ocuparse de esta isla de las cosas de acá. (Entrevista 17)

Los raizales, además, están preocupados por la pérdida de prácticas y conocimientos tradicionales relacionados con la agricultura y la conservación, y la necesidad de involucrar a los jóvenes y niños en la transmisión de estos conocimientos:

Noto desde hace muchos años que se está perdiendo el relevo generacional, o sea, aquí no le estamos enseñando a cultivar a los jóvenes, aquí no les estamos enseñando a nuestros jóvenes o niños, cuáles son los productos que aquí se producen de mejor manera, cómo lo hacían los abuelos, todo lo que tenía que ver con las lunas, con la lluvia cuando se sembraba eso es todo eso se está perdiendo aquí en la isla. (Entrevista 15)

Se debe entender que:

[...] Estos conocimientos son la base de la relación con el territorio y les permiten satisfacer necesidades como la obtención de alimentos,

.....
social, luego esta se puede ampliar con la aplicación de SIG, hasta convertirse en un sistema robusto de información y de representación del territorio” (Toro Pérez et al., 2020, p. 26).

medicinas, materiales para la construcción y espirituales o culturales, para la realización de ceremonias o ritos vinculados con su cosmovisión. (Vargas Chaves *et al.*, 2020, p. 63)

En conclusión, se destaca la importancia de promover un manejo sostenible y justo de los recursos que nos brinda la naturaleza, de tener en cuenta y perpetuar el conocimiento más la experiencia de la comunidad raizal en el porvenir. También sugiere que se necesitan esfuerzos significativos para abordar los desafíos específicos que enfrenta la isla de Providencia en términos de soberanía alimentaria, cambio climático y políticas.

Concepción de naturaleza

En las respuestas que obtuvimos en esta pregunta se pueden encontrar varias ideas y testimonios que permiten hacer ciertas conclusiones. Una de las perspectivas principales es que se enfoca en la visión de los raizales, habitantes nativos de la isla de Providencia, Colombia. De esta manera, se puede concluir que las entrevistas ofrecen una visión particular sobre la realidad de la isla y que no necesariamente representa la perspectiva de todos los habitantes de la isla. Se menciona la importancia de los recursos naturales, como el mar y la tierra, para la producción de alimentos y se enfatiza la necesidad de protegerlos y utilizarlos de manera sostenible. Esto sugiere que la comunidad raizal tiene una conciencia ecológica y una preocupación por la preservación de su entorno natural:

Este es un pulmón. Te cuento que aquí uno respira, respira aire puro, respira vida y aparte de la tranquilidad que ofrece la isla, porque esto es una isla hermosa. Digámoslo en, desde cualquier aspecto, desde cualquier punto de vista. Así tengamos esta cantidad de situaciones y de calamidades por la alimentación. En la isla es, yo diría que una de las islas más lindas del Caribe es esta. Porque por sus montañas, por el verde de sus, de su tierra, por todos estos paisajes, se respira un aire muy óseo, yo siento que bueno es muy rico. (Entrevista 11)

En la siguiente cita se puede ver cómo los raizales tienen una conciencia más amplia de la concepción de naturaleza. Al usar expresiones como “aquí uno respira, aire puro”, es evidente que los raizales ven a la naturaleza de forma horizontal:

Existía un gran vacío para comprender la problemática ambiental, ya que la naturaleza era vista como un objeto inerte despolitizado, el cual solo era fuente de extracción de recursos para el aprovechamiento humano. Sin embargo, cada vez más se van haciendo notorias las consecuencias de este posicionamiento, como se puede evidenciar, el ser humano no es el dueño de su medio, sino que debe ser entendido desde una relación horizontal, de interacción sostenible, que no conduzca hacia la sobreexplotación. (Toro Pérez *et al.*, 2020, p. 29)

Se destaca la importancia de la educación y la transmisión de conocimientos ancestrales sobre la producción y el uso de alimentos. Esto sugiere que la comunidad raizal valora su patrimonio cultural y busca mantenerlo vivo a través de la educación y la transmisión de saberes:

Sí. Por ejemplo, los pescadores tienen un conocimiento, pero no necesitan un meteorólogo para decirles cuándo cambia el clima. Ellos saben cuándo ir al mar a pescar y dónde están los bancos de peces sin necesidad de un radar. Creo que el conocimiento ancestral en cuanto a la pesca, por ejemplo, es demasiado valioso como para depender de la tecnología para ser un tipo de pesca. (Entrevista 13)

Con lo mencionado anteriormente, nos podemos dar cuenta de que “los grupos étnicos han sabido desarrollar, conservar y utilizar los recursos naturales por medio de prácticas y conocimientos que garantizan su supervivencia, las cuales han sido transmitidas por generaciones de manera oral, escrita o mediante otras prácticas” (Vargas-Chaves *et al.*, 2020, p. 79). Lo anterior nos permite dar cuenta de que los isleños son conscientes y saben lo relevante que son la naturaleza y las costumbres que entornan en ella para su supervivencia y comodidad. Se sacan varias ideas que están relacionadas con la soberanía alimentaria. Por ejemplo, en una de las respuestas se menciona:

La importancia de cultivar alimentos de manera sostenible y adaptarse al medio ambiente local, lo que es un aspecto fundamental de la soberanía alimentaria. Además, se habla de la importancia de producir alimentos localmente y de tener acceso a recursos naturales como el mar y la tierra para poder producir alimentos de manera independiente. (Entrevista 24)

La idea central de la mayoría de los entrevistados es la importancia de la soberanía alimentaria y la preservación del medio ambiente en la isla, desde la perspectiva de la comunidad raizal. A través de los testimonios y las ideas expuestas, se puede concluir que la comunidad raizal valora la producción local y sostenible de alimentos, la adaptación al medio ambiente local, la educación y la transmisión de saberes ancestrales, la autonomía y la independencia en la producción de alimentos, así como la justicia social. Además, se destaca la importancia de proteger los recursos naturales, como el mar y la tierra, para garantizar la seguridad alimentaria y la preservación del entorno natural.

Valoración de los alimentos o preferencia por alimentos locales

Este apartado refiere a la pregunta número 8, la cual en su diseño buscaba indagar sobre la relevancia del producto de origen local en el mercado local; sin embargo, los entrevistados la interpretaron de otra forma; la mayoría de las entrevistas se centraron en lo excelente que son los productos locales al ser orgánicos y naturales, en contraste con los importados “llenos de químicos”:

Un 10 de 10 porque, pues es un producto producido por manos de gente de la comunidad, es un producto orgánico libre de cualquier químico que pueda afectar tu salud. La calidad es mucho mejor, el sabor de un producto de aquí a uno importado es diferente el valor en cuanto a todo su proceso; lo hizo una familia aquí de una forma tradicional. El valor agregado que tiene entonces 10 de 10. Nunca un producto de afuera va a superar un producto de aquí. (Entrevista 4).

Seguido de la valoración del producto local por encima del importado, algunos propusieron que se debe incentivar al agricultor local, lo cual coincide con el reempoderamiento que propone la soberanía alimentaria: “El agricultor es situado en el asiento del conductor, construye el conocimiento que funciona mejor en el contexto local en el que opera” (De Schutter, 2017, p. 224). Por otro lado, esta misma pregunta indaga sobre los productos autóctonos de los raizales, dentro de los cuales encontramos los cuatro filos o llamado *bosco* o *topocho*, el plátano, la auyama, la sandía, el mango, el coco, la yuca, la batata, el ñame, el cangrejo negro y el pescado.

Análisis de los planes de desarrollo de Providencia 2015-2022

La presente sección muestra cómo los planes de Desarrollo de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, de 2015 a 2022, se ocupan de presentar un referencial de política pública sobre el sector agrícola y pesquero que solo atiende a suplir la seguridad alimentaria que viene de nivel nacional por el Conpes 113 (Conpes, 2008). En primer lugar, dentro del plan de desarrollo + Por las Islas de 2016 a 2019 en su dimensión estratégica “+ Desarrollo Económico” y dentro de su Línea 2 “Actividad Agrícola y Pesquera”, nos dice que, dicha actividad tiene 328 personas dedicadas a la agricultura que han “aportado a garantizar su propia seguridad alimentaria a través de la siembra y consumo de pan coger y hortalizas (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2016, p. 70) y que “la producción agropecuaria en el municipio es muy reducida y genera empleo tan solo para el 6.6 % de la población, se desarrolla en pequeñas parcelas y se caracteriza por el trabajo familiar y el autoconsumo” (p. 70). Dentro del plan se reconoce la existencia de conocimientos tradicionales dentro la agricultura y la pesca en relación con la seguridad alimentaria. En específico, se dice que:

La agricultura por su naturaleza (a baja escala), genera impactos ambientales mínimos o por lo menos tolerables; así mismo, contribuye con una causa social y cultural de las familias vinculadas a la actividad,

en términos de ingresos, seguridad alimentaria, recuperación y fortalecimiento del conocimiento tradicional asociado. (p. 70)

El plan de desarrollo reconoce la necesidad de esfuerzos para garantizar la asistencia técnica agropecuaria con articulación de los tres niveles de gobierno del Estado¹⁰, esto “en la perspectiva de generar y transferir las tecnologías apropiadas al productor para mejorar sus niveles de producción y productividad en términos de eficiencia productiva” (p. 70). El plan sobre las prácticas culturales nos dice que las prácticas culturales implementadas en la mayoría de los casos resultan inapropiadas (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2016, p. 71)¹¹. De este plan podemos establecer que el referencial de la política pública del sector agrícola y pesquero parte de un reconocimiento de las prácticas culturales de los raizales, pero las ve de una manera negativa y solo con una visión de tecnificación sin diálogo con los agricultores.

El Plan de desarrollo de Providencia y Santa Catalina 2020-2023 reconoce, para el sector agrícola y pesquero, que la producción agropecuaria es muy reducida, y que repercute en la seguridad y soberanía alimentaria (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2020, p. 139). Especifica que la importancia de la seguridad y soberanía alimentaria se da por la condición de insularidad de la isla y, por tanto, de sus fuentes de abastecimiento (p. 139). Ahora en el plan no hay una definición clara de lo que es *soberanía alimentaria*; de hecho, se toma como sinónimo de *seguridad alimentaria*. Sobre la agricultura se dice que gran parte es de pancoger y que genera detrimento de la flora y fauna silvestres (p. 139). El agua y la baja calidad de los suelos son vistas como causas de la baja producción agrícola (p. 140). Lo anterior afecta la rentabilidad de la agricultura. Sin embargo, ello no ha evitado que 328 personas se dedicaran a la producción agrícola, cifra que, comparada con las 229 identificadas en el año 2000, representa un aumento del 43.3 % (p. 140). La pesca es asociada con la seguridad alimentaria y se reconoce que la mayoría de pescadores son raizales (p. 140).

.....
10 Nacional, Departamental y Municipal.

11 Quemadas de suelo como preparación previa para siembras y talas indiscriminadas (Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, 2016, p. 71).

De este último plan se puede extraer que el referencial de la política del sector agropecuario y pesquero tiene en cuenta a los productores agrícolas, pero les asocia malas prácticas. Frente a lo cultural, resalta el sector pesquero, que es visto como un garante de la seguridad alimentaria y es clasificado como artesanal. Como conclusión de esta sección, se plantea que el referencial de la política pública del sector agrícola y pesquero contiene representaciones negativas sobre los conocimientos ancestrales de la comunidad raizal, en especial, las prácticas de agricultura.

Conclusiones

En esta investigación, se evidenció la inexistencia de la soberanía alimentaria en Providencia y Santa Catalina. Dicho fenómeno es explicado por la poca participación de la comunidad, la pérdida de conocimiento tradicional agrícola local, la pervivencia de enfoques y representaciones sociales distintos entre la administración local y los raizales sobre cómo abordar la problemática alimentaria. A esto se suma el referencial de la política pública alimentaria contiene representaciones negativas sobre los conocimientos ancestrales de la comunidad raizal. De igual manera, no concibe la viabilidad de la producción agrícola en la isla ni la posibilidad de generar soberanía alimentaria mediante las acciones estatales.

Asimismo, se caracterizó a las prácticas alimentarias raizales coincidentes con el concepto de la *soberanía alimentaria*, destacando una crítica a la dependencia que se tiene de las importaciones hacia la isla, principalmente direccionadas al incremento de los precios y a lo reducido que llega a ser el impacto de la producción local en los productos que se consumen. En este sentido, los raizales ven con preocupación la situación alimentaria de la isla, ya que, además de la pervivencia de los anteriores elementos, existen serias dificultades de sortear para llevar a cabo la labor agrícola.

Las demandas de los raizales se alinean en cuanto a la percepción interiorizada sobre sus capacidades de consumo de alimentos y de producción de estos. Como consumidores, las demandas giran en torno a la limitación de consumir lo que la importación trae, lo cual se concibe en la comunidad como una vulneración a sus derechos ligada a la falta de soberanía alimentaria. Como productores, los agricultores raizales presentan problemáticas concernientes a la dificultad de acceder a recursos básicos como el agua, la tierra e insumos, a la falta de interés por la actividad agrícola tanto de la comunidad como de las autoridades locales, y a la competencia del agricultor con los productos importados. A partir de esas problemáticas, la comunidad raizal ha buscado formas de preservar las prácticas agrícolas tradicionales por medio de la configuración de sistemas alimentarios propios basados en la agricultura familiar, donde resalta el papel diferencial de la mujer.

Referencias

- Alcaldía de Providencia y Santa Catalina. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal de Providencia y Santa Catalina 2020-2023. Unidos por un Trabajo Social.*
<https://www.providencia-sanandres.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-20202023-392660>
- Alcaldía de Providencia. (2016). *Plan de Desarrollo de Providencia y Santa Catalina, “+ Por las Islas 2016-2019”.*
<https://www.providencia-sanandres.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-mas-por-las-islas-20162019>
- Casas, C. C. (2022, 2 de septiembre). Lo que todavía se puede hacer por San Andrés, Providencia y Santa Catalina. *Las2orillas.co.*
<https://www.las2orillas.co/lo-que-todavia-se-puede-hacer-por-san-andres-providencia-y-santa-catalina/>
- Conpes. (2008). *Documento Conpes 113. Ministerio de Agricultura*
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%20113%20de%202008.pdf>

- De Schutter, O. (2017). Democracia alimentaria en el sur y en el norte: de la soberanía alimentaria a las iniciativas de transición. En *Democracia alimentaria a las iniciativas de transición* (pp. 219-226). Breno Bringel.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv253f509.28>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019). *Encuesta de hábitat y usos socioeconómicos, 2019. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. DANE.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/informacion-regional/encuesta-de-habitat-y-usos-socioeconomicos-2019-archipelago-de-san-andres-providencia-y-santa-catalina>
- Enciso, P. (2005). La agricultura raizal y sus conflictos. *Anaconda*, 50, 51-56.
<https://www.fundacionbat.com.co/site2012/file/Documento/34477.AgriculturaRaizal.pdf>
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60.
<https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Gómez Rodríguez, O. E., Sanabria González, I. D., Vargas, D., Camelo Sánchez, F. E., y Mendoza Pulido, F. E. (2011). Un punto de partida para el análisis de política pública sobre pobreza en Colombia: sus enfoques de análisis, representaciones sociales y estudios críticos del discurso. *I Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
https://www.researchgate.net/publication/338718906_Un_punto_de_partida_para_el_analisis_de_politica_publica_sobre_pobreza_en_Colombia_sus_enfoques_de_analisis_representaciones_sociales_y_estudios_criticos_del_discurso
- Gutiérrez, L. (2019). Diversidad biocultural, agricultura raizal y soberanía alimentaria en San Andrés y Providencia (Colombia). *Tabula Rasa*, 32, 195-225.
<https://www.revistatabularasa.org/numero32/diversidad-biocultural-agricultura-raizal-y-soberania-alimentaria-en-san-andres-y-providencia-colombia/>
- Hernández Sampieri, R. y Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*.
<https://repositoriobibliotecas.uv.cl/handle/uvscl/1385>

- Lissbrant, S. (2015). Seguridad alimentaria y nutricional en la región Caribe: consecuencias de la desnutrición y buenas prácticas como soluciones. *Investigación y Desarrollo*, 23(1), 117-138.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26839041005>
- Martínez-Alier, J., Kallis, G., Veuthey, S., Walter, M. y Temper, L. (2010, diciembre 15). Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Valuation Languages. *Ecological Economics*, 70(2), 153-158.
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.09.024>
- Restrepo Yepes, O. C., Molina-Saldarriaga, C. A., Cataño Gómez, P. A. y Pabón Giraldo, L. D. (2020). El derecho a la alimentación adecuada en la planeación municipal en contextos de pandemia: defensas del derecho en el territorio. *Opinión Jurídica*, 19(40), 125-150.
<https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a6>
- Rodríguez, L. E. (2022, 20 de marzo). San Andrés necesita más cultivos para garantizar su soberanía alimentaria. Caracol Radio.
https://caracol.com.co/programa/2022/03/19/al_campo/1647722188_136549.html
- Roth, A. N. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(2), 66-82.
https://www.researchgate.net/publication/347916222_El_campo_del_analisis_de_las_politicas_publicas_situacion_y_retos_para_America_Latina_The_public_policy_analysis_field_Situation_and_challenges_for_Latin_America_Andre-noel_roth_deubel_Clasificacion_C
- Semana. (2022, 21 de agosto). “La isla de Providencia está sufriendo una crisis profunda cultural, económica y de hambre”: presidente Petro. *Semana.com*.
<https://www.semana.com/nacion/articulo/la-isla-de-providencia-esta-sufriendo-una-crisis-profunda-cultural-economica-y-de-hambre-presidente-petro/202220/>
- Serrano Oswald, S. E. (2016, 15 de octubre). El potencial de la teoría de representaciones sociales (TRS) para la investigación con perspectiva de equidad de género Dra. S. Amecider-ITM.
<http://ru.iiec.unam.mx/3407/1/255-Serrano.pdf>

- Toro Pérez, C., Gómez Rodríguez, Ó. E., Barreto Sánchez, D. E., Gómez Patiño, N., Lara Díaz, E., Carolina Jaimes, G., Solórzano Arenas, G. A. y Gómez Ramos, C. J. (2020). *Categorías y herramientas para el abordaje de las políticas de atención a desastres en el Caribe colombiano: ecología política, género, territorio, extractivismo y soberanía alimentaria* (2020).
- Vargas-Chaves, I., Rodríguez, G. A. y Blumenkranc, H. (2020). *Propiedad intelectual sobre los conocimientos tradicionales agrícolas: elementos para su caracterización en el ordenamiento jurídico colombiano* (1.ª ed.). Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.2307/j.ctv123x587>
- Velásquez, C. (2010). *La gestión de riesgos de desastre aplicada a la seguridad alimentaria*. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/297714292_La_Gestion_de_Riesgos_de_Desastre_aplicada_a_la_Seguridad_Alimentaria

Trabajo doméstico remunerado y pandemia. Estudio de la eficacia de las garantías laborales en Bogotá

Paid Domestic Work and Pandemic: Study on the Effectiveness of Labor Guarantees in Bogotá

Mariana Benjumea Álvarez,
Paula Andrea Garavito Herrera,
Laura Catalina Martínez Álvarez,
Angélica Lucía Ortiz Naranjo,

Luna Pulido Robayo,
Alejandra Rangel Rosales,
Profesora directora:
Diana Esther Guzmán Rodríguez

Resumen

El trabajo doméstico remunerado fue de uno de los sectores económicos más afectados durante la pandemia. Quienes dedican su vida a este trabajo, en su mayoría mujeres, perdieron sus fuentes de ingresos en mayor proporción que quienes se desempeñan en otros sectores. A partir de entrevistas semiestructuradas, análisis de datos cuantitativos oficiales y revisión de literatura, reconstruimos el antes, durante y después de la pandemia por Covid-19 para 37 mujeres trabajadoras domésticas de cuatro localidades de Bogotá. A partir de sus relatos, contamos una historia caracterizada por una gran vulnerabilidad económica que se profundiza y genera afectaciones desproporcionadas a nivel laboral, personal y familiar durante la pandemia. Estas afectaciones se han extendido a la época posterior a la pandemia, pues estas mujeres no han logrado, ni siquiera, retornar a su situación previa a la emergencia. A partir de estos hallazgos y de la reconstrucción del marco normativo desarrollado en Colombia y Bogotá para proteger y garantizar los derechos laborales de las personas trabajadoras domésticas, llevamos a cabo un análisis de eficacia simbólica y material de estas normas desde una perspectiva feminista e interseccional. Este análisis muestra que, si bien se han expedido diferentes normas en este ámbito, no tienen realmente en cuenta sus necesidades, contexto o acceso a estas regulaciones.

Palabras clave: trabajo doméstico remunerado, pandemia Covid-19, perspectiva de género, feminismo, economía del cuidado, eficacia normativa, trabajo digno.

Abstract

Paid domestic work was one of the sectors most affected during the Covid-19 pandemic. Those who dedicate their lives to this work, mostly women, lost their sources of income at a higher rate than those who work in other sectors. Based on semi-structured interviews, analysis of official quantitative data, and a review of the literature, we reconstructed the before, during, and after the Covid-19 pandemic for 37 women domestic workers from four locations in Bogotá. This allows us to reconstruct a history characterized by great economic vulnerability that deepens and generates disproportionate effects at the work, personal and family levels during the pandemic. These affectations have extended to the period after the pandemic, since these women have not even managed to return to their situation prior to the emergency. Based on these findings and the reconstruction of the normative framework developed in Colombia and Bogotá to protect and guarantee the labor rights of domestic workers, we carry out an analysis of the symbolic and material efficacy of these norms from a feminist and intersectional perspective. This analysis shows that although different regulations have been issued in this area, they do not really consider their needs, context and/or access to these regulations.

Keywords: paid domestic work, Covid-19 pandemic, gender perspective, feminism, care economy, normative efficacy, decent work.

Agradecimientos

Agradecemos a todas las trabajadoras domésticas que nos brindaron su tiempo, nos compartieron sus experiencias para que sean visibles por medio de este artículo y confiaron en nosotras sus deseos de un trabajo más digno; a nuestras madres por aportar sus conocimientos a lo largo de la producción y redacción de este proyecto; a la profesora Diana Esther Guzmán por creer en nosotras, dedicarnos su tiempo y entregarnos una pequeña parte de su inmensa trayectoria y conocimiento en derecho; y a Valentina Tamayo Pinzón, que hoy ya no nos acompaña en este plano, pero aportó a la creación del proyecto y creyó en el propósito detrás de este semillero: darle al trabajo doméstico y a

la economía de cuidado el lugar que se merecen en nuestra sociedad. Valentina hoy vive en cada una de las autoras de este artículo.

Introducción

El 17 de marzo de 2020, sin saberlo, la vida de Betty sufrió un cambio radical. De gastar 4 horas diarias en un bus, yendo y viniendo de su casa en el sur a su trabajo en el norte de la ciudad, pasó a encerrarse con su familia en su pequeño apartamento arrendado de dos habitaciones. Ella recuerda cómo todo empezó con un simulacro destinado a enseñarle a los Bogotanos a reducir sus interacciones para lidiar con los efectos de la pandemia por covid-19. El simulacro, sin embargo, pronto se convirtió en su nueva realidad; una realidad marcada por la pérdida de su trabajo, ingresos y referentes de estabilidad. Tres años después, cuando la conocimos en una cafetería del norte de Bogotá, cerca de su nuevo lugar de trabajo, los recuerdos del temor por la pandemia, de la angustia y del hambre seguían presentes en sus palabras.

La experiencia de Betty durante y después de la pandemia no es única. Por el contrario, el suyo es uno de los muchos casos de mujeres trabajadoras domésticas para quienes la pandemia representó la profundización de la precariedad económica en la que vivían y una ventana a nuevas afectaciones a su dignidad, pero también un redescubrir de lo que les resulta más valioso en la vida. Una precarización que las garantías normativas destinadas a reconocer y asegurar derechos a las trabajadoras domésticas no pudieron contener. Aunque la pandemia fue uno de esos pocos males con repercusiones mundiales, sus efectos han sido desproporcionados para quienes enfrentaban precariedad, desigualdad o discriminación antes de ella.

Este artículo aborda dos preguntas centrales sobre la relación entre el trabajo doméstico remunerado y la pandemia. Primero, se ocupa de identificar y analizar los efectos de la pandemia en mujeres que se desempeñan como trabajadoras domésticas en la ciudad de Bogotá. Nos enfocamos en mujeres, porque en Colombia el trabajo doméstico

está ampliamente feminizado. De acuerdo con cifras oficiales, el 94 % del trabajo doméstico remunerado lo realizan mujeres (DANE, 2020). Este alto porcentaje se explica en la asignación del rol cuidador a la mujer sometida a una estructura de opresión (Cabezas et al., 2007).

Nuestro interés en el trabajo doméstico se debe a que se trata de una actividad situada en la intersección entre trabajo productivo y reproductivo, en el que se reproducen enormes desigualdades económicas y de género. Así, es un trabajo que le ha permitido a las mujeres ingresar al mercado laboral y adquirir autonomía económica. Pero a la vez es una actividad que desempeñan mayoritariamente desde la informalidad y, en muchas ocasiones, sin las garantías básicas de las que gozan otros trabajos. La tasa de informalidad de esta labor en Colombia se encuentra en un 83 % (OIT, 2023), lo cual es un claro indicio de que este trabajo se ejerce en condiciones inferiores al mínimo establecido en la ley para la mayoría de trabajadoras domésticas (ONU Mujeres, 2020). Además, aunque es un trabajo fundamental para sustentar las labores de cuidado y el bienestar dentro de nuestra sociedad, es una labor a la que esa misma sociedad le ha restado históricamente su valor social y económico. Esto, aunado a la dificultad de regular normativamente un servicio que se presta en un ámbito tan personal y privado como un hogar, hace que sea fácil para los empleadores incumplir con sus obligaciones referentes a la relación laboral con la trabajadora y así se perpetúe un ciclo de marginalización de las mujeres dedicadas a este trabajo. Finalmente, nos concentramos en Bogotá, porque es una ciudad en la que se concentra buena parte de la oferta institucional que podría facilitar el cumplimiento de las normas laborales y porque durante la actual Alcaldía (que empezó en enero de 2020) ha tenido los temas de cuidado como eje articulador de su política.

Teniendo en cuenta este contexto, la segunda pregunta que aborda este artículo se enfoca en analizar la eficacia de las normas destinadas a garantizar los derechos laborales de las mujeres que se dedican al trabajo doméstico remunerado, en particular durante la pandemia por covid-19. La pandemia causó el aislamiento de toda la población pero afectó especialmente a las trabajadoras domésticas, debido a la precariedad en el empleo que experimentaban antes de ella caracterizada

por bajos salarios y falta de prestaciones sociales, y su vulnerabilidad frente a despidos (ONU Mujeres, 2020, p. 1). Buscamos evaluar si hubo medidas que ayudaran a estas mujeres a mantener condiciones de vida dignas durante la pandemia. Para llevar a cabo este análisis, además de reconocer que la eficacia normativa es un fenómeno complejo que no puede reducirse a respuestas dicotómicas sobre si una norma es efectiva o no, sino más bien a sus múltiples efectos tanto simbólicos como materiales, incluimos una perspectiva feminista e interseccional para analizar los efectos positivos o no que tuvieron estas normas en la realidad material de las trabajadoras.

Para abordar estas preguntas de investigación, llevamos a cabo una investigación sociojurídica sobre la efectividad de las garantías normativas con las que cuenta Colombia para asegurar trabajo digno, integración económica y justicia de género para las personas que trabajan en servicios domésticos remunerados en Bogotá. En este sentido, combinamos metodologías cualitativas con métodos jurídicos.

El análisis cualitativo lo llevamos a cabo a partir de entrevistas semiestructuradas con 37 empleadas domésticas de 4 localidades de Bogotá que nos permitieron explorar sus condiciones laborales entre 2019 y 2022, es decir, los meses antes, durante y después de la pandemia de covid-19. Esta labor investigativa de campo nos llevó a distintos sectores y extremos de la ciudad, a conocer y pasar un momento con cada trabajadora doméstica, a encontrarnos con la realidad de este servicio; todo esto fue posible gracias a que muchas mujeres nos abrieron sus puertas y compartieron con nosotras sus experiencias, circunstancias, sentires, historias, y, en ocasiones, sus dolores. Estas entrevistas, que tuvieron una duración promedio de 45 minutos, fueron íntegramente transcritas y codificadas por las investigadoras.

Esta información cualitativa la complementamos con información oficial obtenida a partir de derechos de petición presentados a las instituciones encargadas de implementar las garantías normativas a favor de las trabajadoras del servicio doméstico remunerado. Además, sistematizamos la información cuantitativa disponible sobre el trabajo doméstico remunerado en Colombia y, en particular, en Bogotá. El análisis de eficacia normativa lo fundamentamos en la reconstrucción

del marco normativo relevante a partir de la sistematización de leyes, decretos y otras normas distritales, así como de la reconstrucción de líneas jurisprudenciales relevantes.

Nuestro trabajo de campo y de reconstrucción y análisis normativo nos permitieron constatar que las mujeres trabajadoras domésticas en Bogotá durante la pandemia enfrentaron una profundización de su vulnerabilidad económica asociada a la pérdida de las fuentes de ingresos y la falta de apoyos institucionales específicos. Los efectos desproporcionados de la pandemia en sus vidas están atravesados por la informalidad en el empleo, la falta de pago de prestaciones sociales y la ausencia de alternativas productivas para ellas, entre otros factores. Para la mayoría de las mujeres entrevistadas, aunque la pandemia ha finalizado, sus efectos se siguen sintiendo bien sea a nivel laboral o familiar. Algunas de ellas no han logrado conseguir trabajo, otras han cambiado sus cargas laborales y otras siguen enfrentando enormes cargas personales. Este texto, entonces, cuenta la historia de mujeres para las que las garantías normativas no lograron evitar la profundización de su vulnerabilidad económica, ni representaron una oportunidad para la mejora de sus condiciones luego de la pandemia.

El texto se estructura en cuatro partes principales, después de esta introducción. En la primera sección hacemos explícitos nuestros presupuestos teóricos y la forma como los articulamos en nuestro abordaje conceptual de la investigación. La segunda parte muestra la reconstrucción del marco normativo que ofrece garantías a las mujeres trabajadoras domésticas en Colombia y Bogotá. Esta reconstrucción incluye la pregunta por las garantías que se desarrollaron durante la pandemia. La tercera parte presenta la experiencia de las trabajadoras domésticas antes, durante y después de la pandemia. La cuarta sección se enfoca en el análisis de la eficacia de las regulaciones sobre el trabajo doméstico. Para finalizar, ofrecemos algunas conclusiones.

Los lentes jurídico-feministas a través de los cuales analizamos el trabajo doméstico remunerado durante la pandemia

La literatura sobre el trabajo doméstico en Colombia empezó a desarrollarse con fuerza desde la década de 1980. Magdalena León fue una de las primeras autoras colombianas en interesarse por la materia. En 1981, inició su proyecto *Acciones para transformar las condiciones sociolaborales del servicio doméstico en Colombia*, con el fin de transformar la realidad sociolaboral de las trabajadoras domésticas, y luego contribuyó al libro *Muchachas No More: Household Workers in Latin America and the Caribbean* (1989). Desde la década de 2000, ha habido mayor atención a los temas de cuidado y trabajo doméstico a nivel nacional y comparado. Se destacan, por ejemplo, textos de la Oficina Internacional del Trabajo, como el libro *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente* (2009) y en Colombia los textos de la Escuela Nacional Sindical en conjunto con la Corporación Afrocolombiana Desarrollo Social y Cultural, quienes llevaron a cabo un *Diagnóstico de las condiciones de trabajo decente de las trabajadoras domésticas afrocolombianas en la ciudad de Medellín* (2017).

Durante la pandemia se llevaron a cabo algunos estudios sobre la situación de las personas trabajadoras domésticas. En 2020, la Escuela Nacional Sindical y la Organización Hablemos de Empleadas Domésticas publicaron el documento titulado *Una aproximación al covid-19 y su incidencia en el mundo del trabajo doméstico en Colombia*. Estos estudios sobre el impacto de la pandemia en el trabajo doméstico sugieren que “la crisis de la covid-19 agudizó la orfandad de Estado que han padecido las empleadas domésticas” (ENS, 2020). Estos estudios se caracterizan por abordar la realidad de las mujeres desde las cifras y los relatos. Sin embargo, pocos complementan estas perspectivas con análisis normativos sobre cómo el Estado ha respondido y los niveles de eficacia normativa de dichas respuestas.

Nuestra aproximación se nutre tanto de las investigaciones sobre el impacto de la pandemia en el trabajo doméstico, como de las investigaciones sociojurídicas que analizan la incidencia de las normas en

la realidad de esta labor, como: *El trabajo doméstico desde la óptica de la eficacia de la norma* (Giraldo y Penagos, 2017), estudio que se enfoca en la situación de Envigado y El Poblado, y *Obstáculos culturales, legales y económicos para la formalización del trabajo doméstico remunerado: la perspectiva de los y las empleadoras* (Londoño et al., 2021). Estos estudios identifican la brecha entre una normatividad protectora de derechos laborales y el incumplimiento recurrente de estos los derechos por parte de los empleadores. Nuestra perspectiva analítica se nutre, además, de una perspectiva feminista e interseccional.

Feminización del trabajo doméstico remunerado y la experiencia de múltiple dominación

En el texto *History of Domestic Service in Spanish America 1942-1980*, Elizabeth Kuznesof rastrea las dinámicas que se han construido en torno al trabajo doméstico de mujeres desde la conquista de los españoles en el territorio americano. En las colonias españolas, el hogar patriarcal era el centro de control social. Ante la ausencia de anticonceptivos, la alta natalidad y la necesidad de producir alimentos y ropa, entre otros, estos hogares requerían de una amplia mano de obra para responder a las necesidades de cuidado, crianza, y producción del sostenimiento de la vida diaria. Durante el siglo XVIII, como consecuencia de las migraciones masculinas a explotaciones mineras y con el aumento de los impuestos de la corona española, la vida de las mujeres indígenas y campesinas se dificultó y bastantes recurrieron al servicio doméstico, casi siempre sin remuneración económica. Tras la Independencia, el trabajo doméstico continuó siendo la principal salida laboral de las mujeres indígenas, negras, mestizas y campesinas (Kuznesof, 1989).

Este estudio de Kuznesof muestra que el trabajo doméstico se desarrolló durante la Colonia y durante la República como un oficio que respondía a un sistema social y legalmente patriarcal, racista, clasista y, en general, discriminatorio. Este contexto histórico contribuye a explicar por qué el trabajo doméstico es un sector feminizado. Asimismo, nos permite entender que no es casualidad que quienes se dedican al cuidado son principalmente mujeres pertenecientes a la clase popular,

en muchos casos racializadas, cabeza de familia, o desplazadas por la violencia, entre otros. Estas constataciones históricas nos permiten afirmar que, contrario a lo que sostienen autores neoclásicos, la división sexual del trabajo que se evidencia en este sector no responde a decisiones libres, a “un sistema de elección racional en los hogares que permitiera maximizar la utilidad del conjunto” (Tunarroza, 2017), a capacidades especiales de las mujeres como cuidadoras o a un “fenómeno natural” (Greenstein, 2000).

En contraste con estas aproximaciones economicistas neoclásicas, nuestra aproximación al análisis del trabajo doméstico remunerado se fundamenta en postulados de la economía feminista y, en particular, el análisis de dinámicas de poder y de la histórica dominación masculina sobre las mujeres. La economía feminista refuta la idea de que la división del trabajo en las familias responda a decisiones libres. En su lugar, plantea que dicha división se genera a partir de estructuras de opresión, como evidenciamos en las razones económicas que llevaron a las mujeres indígenas durante la Colonia a ejercer el servicio doméstico y en la inequidad y pobreza que llevan a las mujeres de sectores populares en Colombia a ejercer dicho trabajo en la actualidad. Además, esta apuesta teórica nos permite reconocer que el trabajo de cuidado realizado históricamente por las mujeres ha sido necesario tanto para el bienestar de la sociedad y los hogares, como para la reproducción social. Aunque históricamente solo el trabajo productivo, usualmente masculinizado, era remunerado, el trabajo doméstico femenino ha tenido un valor fundamental para el sostenimiento y desarrollo de la vida humana.

El trabajo doméstico remunerado se encuentra en la intersección entre lo privado y lo público. Este implica una necesaria interrelación entre las labores de cuidado que generalmente eran designadas a las mujeres al interior de los hogares sin ningún tipo de remuneración y, a la vez, una de las principales salidas laborales remuneradas para las mujeres. El texto *What is Bought and Sold in Domestic Service? The Case of Bogota: A Critical Review* (1989) señala que la característica más específica del servicio doméstico remunerado es que lo que compra y vende: “No es simplemente la fuerza de trabajo de una empleada o su trabajo productivo y energía, es su identidad como persona” (García,

1989). Esta idea nos permite enfatizar algunas de las particularidades del trabajo doméstico remunerado, pues aunque es una actividad económica ejercida bajo la subordinación, no se trata solamente del intercambio de la fuerza de trabajo por una remuneración, sino que compromete elementos mucho más subjetivos y personales de quienes ejercen este trabajo.

La economía feminista también nos permite problematizar el rol de la doble jornada en relación con el trabajo doméstico remunerado. Por una parte, el ingreso masivo de las mujeres a la esfera pública y a trabajos remunerados les ha permitido adquirir autonomía económica. Sin embargo, el precio de dicha autonomía ha sido la doble jornada. Por otra parte, las mujeres con mayor poder adquisitivo han logrado descargar el trabajo doméstico asociado a su segunda jornada en otras mujeres, que son, en general, aquellas con mayor vulnerabilidad económica y cultural. Así, el mayor poder adquisitivo de algunas mujeres suele ser directamente proporcional con su nivel académico, el cual está fuertemente delimitado por la clase social. Es por esto que se crea una paradoja circular entre estos tres factores, los cuales reafirman una posición en desventaja que más adelante es traducida en una posición de opresión multidimensional. Quienes se dedican a las labores de trabajo doméstico remunerado terminan atrapadas, muchas veces, en la trampa que crea la confluencia de una clase social desaventajada, los bajos niveles educativos, la precariedad de sus ingresos y en muchas ocasiones también su racialización. Por tanto, nuestra investigación aspira a ser sensible a todos los tipos de opresión, exclusión y marginación sin priorizar ninguno de ellos de antemano, sino en forma contextual y situacional.

Nuestra aproximación teórica también reconoce que no es correcto partir del supuesto de que todas las trabajadoras domésticas viven las mismas experiencias por la naturaleza de la labor que ejercen o por ser todas mujeres. Esta homogeneización implicaría el desconocimiento de la singularidad de sus realidades y las múltiples dimensiones de opresión a las que cada una se enfrenta. Por eso incorporamos en nuestro análisis interseccional las diversas experiencias de dominación por las que atraviesan estas mujeres.

Las teorías de la interseccionalidad se han movido entre dos aproximaciones a la dominación: una analítica y una fenomenológica (Dorlin, 2009). Así, la analítica parte del supuesto de que toda dominación está enmarcada en el sexo, raza y clase, mientras para la fenomenológica lo que es interseccional es la experiencia de la dominación. Así, reconocemos que las experiencias de opresión no se pueden reducir a una única dimensión, sino que se entrelazan y se refuerzan mutuamente. No es suficiente analizar el trabajo doméstico y la eficacia de las normas referentes a este desde una única perspectiva, sino que es necesario considerar cómo estas dimensiones de dominación (género, raza, clase, sexo, entre otras) interactúan y configuran las experiencias de las trabajadoras domésticas. La dominación de género o de raza difícilmente se pueden aislar y sus efectos son invariables, ya que las relaciones sociales están imbricadas en las experiencias concretas que pueden vivirse de variadas maneras (Viveros Vigoya, 2016).

Presupuestos conceptuales para el análisis de eficacia normativa

La eficacia de una norma se concreta en una doble condición relacionada con validez y fuerza. Una norma es eficaz si, dadas las condiciones de su aplicación, es acatada por los sujetos sometidos al orden jurídico y los órganos jurídicos aplican la sanción que es parte de dicha norma. En este orden de ideas, se estaría hablando de ineficacia cuando la norma no se cumple, o no tiene la suficiente fuerza para ser aplicada (Kelsen, 1934). Nuestro análisis tiene como punto de partida la distinción entre eficacia material y simbólica. Esta distinción nos permite reconocer que las normas jurídicas producen distintos tipos de efectos.

Basadas en los trabajos de García Villegas (2014) y Rodríguez y Rodríguez (2010), consideramos que la eficacia material se refiere a los efectos sobre los comportamientos de las personas involucradas en el cumplimiento de las normas o en la materialidad que las normas quieren afectar, mientras que la eficacia simbólica se relaciona con los efectos asociados a las representaciones que produce el lenguaje con el que son expresadas dichas normas, como cambios discursivos o de carácter

más político. Esta distinción nos permite, entre otros, reconocer que algunas normas, a pesar de no cumplir con los efectos materiales que buscan, pueden tener efectos en las mentes de los ciudadanos. Esto convierte la dimensión simbólica de la eficacia en un campo de lucha entre actores sociales por fijar el sentido de las normas jurídicas. De allí que en la dimensión simbólica convivan tanto la posibilidad de manipulación de, por ejemplo las élites, a través del derecho, como la posibilidad emancipatoria que ofrece el mismo a los sectores subordinados (García Villegas, 2014).

Como parte del análisis de la eficacia material, nos preguntamos hasta qué punto las normas laborales que amparan el trabajo doméstico remunerado logran concretar en la vida de las trabajadoras las garantías que les ofrecen. Además, indagamos también por los factores que contribuyen o inhiben la eficacia material de las normas en juego, como la falta de información y la existencia de instituciones que puedan promover dicha eficacia. Un aspecto determinante para que una norma sea eficaz es el acceso a la información, como la relacionada con la legislación que ha sido de difícil acceso y entendimiento por las características históricas y sociales que les rodean. (Giraldo y Penagos, 2017). Además, los órganos jurídicos no tienen la manera de supervisar el cumplimiento y la situación de trabajo doméstico en su realidad material, lo cual hace que las medidas de inspección gubernamental tampoco puedan predicarse como eficaces (Giraldo y Penagos, 2017).

Nuestro análisis de la eficacia normativa también hace uso de las teorías críticas feministas del derecho, específicamente de los métodos feministas en el análisis jurídico. Estas nos permitieron hacernos la pregunta por las mujeres, es decir, analizar las consecuencias diferenciadas que derivan de las normas jurídicas y su aplicación, tener presente la razón práctica femenina, que resalta la diferencia de las situaciones en las que se aplican las normas para las mujeres, y la creación de conciencia que es la identificación de problemas a raíz de las experiencias de las mujeres (Jaramillo, 2000).

Finalmente, la crítica teórica feminista al derecho nos permitió cuestionar el sistema legal en sí mismo como potencial facilitador de una falta de progreso importante en el camino de la dignificación del

trabajo doméstico. Dado el carácter patriarcal del derecho, al indagar por la eficacia de las normas laborales de interés en esta investigación, también nos preguntamos por la forma como los arreglos de género presentes en nuestra sociedad pueden afectar o ser afectadas por dichas normas. Esto se evidencia, por ejemplo, con la comparación temporal entre construcciones legales en favor del trabajo obrero mayormente de oficios masculinos y el tardío reconocimiento de las mujeres dedicadas al empleo doméstico como trabajadoras.

Las normas nacionales y locales relevantes para la protección de las trabajadoras domésticas remuneradas

Las principales garantías normativas con las que cuentan las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado en Colombia las hemos organizado en torno a cuatro ejes principales: 1) reconocimiento de la dignidad y protección contra la discriminación; 2) prestaciones sociales y seguridad social; 3) jornada laboral, y 4) contratación y estabilidad laboral. En cada uno de estos ejes incluimos tanto la jurisprudencia más relevante, como leyes y decretos. Además, incluimos un análisis de aquella normativa expedida en razón de la pandemia por covid-19 que pudo haber afectado la labor de trabajadoras domésticas.

Reconocimiento de la dignidad y protección contra la discriminación

A pesar de las protecciones legales dispuestas en los últimos años, el trato hacia el trabajo doméstico sigue rigiéndose por lógicas de clase social y estereotipos de género que justifican tratos indignos hacia las trabajadoras domésticas. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado la necesidad de un marco reforzado de protección a sus derechos y ha dedicado consideraciones especialmente encaminadas a enfrentar situaciones de discriminación hacia quienes se dedican a este trabajo.

Así, en la Sentencia C-616 de 2013, la Corte recopiló el marco normativo nacional y profundizó en el tipo de relaciones que rigen al trabajo doméstico. Esta sentencia revisa la constitucionalidad del Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y de su ley aprobatoria (Ley 1595 del 21 de diciembre de 2012). En términos de garantías para los y las trabajadoras domésticas, esta sentencia incorpora una visión reivindicatoria y reconocedora de la igualdad de derechos laborales con respecto a otras labores y profesiones. Por tanto, los aspectos salariales, prestacionales, de la seguridad social, de condiciones de salud, son aspectos en los cuales deben garantizarse el goce de los principios mínimos del trabajo, dentro de un marco reforzado de protección de derechos.

Además del Convenio, los estándares internacionales en materia de protección de las mujeres trabajadoras domésticas incluyen el Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw). Este establece en su artículo 11 lineamientos para garantizar la eliminación de la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, tales como igualdad de oportunidades, de remuneración y de acceso a la seguridad social; además de recomendaciones para garantizar el derecho al trabajo a mujeres que puedan sufrir discriminaciones por razón de su maternidad. Todas estas disposiciones cobijan a las trabajadoras domésticas, quienes deben ser protegidas frente a estos tratos discriminatorios.

En reconocimiento de que el lenguaje no es neutral y tiene funciones instrumentales y simbólicas, la Corte ha suprimido del ordenamiento jurídico expresiones obsoletas que permitan interpretaciones discriminatorias e indignas (sentencias C-1235 de 2005, C-190 de 2017, C-383 de 2017, C-001 de 2018 y C552 de 2019). Tal es el caso de los términos “criados”, “sirvientes” y “amos”, las cuales se encontraban contenidas principalmente en las leyes y normas más antiguas como el Código Civil. La Corte ha señalado que estas expresiones, que quebrantan el principio de no discriminación, deben ser reemplazadas por los términos “empleadores” y “trabajadores”.

La Corte también ha protegido la dignidad de las personas trabajadoras domésticas en el contexto de casos relacionados con el buen

nombre. Tal es el caso de la Sentencia de Tutela T-243 de 2018, en la cual se analiza la vulneración a los derechos fundamentales a la honra, la dignidad y el buen nombre por cuenta de una publicación en Facebook en la que una empleadora acusó a su trabajadora doméstica de robo y realizó comentarios ofensivos en su contra. La Corte estableció que en este caso se ve plasmada la vulnerabilidad y estigmatización del servicio doméstico y la perpetración de un discurso de género y de clases excluyente. Por tanto, realizó un análisis especial con respecto a la discriminación y marginalización que ha caracterizado al trato de la sociedad hacia el servicio doméstico.

Seguridad social y prestaciones sociales

El pago de las prestaciones sociales y la afiliación al Sistema de Seguridad Social, son derechos de todos y todas las trabajadoras en Colombia, según establece el artículo 2 de la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Este derecho, además, se fortalece desde la ratificación, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1969, el cual, entre otros temas, busca que todo Estado parte garantice el acceso de toda persona a la seguridad social.

En ese sentido, la Ley 11 de 1988 implica la materialización de este derecho para los y las trabajadoras del servicio doméstico, estableciendo parámetros para la cotización al Sistema General de Seguridad Social (SSS) de trabajadoras domésticas, principalmente para aquellas que devengan menos del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV, en adelante). A pesar de que se ha reconocido la igualdad de condiciones que merece la labor doméstica en términos salariales, esta ley estipula algunas flexibilidades con respecto a la base de cotización, al establecer que esta debe ser de al menos el 50 % del salario mínimo. Esta norma reconoce que las personas dedicadas a labores domésticas remuneradas no siempre logran llegar a devengar al menos ese 50 % y les permite cotizar a pesar de ello. Sin embargo, tampoco adopta correctivos para que su ingreso pueda llegar al menos al salario mínimo.

Teniendo en cuenta que esta realidad material del trabajo doméstico remunerado, el Decreto 2616 de 2013 también cubre a las trabajadoras domésticas, al regular las condiciones de acceso a la seguridad social para empleados cuyo contrato de trabajo sea menor a 30 días y su salario inferior a un salario mínimo. En esta normativa, se establece que, la base mínima de cotización será el equivalente a un cuarto del SMMLV, y la cotización que debe realizar cada empleador se calcula a partir del número de días trabajados.

A pesar de que el acceso a seguridad social y prestaciones en su garantía y cumplimiento hacen parte de la materialización del Estado social de derecho y cuenta con múltiples fuentes normativas que lo respaldan, y a pesar de las flexibilidades establecidas en las dos normas señaladas, este es uno de los derechos con más bajos niveles de garantía efectiva. Esto explica la abundancia de acciones de tutela interpuestas por empleadas domésticas contra sus empleadores por la vulneración de estos derechos. En estas tutelas, la Corte ha enfatizado que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental.

Así, en la Sentencia de Unificación SU-062 del año 1999 y en la sentencia de tutela T-387 del año 2011, la Corte Constitucional argumenta que el derecho a la seguridad social es fundamental, debido a la importancia que tiene para materializar otros derechos como la vida, la dignidad y el mínimo vital. Es por eso que, en la Sentencia SU-062 de 1999, la Corte aseveró que, al ser un derecho fundamental, cumple con el criterio de subsidiariedad cuando se trata de amparar este derecho por medio del mecanismo de tutela, a pesar de que existan otros medios ordinarios de defensa judicial en materia laboral.

Además, de acuerdo con la normatividad nacional e internacional previamente señalada, la jurisprudencia ha enfatizado en distintas instancias que las trabajadoras domésticas deben tener acceso a la seguridad social y a prestaciones con independencia de factores como el tipo de contrato y la jornada laboral. Así, en la Sentencia SL-2348 del 2019, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resuelve un caso en el que una trabajadora doméstica demanda su afiliación al Sistema de Seguridad Social por parte de sus empleadores ante la negativa de estos a proporcionar la pensión de vejez, con base en la negación de existencia

de una relación laboral al tratarse de jornada incompleta con un pago de salario menor al mínimo legal. Ante esta situación, la CSJ, reconoce que todas las personas vinculadas mediante un contrato de trabajo sin excluir a los de jornada incompleta deben ser afiliados al SSS. Por tanto, si las trabajadoras del servicio doméstico están vinculadas a sus empleadores mediante un contrato de trabajo, sea este verbal o escrito, y sin importar la jornada que tengan, deben ser afiliadas.

Así mismo, en la Sentencia T-343 de 2016, la Corte Constitucional reconoce la afectación al mínimo vital de las trabajadoras domésticas y la amenaza de un perjuicio irremediable como consecuencia de la carencia de recursos para procurarse su propio sustento, derivado de la omisión por parte de las o los empleadores al momento de realizar los aportes al SSS. Esto en aras de proteger específicamente a las trabajadoras que desempeñan sus actividades laborales durante muchos años pero que desarrollan complicaciones de salud que no les permiten seguir trabajando y, por lo tanto, dejan de percibir ingresos económicos. Además, se resalta que como trabajadoras domésticas hacen parte de un grupo vulnerable, generando su reconocimiento como sujeto especial de derecho, es decir, que requieren protección reforzada por parte del Estado.

Finalmente, en referencia a las prestaciones sociales, por medio de la Ley 1788 de 2016 el Congreso de Colombia modificó el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo (Decreto-ley 2663 1950), con el fin de estipular la obligación que tiene el empleador de pagar a su empleado la prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año y su reconocimiento se hará proporcionalmente al tiempo trabajado. Además, precisó que dicha disposición rige de igual manera a los y las trabajadoras domésticas con miras a la implementación del Convenio 189 de la OIT.

Estabilidad laboral y contratación

En materia de contratación y estabilidad laboral, la Corte Constitucional reafirma que los principios mínimos fundamentales del trabajo se deben aplicar a todos y todas las trabajadoras sin

distinción, lo cual incluye a las trabajadoras domésticas. Esta normativa se encuentra principalmente en el código sustantivo del trabajo donde se regula y define esta temática por medio de capítulos IV, V, VI y X, los cuales tratan sobre las modalidades de contrato en Colombia, la ejecución y el efecto de los contratos laborales, la terminación del contrato laboral y la estabilidad laboral.

En ese sentido, el Decreto 1595 de 2012 establece definiciones y reglamentaciones importantes, de acuerdo con las cuales el Estado colombiano debe adoptar todas las medidas necesarias para que las trabajadoras domésticas tengan condiciones óptimas de empleo. Esto incluye la obligación de que tengan contratos laborales acordes a la legislación nacional. Asimismo, el decreto enfatiza que las personas migrantes deben tener todas las condiciones de empleo adecuadas, como el contrato laboral.

Bajo esta misma línea, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que los principios del contrato realidad (art. 53 de la Constitución) aplican para las trabajadoras domésticas, sin distinción alguna (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-528, 2008). También resalta la importancia de la estabilidad laboral reforzada por medio de la Sentencia T-518 de 2008, donde se retoma que sujetos como la mujer embarazada, personas con discapacidad o personas desventajadas son sujetos que, por su condición manifiesta, tienen estabilidad laboral reforzada. Esto quiere decir que “mediante la acción de tutela podrá ordenarse el reintegro laboral de las personas discapacitadas que ameritan una protección laboral reforzada, (iv) siempre y cuando se demuestre que la desvinculación se presentó en razón de la discapacidad” (Corte Constitucional de Colombia, T-1219 de 2005).

Las mujeres embarazadas que se desempeñan como trabajadoras domésticas cuentan con “estabilidad laboral reforzada” (Corte Constitucional de Colombia, T-373 de 1998). Además, en la Sentencia T-438 de 2020, la Corte reconoce una doble carga de discriminación hacia una trabajadora doméstica que estaba embarazada y pertenecía a una comunidad indígena quien fue despedida sin justa causa. Por tal razón, además de reiterar la protección al fuero de maternidad, la Corte agrega que un juez de tutela puede inferir que no existe la voluntad o la capacidad para terminar el contrato laboral, como se

evidenció en este caso, debido a que la trabajadora doméstica no comprendía el idioma español. Como parte de su decisión, la Corte ordenó el reintegro y el pago de la licencia de maternidad por la terminación de un contrato laboral sin justa causa.

Jornada laboral

La regulación de la jornada laboral no es la excepción a las garantías reforzadas que se han desarrollado por vía jurisprudencial para las trabajadoras del servicio doméstico remunerado, como se evidencia en la Sentencia C-372 de 1998. El concepto de jornada implica los horarios en que se presta el servicio establecido en la relación laboral. En el trabajo doméstico se identifican dos tipos de jornada que dependen del tipo de vinculación, quienes trabajan por días laboran 8 horas y quienes trabajan como internas laboran 10 horas diarias. La Sentencia C-372, afirma que es legal que una trabajadora doméstica interna trabaje hasta 10 horas diarias, lo cual excede la jornada laboral máxima establecida para los otros trabajadores del país. De acuerdo con la Corte, este trato diferenciado se justifica porque la familia no tiene las características de una empresa o de un patrono corriente o regular, “pues es evidente que la economía doméstica y la labor desempeñada en la misma poseen unos rasgos particulares que implican una disponibilidad de tiempo diferente y adecuada a las actividades familiares” (Corte Constitucional de Colombia, C-372 de 1998).

Sin embargo, para el magistrado José Gregorio Hernández, quien realiza un salvamento de voto en la sentencia, esta interpretación de la Corte es discriminatoria para las trabajadoras domésticas y desconoce los principios de solidaridad y dignidad que rigen el Estado social de derecho. Por el contrario, afirma el magistrado Hernández, esta es una decisión que parte de la hipótesis bajo la cual igualar la jornada laboral de trabajadoras internas con trabajadores regulares “generará desempleo y, eventualmente, la desaparición del trabajo doméstico”, lo cual es problemático (Corte Constitucional de Colombia, C-372 de 1998).

La argumentación realizada en este salvamento de voto de 1998 fue reforzada por la Ley 1595 de 2012, por medio de la cual se ratificó el

Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos. Esta establece la obligación de los países que la ratifiquen de asegurar la igualdad de trato entre trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación con la jornada laboral, incluyendo la compensación justa por horas extras, descanso diario, semanal y vacaciones pagas. A su vez, dicha Ley establece la obligación de los países de “respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (Ley 1595, 2012, art. 3.1), entre los cuales se encuentra la eliminación de la discriminación por empleo y ocupación.

Es decir que en Colombia en 2012 se debió empezar un proceso de regularización del trabajo doméstico, incluido el establecimiento de una jornada laboral no discriminatoria para las trabajadoras domésticas respecto de los trabajadores en general. Sin embargo, fue solo hasta la Ley 1788 de 2016 que se creó una mesa de seguimiento y control a la implementación del Convenio, de la cual se encargó al Ministerio de Trabajo. Sin embargo, no se reglamentó el funcionamiento. Como consecuencia, para 2023 sigue vigente la jurisprudencia establecida a partir de la Sentencia C-372 de 1998 que permite un trato desigual en materia de jornada laboral para trabajadoras domésticas internas.

Regulación y protección del trabajo doméstico remunerado en pandemia

La crisis generada como consecuencia de la pandemia por covid-19 hizo que el Estado desarrollara normas y jurisprudencia destinadas a garantizar los derechos de las personas en mayores condiciones de vulnerabilidad, incluidas las trabajadoras domésticas. El Decreto 518 de 2020 creó un subsidio de ingreso solidario para personas y hogares vulnerables. Asimismo, el Decreto 810 de 2020 buscó generar políticas públicas para mitigar los efectos negativos de la pandemia en el acceso al empleo de las trabajadoras informales o temporales, a partir de la financiación, la inversión y la asistencia técnica destinada a promover, financiar y apoyar el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres.

Por su parte, la Corte Constitucional se refirió al impacto de la pandemia en el sector laboral en sus análisis realizados para las sentencias C-458, C-459 y C-460 de 2020 que evalúan la constitucionalidad de los decretos expedidos en pandemia referentes al Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Dichos decretos excluyen del PAEF a los empleadores con menos de tres empleados, como es el caso de quienes contratan a trabajadoras domésticas, ya que se trata de una labor que usualmente realiza solo una persona por hogar. La Corte Constitucional argumentó que esta reglamentación se justifica en que el trabajo doméstico representa una porción muy mínima del empleo formal. Sin embargo, por medio de los salvamentos de voto, específicamente del magistrado Antonio Lizarazo, advierte que esta justificación es insuficiente e inconstitucional, y hace un llamado a no desconocer a estas trabajadoras siendo que excluir del apoyo a sus empleadores implica aumentar el riesgo de desempleo para ellas. En conclusión, en el marco de este Programa (PAEF) las trabajadoras domésticas formalizadas quedaron desprotegidas durante la pandemia a diferencia, y en evidente discriminación, con respecto al resto de labores.

La experiencia de las mujeres trabajadoras domésticas en Bogotá antes, durante y después de la pandemia

¿Quiénes son las mujeres entrevistadas?

Las 37 mujeres que nos permitieron conocer su experiencia antes, durante y después de la pandemia son todas trabajadoras del servicio doméstico remunerado en la ciudad de Bogotá. En general, se desempeñan en los servicios de aseo, preparación de alimentos, cuidado de personas mayores y niños¹. En su mayoría, se trata de mujeres que

.....
1 Durante el proceso de redacción las investigadoras tomamos la decisión de adoptar el lenguaje inclusivo siendo este la letra “e” como expresión general.

han dedicado su vida al trabajo doméstico remunerado. De hecho, al menos 9 del total de entrevistadas empezaron desde que eran niñas o adolescentes, en situaciones en las que podrían incluso catalogarse como explotación infantil:

Yo empecé a trabajar en Pereira y si le digo, usted no me lo va a creer, pero yo estoy trabajando como empleada doméstica desde que tenía 14 años, [...] estaba estudiando, y entonces una profesora me dijo “¿me quiere ir a ayudar a hacer el oficio en mi casa?” y pues como la situación era dura, yo le dije que sí, que yo iba, [...] yo me acuerdo que ella me pagaba con monedas porque yo le limpiaba la cocina [...] y desde ahí empecé yo a trabajar en eso. (Entrevista 22, 2023)

Aunque esto las sitúa dentro de la población de interés para esta investigación, se trata de mujeres diversas. Por ejemplo, sus edades varían entre los 20 y 65 años. Además, 14 de ellas provienen de otras ciudades y zonas rurales del país. Estas 14 mujeres, en su mayoría, llegaron a la capital a desempeñarse como trabajadoras domésticas. De las 37 entrevistadas, una se considera perteneciente a una comunidad indígena y dos se autorreconocen como mujeres afrodescendientes.

Frente a su formación académica recopilamos que 6 cursaron hasta la primaria, 15 estudiaron el bachillerato, una se encuentra actualmente estudiando un técnico y las 15 restantes no especificaron. Sobre su contexto familiar identificamos que la gran mayoría (32 entrevistadas) son responsables del cuidado de alguna o varias personas como hijos, nietos, padres o madres. También encontramos que más de la mitad de las trabajadoras entrevistadas vive en zonas y barrios ubicadas al sur de la ciudad de Bogotá, con excepción de algunas, que viven en lugares como Suba y Cajicá.

Trabajando en servicios domésticos jamás se descansa una hora

La situación de las trabajadoras domésticas antes de la pandemia radica en factores como la percepción de la sociedad y, por ende, de sus empleadores, frente a su trabajo. Asimismo, logramos evidenciar que

durante esa época la informalidad en sus contratos laborales generó cierta flexibilización en los horarios de algunas mujeres entrevistadas, pero también provocó una importante inestabilidad económica. Como muestra nuestro análisis a continuación, la situación de vulnerabilidad de este grupo de 37 mujeres se incrementó con la pandemia, mas no surgió allí.

Sobrecargadas pero no valoradas

Las trabajadoras domésticas entrevistadas afirmaron que, en general, sienten que su trabajo no es socialmente bien valorado. La poca consideración por el valor de su trabajo se ve reflejada, entre otros aspectos, en que son consideradas como mano de obra de bajo nivel:

La gente [...] creen que el trabajo que uno hace no tiene como valor, no le ponen como el valor que realmente tiene. Y no es fácil, uno todo lo que hay que hacer en una casa para uno tenerse (sic) que aguantar malos tratos y malas condiciones... (Entrevista 22, 2023)

Esta percepción que encontramos entre nuestras entrevistadas coincide con observaciones previas que ha hecho la literatura sobre trabajo doméstico remunerado. Así, por ejemplo, Molinier (2011) reconoce que el trabajo doméstico suele ser considerado “trabajo sucio”, por estar relacionado con actividades de higiene y bienestar. Esto, sumado a que se trata de un trabajo generalmente llevado a cabo por mujeres, conduce a que se le confiera socialmente un estatus inferior en comparación con otros trabajos.

Las entrevistadas coinciden en que en los últimos años han experimentado cambios favorables en relación con el valor que les dan sus empleadores y la sociedad en general a su labor. Sin embargo, también consideran que estos cambios son insuficientes para que cese la vulneración de la dignidad de las mujeres dedicadas a los servicios domésticos remunerados, pues continúan presentándose situaciones de explotación laboral en sus trabajos. Esta se ve reflejada, por ejemplo, en remuneraciones injustas o que no son acordes con las largas jornadas, la ausencia de descansos, o incluso con las altas cargas laborales,

a veces no acordadas. Las palabras de Mónica (nombre ficticio) ayudan a ilustrar esta sobrecarga y explotación:

Demasiado trabajo y tras el hecho era como que, digamos, mi horario se cumplía a las 5 de la tarde [...] la señora empieza “no, pero pues es muy temprano, faltó hacer, hay más cosas por hacer, no sé qué, puedes trabajar hasta las 7”, entonces yo decía “pues sí, de poder puedo, pero pues tampoco abuse”, y también, o sea, fueron unos días feos y busqué la manera como decir yo no trabajo más aquí y pues cuando me fui a ir la señora, dijo que pues que era que a mí no me gustaba trabajar que yo no era, pues como tan juiciosa [...], la señora dijo no usted no es juiciosa, no le gusta el trabajo, no le gusta ganarse la plata bien ganada, fue lo que ella dijo.” (Entrevista 27, 2023)

Esto es aún más problemático en las trabajadoras domésticas internas, para quienes el riesgo de sobrecarga y explotación laboral parece más alto. Entre nuestras entrevistadas, encontramos que aquellas que habían trabajado internas reportan múltiples experiencias que sugieren que, en especial cuando la contratación se hace de manera verbal, este tipo de vinculación se presta para la violación de los acuerdos pre-establecidos con los empleadores, y se ven expuestas a jornadas mucho más largas de las legalmente permitidas y sin descansos. Un ejemplo es la situación de Diana (nombre ficticio), quien al no tener un horario establecido trabaja alrededor de 13 o 14 horas la mayoría de días:

Pues eso es lo que se cree en principio era así, pero ya como que la persona coge confianza con uno, [...] entonces se demora un poco más, entonces a las 8, 8:30 es cuando ya descanso. Pero de resto a las 7 ya estoy libre para irme a descansar. Y pues en la mañana a las 6 ya tiene que estar uno al frente del trabajo. (Entrevista 29, 2023)

Mucho trabajo, pero poca plata y salud

Los relatos de las mujeres entrevistadas cuentan una historia común caracterizada por falta de garantías laborales en temas como la cotización de semanas de pensión y la afiliación al régimen de salud. 11 de las 37 entrevistadas, a pesar de tener una carga laboral completa,

bien sea por días o internas, no cuentan con cotizaciones permanentes a seguridad social. En algunos casos, la falta de cotización se debía al incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las y los empleadores. El caso de Mari (nombre ficticio), ejemplifica el de otras trabajadoras domésticas que pierden la oportunidad de una atención oportuna en salud o de acceder a la pensión porque, a pesar de tener la obligación de hacerlo, quienes las empleaban no hicieron las cotizaciones correspondientes.

Me daba cuenta que pagaban 1 mes, y por ahí se hacían los locos y volvían y pagaban a los tres meses o a los cinco meses, cuando descubrí esto llevaban casi dos años y medio sin pagarme a mí. Se afiliaron a una EPS [...], pero se les olvida que no estaban pagando pensión, que no estaban pagando las otras cosas por las cuales sí me descontaban a mí. Por qué a mí me descontaban en esas entonces como 38 o 40 000 pesos, no recuerdo mucho, y nunca me afiliaron. (Entrevista 20, 2023)

Este caso ejemplifica la forma como, en ocasiones, los empleadores dejan de cumplir con sus obligaciones, sin que medie comunicación alguna con las trabajadoras y vulnerando sus derechos a la salud y a la seguridad social. Esto lleva a casos dramáticos, como el de Eva (nombre ficticio), quien no pudo acceder a la pensión a pesar de haber trabajado durante gran parte de su vida:

no me pagaron pensiones. Entonces cuando fui a hacer lo de mi pensión pues no tenía nada cotizado, tenía solamente 5 añitos y no me alcanzaba para nada. Entonces ahí fue donde, pues defraudada, porque toda la vida trabajando y no, no tuve pensión. (Entrevista 38, 2023)

En otros casos, sin embargo, la falta de cotizaciones a seguridad social se debe a que las entrevistadas han optado por no cotizar. Dentro de las 37 entrevistadas, esto ocurre con mayor frecuencia entre las que trabajan por días. Las razones para optar por no cotizar a pensión o a salud son múltiples, pero suelen coincidir en que la cotización disminuye significativamente un salario de por sí bajo. Una de nuestras entrevistadas señaló al respecto: “Ellos me dijeron a mí que sí me pagaban

lo del seguro, pero que ellos me tenían que descontar una plata a mí y allá el sueldo era muy bajito” (entrevista 22, 2023).

En algunos otros casos, además, encontramos una enorme desconfianza en las instituciones. Para Belén (nombre ficticio), por ejemplo, no tenía sentido el pago de cesantías, pues nunca podría acceder a ese dinero, debido a los trámites burocráticos que le exigiría la compañía correspondiente. Ella prefería, entonces, evitar la intermediación y que sus jefes le incluyeran el valor equivalente a las cesantías en su salario:

Casi siempre le digo, no me depositen las cesantías. Dénmelo como si yo hubiera terminado el contrato y me las consignan directamente la cuenta mía para no tener que estar yendo a hacer colas en los bancos, que hacerle la carta que hacer esto, porque como yo digo, si ese dinero es mío, porque me ponen tanta traba para entregármelo, entonces para no estar en esas trabas, yo le digo a mi jefe, dígame a la contadora que me haga como si yo terminé el contrato, pero que lo vuelvo a seguir. Y me entregan mis cesantías directamente. (Entrevista 25, 2023)

En relación con la cotización en salud, 5 de las 37 trabajadoras domésticas entrevistadas se encuentran afiliadas en el Sisbén o son beneficiarias en alguna caja de compensación por parte de sus esposos o hijos, estipulando con su empleador el no pago de la salud o la inclusión de este porcentaje en su salario.

Entonces si a mí me descontaban algo para la seguridad social, entonces me quedaba muy poquito el sueldo, entonces yo le dije que no me afiliara que mi hijo me iba a afiliar, mi hijo de 21 años, él trabaja en empresa y no tiene hijos, entonces por eso me afilió y no me afilié con ellos, y ahora en este momento, ninguno me tiene afiliada por lo mismo. (Entrevista 22, 2023)

De esta forma se evidencia que los derechos laborales para las trabajadoras domésticas no estaban siendo garantizados antes de la pandemia y se presentaba una especial vulneración con respecto al derecho fundamental a la seguridad social en tanto directamente no se pagaba o se realizaban pagos intermitentes. Consecuentemente,

muchas se ven obligadas a suplir este derecho acudiendo a sus esposos o hijos o el Sisbén.

Viviendo en la informalidad

La informalidad en la contratación apareció constantemente en las entrevistas. De las 37 trabajadoras entrevistadas, menos de un tercio contaban con un contrato laboral indefinido. Los contratos más estables aparecieron en los relatos de aquellas que llevan años con un mismo empleador o aquellas que trabajan con empresas prestadoras de servicios que cuentan con contratos a término fijo. Así, la mayoría de las entrevistadas solo tiene acuerdos verbales con sus empleadores. Aunque la falta de formalidades en la contratación no les niega el acceso a las garantías laborales con las que cuentan, suele hacer más difícil probar la existencia del contrato y en ocasiones contribuye a que ellas no reclamen sus derechos.

La falta de permisos laborales es uno de los aspectos en los que se refleja dicha informalidad. Varias entrevistadas indicaron que es común que les nieguen los permisos que solicitan, sin importar que sea por situaciones justificadas como son la salud, o por situaciones familiares como la salud o educación de sus hijos. Incluso aquellas trabajadoras que se vinculan laboralmente con empresas que prestan servicios de oficios generales, manifiestan que es casi imposible solicitar cualquier tipo de permiso. Por esta razón, muchas optan por seguir en la informalidad, pues esto les brinda más flexibilidad para poder cuidar de sus familias:

Pues yo tengo una amiga, que le pasa lo mismo que yo, que ella tiene un niño y ella dice pues que mejor trabaja por días por lo mismo, para no dejar al niño, poder llevarlo al colegio porque si no tocaría pagarle a alguien para que haga esas cosas y así uno no hace nada. Entonces mejor para estar pendiente de él, porque hoy en día no hay quien haga un favor de gratis, y pues toda mi familia trabaja, yo no tengo quien me lo lleve al colegio, y pues para pagarle a otra persona... (Entrevista 27, 2023)

En aquellos casos en los que las trabajadoras reportaron que pueden llevar a sus hijos a citas médicas o asisten a recibir los reportes

del colegio, saben que lo hacen a costa de un día de salario, pues es un día en el que no asisten, como es el caso de nuestra entrevistada 4.

Aunque la informalidad les brinde flexibilidad, también les trae inestabilidad económica. Aquellas entrevistadas que trabajan por días, saben que pueden tener ciertas épocas en las que logran acomodar trabajos para todos los días. Pero a veces, sin que medie explicación alguna, dejan de llamarlas. Pasar semanas sin acomodar los cinco días de trabajo suele afectar profundamente sus vidas, pues viven al día con los gastos y esto se convierte en una causa de angustia para ellas.

Estos efectos de la inestabilidad laboral están asociados a los bajos salarios. Nuestras entrevistas sugieren que, aunque en los últimos años las condiciones salariales de las mujeres trabajadoras domésticas han mejorado, en muy pocas ocasiones logran recibir al menos un salario mínimo. Al preguntarle a nuestras entrevistadas por el salario que reciben, logramos evidenciar que existe una gran variación en las tarifas o montos que se pagan en Bogotá a las trabajadoras domésticas, debido a que depende de diferentes factores como la disposición del empleador, el salario mínimo vigente y la condición de necesidad de la trabajadora al momento de empezar a trabajar en alguna casa. Como lo indicó nuestra entrevistada 38, en condiciones de necesidad ha estado dispuesta a trabajar a cambio de una remuneración muy por debajo del mercado y de lo que pueden necesitar para cubrir sus necesidades básicas:

Yo cuando iba a la entrevista me decían, Yo le pago aquí tanto a la empleada y si estás de acuerdo, si no, pues entonces no, porque no puedo pagarte más [...] Entonces como, pues uno con necesidades y todo, pues le tocaba aceptar el sueldo que le pusieron a uno. (Entrevista 38, 2023)

Durante la pandemia, nosotras quedamos sin trabajo y sin nada, ningún respaldo de nada

El seis (6) de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de contagio por covid-19 en Colombia. Días después, para el diecinueve (19) del mismo mes, la Alcaldía Distrital de Bogotá dio inicio al simulacro de cuarentena (Barreto, 2021). La llegada de la pandemia creó una

incertidumbre general del rumbo del mundo y afectó las condiciones laborales de buena parte de la población mundial. Bogotá no fue la excepción. Miles de personas perdieron sus empleos y quienes vivían de ocupaciones informales, como la venta de comida en las calles, perdieron sus fuentes de ingresos. Nuestras entrevistas muestran que, aunque la afectación fue generalizada, las trabajadoras domésticas estuvieron entre los sectores más afectados tanto por las características de su trabajo —que delineamos en el apartado anterior de los resultados— como por las condiciones económicas preexistentes en las que se encontraban y por el hecho de ser mujeres.

En esta sección, a partir de las entrevistas, analizamos la experiencia de las mujeres trabajadoras domésticas durante la pandemia. Para ello, siguiendo estudios previos sobre trabajadoras domésticas y la preocupación global de sindicatos y organizaciones por su alta vulnerabilidad durante la pandemia, hacemos uso de marcos analíticos trabajados por economistas feministas. Como en esos estudios previos (Kabeer, Razavi y Van der Meulen Rodgers, 2021), este da cuenta del impacto desproporcionado que han sufrido las trabajadoras domésticas. Estos impactos se han visto con claridad en aspectos como la pérdida masiva del trabajo y el aumento del trabajo de cuidado no remunerado.

De la noche a la mañana, nos quedamos sin ingresos, sin nada

Según el informe de cifras del DANE en conjunto con la Universidad Javeriana, en Colombia la brecha de género, junto con las precarias condiciones preexistentes de las mujeres que se desempeñan en labores del cuidado, hicieron que para las mujeres las tres actividades de más pérdida de empleo se vieran relacionadas con este tipo de labores. En concreto, estas actividades fueron el trabajo doméstico con hogares individuales como empleadores, el “expendio a la mesa de comidas preparadas y otras actividades de asistencia social” (Herrera-Idárraga *et al.*, 2020, p. 12); es así cómo “el número de mujeres ocupadas en el sector de cuidado remunerado pasó de 2.8 millones en el segundo

trimestre de 2019 a 1.8 millones en segundo trimestre de 2020” (Paula Herrera-Idárraga *et al.*, 2020, p. 12) y se perdieron:

975 mil empleos de mujeres y 184 mil empleos de hombres en el sector de cuidado remunerado entre el segundo trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2019. Es decir, por cada hombre que perdió el empleo en este sector, 5 mujeres perdieron su empleo. (Herrera-Idárraga *et al.*, 2020, p. 14)

Los hallazgos de las entrevistas hechas a 37 trabajadoras domésticas de la ciudad de Bogotá revelaron que 21 mujeres entrevistadas tuvieron cambios en su situación laboral que las llevaron a ver disminuido su salario mensual aproximadamente en un 50 % o menos. En Bogotá, según datos del DANE, mientras que en 2019 el 49.1 % de las trabajadoras domésticas devengaba menos de 1 salario mínimo, para el 2021 este porcentaje aumentó a 58.9 %. En ese sentido, las trabajadoras domésticas vieron una disminución en su salario promedio, pasando de 819 260 en 2019, a 807 042 en 2021 (citado en Secretaría Distrital de la Mujer, 2023, p. 6). En relación con el reconocimiento de la prima de servicios, en 2019 el 43.4 % de las trabajadoras domésticas recibieron prima, mientras que en 2021, producto de la pandemia, solo 28.8 % de ellas recibieron la misma prestación (citado en Secretaría Distrital de la Mujer, 2023, p. 5).

Esta disminución del salario de las trabajadoras fue más notoria en aquellas que poseían condiciones preexistentes de informalidad, como las que no poseían un contrato laboral y trabajaban por días en diferentes hogares de familia.

Bueno, a mí me afectó principalmente fue en el término laboral porque a mí en la pandemia me despidieron del trabajo, me dejaron sin empleos, sin ingreso entonces tuvo ese problema. Yo estaba trabajando como en tres casas, entonces las tres me sacaron y me quedé sin empleo, me mandaron para la casa [...]. Luego me llamaron y, bueno, algunas de las tres me llamaron, y me dijeron: te vamos a liquidar los tres meses que tiene, porque la pandemia fue en marzo, entonces ellos me habían liquidado de enero... a diciembre, Perdón. Me liquidaron enero, febrero y marzo, los tres meses. (Entrevista 26, 2023)

La pérdida masiva de empleos entre las trabajadoras del servicio doméstico remunerado, de acuerdo con nuestras entrevistas, se explica por varios factores. Estos incluyen los factores generales que afectaron otros trabajos, como las restricciones de la pandemia, el miedo al contagio y el autocuidado de las empleadas domésticas y sus familias. Sin embargo, otros factores son más específicos a las características del trabajo doméstico remunerado. Por ejemplo, muchas familias decidieron dejar de llamarlas por temor al contagio por personas externas al hogar o porque había población en riesgo en los hogares. Además, en muchos casos, los empleadores sufrieron también pérdidas importantes en sus ingresos y no pudieron seguir pagando un salario.

La pérdida del empleo las llevó a enfrentar una crisis económica importante. El desempleo las llevó a aceptar ofertas laborales o a ocuparse en actividades que profundizaron la precariedad de sus condiciones. Este es el caso de nuestra entrevistada 22, quien tuvo que trabajar de noche, a escondidas de la policía y recibiendo una remuneración que no compensaba el enorme esfuerzo físico que debía hacer:

Cuando llegó la pandemia, uno de pobre (risas), como dice el cuento, no se puede quedar quieto, entonces por mi casa, hay una vaina que se llama... que se llama no, son procesadoras de yuca, entonces contratan a la gente para que la (ininteligible) entonces eso me puse yo a hacer, a pelar yuca. Fue muy duro porque nos daban trabajo era de noche, pelar yuca de noche, entonces le tocaba a uno salir a la 2 de la noche y salía uno a escondidas, escondiéndose de la policía porque si la policía lo cogía a uno, le ponían a uno la multa esa que le colocaban, entonces era muy complicado, y salía uno a las 2 de la mañana, entonces también era la misma, salga, escóndase, que no lo vieran porque hasta lo detenían a uno entonces era muy complicado, pero eso fue lo que yo hice mientras fue la pandemia. (Entrevista 22, 2023)

Esto no ocurrió en igual medida para las trabajadoras que estaban vinculadas a las empresas prestadoras de servicios de aseos generales en hogares. Dado que ellas contaban con contratos laborales, no perdieron sus empleos con la pandemia. No obstante, este grupo de trabajadoras no se vio excluido de otro tipo de afectaciones, como

veremos más adelante. Las trabajadoras domésticas entrevistadas no solo perdieron sus empleos, también perdieron otras fuentes de ingresos o incluso las posibilidades de tenerlas. En el caso de aquellas que tuvieron estabilidad laboral se dio principalmente por la fidelidad entre el empleador y las trabajadoras. Esto ocurrió entre quienes han mantenido una relación laboral de varios años y generalmente tienen contratos laborales indefinidos. Un factor que contribuyó a que algunas de las entrevistadas tuvieran estabilidad laboral a pesar de la pandemia fue el nivel socioeconómico de sus empleadores.

Sin embargo, aunque algunas trabajadoras domésticas tuvieran estabilidad laboral, existió en todos los casos una afectación familiar por el desempleo y la falta de ingresos de los otros miembros del hogar, que hizo que en ellas recayeran los gastos, del hogar que cada vez se hicieron más difíciles de solventar debido al aumento de los precios de la canasta familiar durante este periodo.

Okey, pues, a ver en cuanto... nuestro trabajo es un trabajo que no tiene, cómo le explico... Hubo un tiempo que me pagaron, cuándo comenzó. ¿Después? No, no me volvieron a pagar. Sí, fue bastante duro, complicado. Visto que no tenemos un contrato firmado, no es como por una empresa que uno tiene, pues pienso yo, que un derecho. Si la persona nos quería volver a contratar, bien, y si no pues la excusa es igual “no hay plata” y nosotras quedamos sin trabajo y sin nada, ningún respaldo de nada. Fue dura la situación económica y también familiar, pues el estar encerrados todos juntos. Hubieron (sic) muchas complicaciones. (Entrevista 28, 2023)

Este es uno de los 268 000 casos de mujeres pertenecientes al sector de cuidado en Bogotá que, según el informe sobre cifras de empleo y brechas de género, perdieron su trabajo durante la pandemia por el covid-19 con una caída para las mujeres del 47 % superior al promedio nacional en este sector. La actividad del sector del cuidado remunerado en Bogotá donde más mujeres quedaron desempleadas fue el trabajo doméstico con una pérdida de 84 000 empleos (Herrera-Idárraga *et al.*, 2020, p. 17). Entre 2019 y 2020 se perdieron 40 488 puestos de trabajo doméstico (citado en Secretaría Distrital de la Mujer, 2023, p. 5).

Como te digo, nosotras teníamos de pronto muchos años de trabajar con las mismas personas y ya no. O sea, en ese momento, ya salimos y quedamos sin ese empleo. Y no fui yo sola, fueron muchas personas que yo conozco. (Entrevista 28, 2023)

Tal pérdida de las fuentes de ingresos implicó una disminución en la calidad de vida de las trabajadoras domésticas de Bogotá, como lo evidenciaron las entrevistas. Las afectaciones a la calidad de vida estuvieron asociadas a factores como no contar con recursos para pagar el arriendo y cubrir las necesidades básicas propias y de sus familiares y, claro, a la angustia asociada a esta precariedad económica. Nuestra entrevistada 33 captura muy bien esta afectación en sus palabras:

Todo fue terrible porque, sin trabajo. El Estado decía que le iba a llevar a uno un mercado [...] pero se aguantó mucha hambre y necesidad, como pagar el arriendo, eso fue un sufrimiento tremendo. Incluso todavía no hay trabajo. (Entrevista 33, 2023)

Aunque algunas recibieron apoyos financieros, la profundización de la precariedad económica que vivieron fue una constante entre todas las entrevistadas. Durante nuestras charlas con ellas pudimos identificar cuatro (4) tipos principales de fuentes de donde provino la ayuda: estatales, familiares, empleadores y cajas de compensación.

Las ayudas estatales provinieron en 8 casos del distrito, la alcaldía y colegios públicos. Estas consistieron principalmente en auxilios monetarios y mercados. En otros casos, fueron principalmente familiares y empleadores de las trabajadoras domésticas quienes les brindaron apoyos por medio de auxilios económicos, mercados u otro tipo de ayudas en torno a la vivienda. Aunque no fue tan recurrente, identificamos casos de entidades privadas como cajas de compensación familiar y organizaciones internacionales (cuyo nombre se desconoce) que aportaron con auxilios económicos. Aunque 22 de las 37 trabajadoras domésticas recibieron alguno de los apoyos mencionados, estos no fueron suficientes, ni tampoco continuos en el tiempo para subsistir en la pandemia.

La insuficiencia de los apoyos, sumado a las restricciones de pandemia —que tenían que ver principalmente con el miedo de los empleadores a contagiarse si las dejaban ingresar a sus casas o con las prohibiciones gubernamentales y de ingreso en conjuntos y edificios de personas que no fueran residentes— llevó a las trabajadoras, en algunos casos, a internarse en las casas de sus empleadores, yendo desde los 4 días por semana con posibilidad de volver a su casa en fines de semana hasta los 6 meses de corrido. Esto combinó las restricciones propias de ser empleada doméstica interna con las restricciones del Gobierno, coartando de manera amplia sus tomas de decisiones y libertad. Quienes tomaron la decisión de irse de internas durante la pandemia enfrentaron grandes restricciones, como lo muestra el relato de nuestra entrevistada 24:

En el tema laboral, pues me tocó obligatoriamente internarme porque pues me dijeron o se interna o así no nos sirve y pues a mí la verdad no me gusta estar interna [...]. Pues apenas... como eso lo decretaron el 16 de marzo. Me acuerdo yo. Yo normal, yo estaba en mi casa y mi jefe me llamó y me dijo, necesitamos que se quede interna, porque mire todo lo que está pasando, entonces me dijo, pues convérselo con su almohada, porque pues si no sé qué, entonces no nos conviene, porque pues la pandemia ahorita está arrasando mucho y pues yo tengo... Yo tengo mi mamá y bueno, entonces hay que cuidarse, y pues a mí no me quedó otra opción que quedarme, porque imagínate en plena pandemia ¿uno pa' dónde va a coger y sin trabajo? O sea, todo el mundo ya se estaba guardando, entonces me tocó. Y el día siguiente, pues empacar maleta y arrancar y ya ahí volví a salir hasta noviembre... de esa casa no me dejaban salir a nada. Bueno, por mucho a recibir los domicilios. (Entrevista 24, 2023)

De las 37 entrevistas realizadas, fueron cuatro los casos en los cuales se vieron en la necesidad de internarse en las casas de sus empleadores, lo que conllevó sentimientos de tristeza al separarse de sus familias, especialmente de sus hijos. Encontramos que estas cuatro mujeres tienen características similares. Por ejemplo, dentro de ellas se encuentran las mujeres que, dentro de nuestra muestra, se reconocen como pertenecientes a comunidades étnicas y algunas

de aquellas que empezaron a trabajar en el servicio doméstico entre los 12 y 15 años. Atendiendo al análisis interseccional, dichas características que comparten estas mujeres las pusieron en situaciones tan desfavorables que estar en condiciones de precariedad laboral fue una opción que aceptaron para poder subsistir. Pero esto también refuerza la relación entre mujer y cuidado, las relaciones de servidumbre y explotación infantil de comunidades vulnerables, propias del colonialismo y el racismo en nuestro país. Y es importante cuestionarnos si ellas hubieran trabajado durante la pandemia en tales condiciones de no estar expuestas a estas realidades. Además, en nuestra opinión y en concordancia con lo dicho por el magistrado José Gregorio Hernández en sus salvamento de voto de la Sentencia C-372 de 1998, es discriminatorio que exista un horario laboral de 10 horas para las trabajadoras internas.

Además de estos casos en los cuales se tuvieron que internar, hubo entrevistadas que volvieron a trabajar por días después de las primeras semanas de restricciones. En concreto, cinco de las entrevistadas volvieron a trabajar pasados uno o dos meses del inicio de las restricciones; sin embargo, doce trabajadoras se enfrentaron a tiempos de entre tres meses a un año de desempleo. Debido a que este trabajo no se pudo adaptar al confinamiento de la misma manera que otros, aumentó el riesgo de contagio al tener que desplazarse de sus hogares a lugares de trabajo; y en relación con oficios de alto riesgo de contagio de algunos empleadores como ser médicos y médicas:

Sí, salía la hija que estudiaba Medicina. Que ya salía a su colegio, a su práctica en sus vainas y él, como es médico, pues salía porque tenía que trabajar. Ellos decían que no me dejaban salir a mí que por ellos, pero ellos eran los que salían, los únicos que nos quedamos era el hijo y yo. (Entrevista 24, 2023)

A pesar de los riesgos que conllevaba salir a trabajar durante la pandemia y el temor que tenían las trabajadoras domésticas, las vulnerabilidades y la falta de ingresos económicos, llevaron a algunas empleadas a exponerse al contagio de covid-19. Esto se evidenció en los relatos de las trabajadoras domésticas: “Sí, yo le rogué a la señora que por favor,

que yo me ponía tapabocas, me ponía lo que fuera, pero que me dejara trabajar porque en realidad lo necesitaba (entrevista 36, 2023).

En pandemia y sin seguridad social

Las condiciones de salud a las que se podían ver expuestas por el contagio de covid-19 reflejaban la necesidad de contar con un sistema de salud y que las pudiera atender cuando lo necesitaran. Para esto, en Colombia está el Sistema General de Seguridad Social, que les brinda dichos servicios a todos los y las trabajadoras. Sin embargo, para el sector del trabajo doméstico, en 2019 el 39.6 % de trabajadoras domésticas cotizaron seguridad social completa, mientras que en 2020 disminuyó a 32.1 % (citado en SDDE, 2023, p. 4), poniendo en riesgo el acceso al derecho fundamental a la salud en el marco de una emergencia de salud pública:

Cuando me dio la primera vez Covid, pues no me llevaron, no fui a un hospital ni nada sino llegué a la casa y me hacían preguntas de esto y lo otro y bueno no me está pasando mayor cosa pues no voy a ir a contaminarme más, ¿cierto? Pero cuando me dio la segunda vez, que fue más dura, más terrible sí me fui al hospital y me vine a descubrir que ellos (la empresa empleadora) violaban toda la ley... Toda la ley, me mandaban planillas falsas, ellos no me estaban cotizando y yo cada nada, yo soy muy insistente con eso, yo “Por favor mándenme las planillas de cotización”. ¿Y eran qué? Falsas. (Entrevista 20, 2023)

Este caso muestra algunas de las consecuencias que tuvo durante la crisis sanitaria la falta de aportes al sistema de seguridad social por parte de los empleadores. Ahora bien, algunas de las trabajadoras domésticas entrevistadas, al dejar de percibir el pago de aportes a seguridad social debido al desempleo durante la pandemia, recurrieron al Sisbén para mantener la cobertura de su salud o eran beneficiarias en alguna caja de compensación por parte de sus esposos o hijos. En otros casos, ante la ausencia de garantías laborales, tuvieron que optar por financiar con sus propios medios la cobertura de salud en atención y prevención.

A pesar de estar en plena emergencia mundial y pertenecer a un sector en condiciones de vulnerabilidad económica, la mayoría de las empleadas no recibió elementos de bioseguridad. Hubo casos en los

que las trabajadoras nos contaron cómo les tocaba encargarse de los elementos de dotación y bioseguridad con expresiones como “no eso me tocaba de mi bolsillo” (entrevista 4, 2023). Sin embargo, algunas recibieron un adecuado apoyo y suministro de implementos de protección por parte de sus empleadores, incluyendo tapabocas, trajes de bioseguridad, guantes y desinfectantes.

En medio de la angustia y sin acceso a salud emocional

Una aproximación integral a la salud, nos permite identificar el bienestar emocional como una parte necesaria del buen vivir. Identificamos en las entrevistas algunos sentires específicos de los contextos de las trabajadoras domésticas junto con aquellas estrategias o actividades que algunas desarrollaron o utilizaron para hacer frente a las dificultades emocionales asociadas a la pandemia:

Emocional fue, fue difícil porque verse encerrado sin, sin ninguna salida y sin tener una solución o bueno, para mí lo digo así sin solución porque pues yo era, mi trabajo como empleada doméstica es independiente. Voy por días a las casas. Entonces, pues, si no trabajas, no un día que no trabajes no tienes como llevar el diario a la casa, entonces para mí el encierro fue una lucha conmigo misma y con el dinero también porque pues no se podía conseguir. (Entrevista 29, 2023)

De las mujeres que hablaron acerca de los retos emocionales como el mencionado anteriormente se destacan el miedo, la incertidumbre y la angustia producto de la pérdida de ingresos y del desamparo en razón de la informalidad de sus empleos. “Le queda a uno el susto ‘juepucha, será que sí lo echan a uno?’ o consiguen a otro reemplazo porque como la pandemia ya tocaba alguien interno y no por días ni nada” (entrevista 32, 2023). Se añade la preocupación económica agudizada por ser algunas madres cabeza de familia y la responsabilidad que esto conlleva. “Hum, trágica. Fue terrible porque todos quedamos sin empleo, sobre todo yo tengo seis hijos y ninguno pudo trabajar” (entrevista 23, 2023).

Más tiempo: nuevas oportunidades pero también nuevas cargas

A pesar de todo lo anterior, hubo una constante felicidad por poder compartir en familia y en especial con sus hijos:

Yo lo bueno que veo, que a mí me pareció en pandemia es que la mayoría de los niños estuvieron todo el tiempo con los papás, porque acá en Bogotá un niño lo lleva a guardería a las cinco de la mañana, hasta que vuelve el papá o la mamá, hasta las seis siete de la noche, entonces llegan es a bañarlos, darle de comer y otra vez a llevarlos entonces no comparten mucho con sus hijos. (Entrevista 25, 2023)

Esto sucedió tanto para las trabajadoras que estaban desempleados y, por lo tanto, se quedaron en sus hogares como para las trabajadoras que retomaron sus empleos por días durante la pandemia, ya que ellas comentan que los tiempos de movilidad y afluencia del transporte público en Bogotá durante los primeros meses disminuyeron en gran medida. Sin embargo, el uso de estos medios de transporte durante la pandemia conduce al aumento de riesgo de contagio para las trabajadoras y sus familias.

No obstante, el incremento en el tiempo que compartieron con sus familias implicó también un aumento en las labores de cuidado no remunerado para las trabajadoras domésticas que perdieron su trabajo, viéndose expuestas a cargas inequitativas mayores a las de otros integrantes de sus familias, ya que era lo que se esperaba de ellas por ser madres o mujeres. Entre las labores que tuvieron que realizar las entrevistadas, describen: el cuidado de sus hijos y encargarse de acompañar su proceso educativo, ya que estos se encontraban estudiando de manera virtual; el cuidado de algún miembro de la familia cuando se enfermaba de covid-19; sumado a todos los oficios generales del hogar. “Ah no, durante la pandemia sí, todo haga mi mamá porque pues igual yo estaba ahí, pero sin embargo ya llegó un momento donde ya me cansé y les dije no (entrevista 37, 2023).

Para las que siguieron trabajando durante la pandemia el panorama fue un poco diferente debido a que tuvieron menos carga a la

que estaban acostumbradas en sus hogares, ya que otros miembros se quedaban en las casas y se encargaban de las labores del cuidado:

En mi caso en la pandemia mi esposo se quedó sin trabajo, la única que trabajaba era yo, mi hijo sin trabajo [inteligible] entonces la única que respondía en la casa era yo, pero ellos allí en la casa me colaboraban. (Entrevista 19, 2023)

A pesar de la redistribución de cargas del cuidado que se evidencia en los hogares de las que siguieron trabajando, las mujeres entrevistadas que eran madres cabezas de familia afirman que este tipo de labores recae totalmente en ellas, por lo cual se ven inmersas en una doble jornada en relación con el trabajo doméstico no remunerado:

Es un poquito difícil, es más complejo que difícil porque pues todo se puede, pero no deja de ser como, la carga. Digamos que, ser mamá es la responsabilidad más grande que puede haber, pero el ser mamá y papá la misma vez el doble [...] para una mamá son difíciles, pero también tener la responsabilidad del papá encima de decir no solo tengo que cumplir con los deberes de la casa, sino también con la responsabilidad de la casa” (Entrevista 29, 2023)

Por el contrario, en los núcleos familiares con otros miembros como los padres de sus hijos, hermanos, madres o padres de las trabajadoras, se observa una distribución de la carga más equitativa. “Sí, al llegar me ayuda mi esposo y también mis hijos ya están grandes, me colaboran también los fines de semana” (entrevista 39, 2023).

“Y ahora, que la situación está peor”

Para el momento en que realizamos las entrevistas (marzo y abril de 2023), algunas entrevistadas nos compartieron las consecuencias que la pandemia sigue teniendo para ellas y para el sector del trabajo doméstico en general. Identificamos que, en algunos casos, no hay un retorno a las condiciones laborales previas a la pandemia. Esto se reflejó en situaciones como el actual desempleo de una de las entrevistadas, la disminución de días de trabajo, y por ende de ingresos,

para cuatro de ellas y el cambio de sector de empleo o la necesidad de buscar otras fuentes de ingresos distintas a las provenientes del trabajo doméstico para otras dos de las entrevistadas:

A muchas amigas mías las echaron de los trabajos porque no tenían plata la gente, pues con qué pagarle y la sacaron a muchas y ahora por ejemplo, ellas tenían todos los días y ahora las mandan solo dos días porque ellos dicen que ellos no tienen plata para pagarle. Había una muchacha que trabajaba de lunes a sábado, y ya no le dan sino tres días en la semana, y ahora que está la situación más peor, entonces menos. La ocupan tres días y paila, tiene que buscar por otro lado. (Entrevista 34, 2023)

Incluso, dos de las mujeres entrevistadas aseguran que continúan desempleadas: “Todavía no consigo trabajo. He estado pasando unas necesidades horribles, pero todavía la pandemia no lo deja a uno entrar bien a las casas (entrevista 33, 2023).

Además, algunas identificaron cambios importantes respecto a sus horarios. Por un lado, algunas jornadas que antes eran muy extensas (diez horas) ahora son de ocho horas y, por otro lado, en otros casos ahora inician más temprano y de la misma manera terminan más temprano, lo cual no implica una reducción de la jornada, pero para ellas representa un beneficio en tanto pueden compartir más tiempo con sus hijos y familia en la tarde:

A veces yo llegaba a las ocho y salía a las cinco de la tarde o a las cuatro. Bueno, eso dependía del trabajo que hubiera. Y en este momento entro a las siete de la mañana y salgo a las dos y media de la tarde. (Entrevista 28, 2023)

Estas son algunas de las situaciones a las cuales las trabajadoras domésticas se han enfrentado con el fin de la pandemia del covid-19. Si bien muchas han vuelto a emplearse, otras aún no han logrado tener estabilidad laboral y siguen viviendo los rezagos de ese periodo. Con el pasar del tiempo, se verán todas las consecuencias que el covid-19 dejó a largo plazo en la vida de las trabajadoras domésticas.

La eficacia de las garantías normativas para asegurar la protección de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas

La historia que reconstruimos sobre el antes, durante y después de la pandemia de covid-19 para las mujeres trabajadoras domésticas entrevistadas muestra que las normas existentes, aunque cada vez más robustas, no fueron suficientes para contrarrestar la precarización de sus condiciones materiales. Sin embargo, como mostraremos a continuación, ese marco normativo que explicamos en una sección previa de este documento no fue del todo irrelevante, pues continuó teniendo algunos efectos en las vidas de estas mujeres. Estos efectos, como veremos a continuación, fueron principalmente simbólicos, pero en algunos casos también materiales, a pesar de que las medidas adoptadas específicamente durante la pandemia para mejorar las condiciones de estas mujeres fueron casi inexistentes y en algunos casos inadecuadas frente a sus realidades y necesidades.

Reconocimiento de derechos y nuevos discursos, pero con la permanencia de viejas formas de concebir y excluir el trabajo doméstico

El marco normativo que reconoce y protege el trabajo doméstico se ha fortalecido a partir de la expedición de la Constitución de 1991, con el reconocimiento creciente del aporte de este tipo de trabajo al bienestar tanto de las familias como de la sociedad, y en especial desde el Convenio Internacional sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (aprobado mediante la Ley 1595 de 2012). La existencia de este marco normativo ha sido importante como una medida de reconocimiento, pero también para ir cambiando los discursos oficiales en torno al trabajo doméstico remunerado.

Sin embargo, hay un desconocimiento amplio y explícito entre las entrevistadas de las disposiciones legales que existen en Colombia para garantizar sus derechos. Al responder la pregunta de cuánto conocía acerca de sus derechos laborales, una entrevistada respondió:

En realidad, no conocemos cómo en realidad los derechos como tal. Nos basamos en que nos da miedo quedarnos sin empleo, que es difícil conseguir, que si nosotras reclamamos un derecho lo primero que nos van a decir es, pues, “si no quieres trabajar tranquila, puedes irte”. Esa la respuesta de los empleadores, de muchos, no todos, pero así hay muchos [...]. Porque como le comentaba cuando nosotras llegamos hace muchos años, eh, no había las leyes que hay ahora o no las conocíamos. No sé si no las había o no las conocíamos. (Entrevista 28, 2023)

Este desconocimiento de las normas es aún más profundo respecto de los procedimientos y mecanismos para reclamar frente a la vulneración de derechos laborales. De esta manera, algunas mujeres entrevistadas afirman que no saben cómo acceder y reclamar sus derechos, ya que no entienden los mecanismos judiciales para llevar a cabo estas acciones.

A pesar de este desconocimiento, las entrevistadas tienen una noción general de situaciones que pueden llegar a ser ilegales o contrarias al ordenamiento. Por ejemplo, al preguntarle sobre su conocimiento acerca de las semanas que tenían cotizadas, una trabajadora entrevistada afirmó “no se nada, pero si un día tengo que averiguar ese día me quejaría” (entrevista 6, 2023). Esto sugiere que el derecho ha logrado generar un discurso público sobre lo que es justo y razonable frente al trabajo doméstico que es reconocido y usado por las mujeres trabajadoras en su cotidianeidad, lo cual indica que se trata de un marco normativo con efectos simbólicos a nivel discursivo.

Sin embargo, se trata de una eficacia en disputa, pues simbólicamente el trabajo doméstico remunerado sigue siendo infravalorado en distintos ámbitos y contextos. Esto es percibido constantemente por las trabajadoras:

Yo digo que uno vale mientras que uno esté sirviendo, después que ya a uno, un ejemplo se enferma, le pasa algo, uno ya no vale nada para esa persona, ellos solo piensan es que uno le vaya, le haga las cosas, que uno le mantenga limpio, que uno esté a todo bien, pero que valoren el trabajo de uno, no. Para mí no lo valoran. (Entrevista 26, 2023)

Además, aunque los discursos públicos en torno al trabajo doméstico han cambiado, no en todos los espacios y contextos se le reconoce como un trabajo y a quienes lo realizan como trabajadoras con dignidad y derechos. Esto se ve reflejado en el lenguaje. Encontramos también varias entrevistas que muestran formas por medio de las cuales el lenguaje reproduce y profundiza las condiciones de desigualdad en el trabajo para las trabajadoras domésticas. Identificamos, por ejemplo, que varias de las entrevistadas se refieren a sus empleadores como patrones. El origen etimológico de la palabra está asociado a padre o patriarca. Por tanto, es problemático naturalizar su uso en relaciones laborales, ya que el lenguaje “refleja la realidad, la comprende, la comunica, la interpreta, da lugar a discursos, que pueden ser dominantes, machistas, sexistas, discriminatorios. [...] Los discursos muchas veces transmiten o perpetúan modelos culturales machistas y dominantes” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia C-3771, 2020). Además de esto, al tratarse de una relación laboral que se da en el esfera privada del hogar, el referirse al empleador como patrón podría implicar un reforzamiento de dinámicas paternalistas que desdibujan la relación laboral de subordinación existente.

También encontramos una alta utilización del verbo “ayudar” en lugar de “trabajar”, cuando se refieren a la labor que realizan en los hogares, en frases como: “¿me quiere ir a ayudar a hacer el oficio en mi casa?” (entrevista 22, 2023). Aunque no se trata de una palabra despectiva, expresiones como “ayudar” o “colaborar” pueden sugerir el desconocimiento de estas labores como trabajo. La utilización de esta palabra puede estar relacionada con el fenómeno planteado en el marco teórico respecto al trabajo doméstico remunerado estando en la intersección entre lo privado y lo público, ya que las labores de cuidado no siempre se han considerado trabajo.

Estas formas discursivas y concepciones en torno al trabajo doméstico, en todo caso, parecen estar cambiando. Algunas de las entrevistadas notan un cambio favorable, especialmente cuando se trata de personas que trabajan para empleadores jóvenes. Estos suelen tener tratos respetuosos e incluso plantear relaciones laborales desde la garantía integral de derechos. Esto puede deberse a que se trata de

personas que han crecido en un contexto que ha sido influido por discursos más garantistas e igualitarios.

Ahora pues no porque lo que digo, ahora yo trabajo muy relajada porque con las personas que trabajo son como parejas muy jóvenes, porque yo he notado que las parejas que son así como muy adultas, así como que tienen 50, 55 años, amas de casa, son como... tienen el corazón como más duro, le tiran más duro al empleado. En cambio, las personas jóvenes, no sé por qué son como más conscientes, como más... no es que no sé cómo explicarle, pero no le tiran a uno tan duro. (Entrevista 22, 2023)

Lo anterior sugiere que, aunque la ley ha buscado proteger y dignificar el trabajo que realizan las mujeres dedicadas al servicio doméstico, ha tenido efectos simbólicos relevantes pero insuficientes, pues persisten muchos discursos y expresiones que hemos naturalizado y que reproducen formas de entender y concebir el trabajo doméstico desde la desigualdad y la exclusión. No obstante, es importante el papel que puede jugar el derecho en reconfigurar los marcos de comprensión desde los cuales se aborda el trabajo doméstico y las relaciones laborales que lo rodean, pues parecen existir cambios positivos que deben potenciarse.

Derechos que no se traducen en mejores condiciones materiales y el efecto desgaste que produce reclamarlos a través de vías institucionales

El trabajo doméstico remunerado es uno de los ámbitos en los que las garantías laborales tienen menos eficacia instrumental directa. Es decir, en donde las normas no logran regular adecuadamente las relaciones laborales y se generan espacios de no derecho con mayor facilidad. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en distintas formas como se afecta la dignidad de las trabajadoras y en los dispositivos que perpetúan la inoperancia de derechos como la seguridad social.

Aunque las normas establecidas en Colombia frente al trabajo de cuidado remunerado tienen como una de sus finalidades proteger la dignidad y asegurar la igualdad de quienes desempeñan estas labores,

muchas de las mujeres entrevistadas nos relataron cómo sus relaciones laborales suelen estar atravesadas por la desconfianza, el estigma y el clasismo. Pudimos comprobar en dos ocasiones la ocurrencia de escenarios similares a lo ocurrido en la tutela T-243 de 2018, en la que una empleadora acusó a una trabajadora doméstica de robo. La Corte estableció que en este caso se ve plasmada la estigmatización y un discurso clasista frente al servicio doméstico, lo cual se evidencia en el caso narrado por una de las entrevistadas:

Que, por ejemplo uno está organizando y algo se pierde en la casa, entonces el culpable es uno, y después lo llaman, como una vez estaba trabajando con un muchacho que tiene una orquesta, y la esposa “ay, que dónde está ese pantalón, que mira que yo te lo di, que no sé qué”, y le dije “pues el pantalón si usted me lo dio tiene que estar ahí donde se ponen los pantalones”, entonces no me volvió a llamar, que porque el pantalón, y yo le dije “tranquilo, yo no le he cogido su pantalón”, llamó a los tres meses “que pena, estaba viajando pero yo quería llamarla para decirle que sí, que se encontró el pantalón”, ya cuando lo hacen sentir a uno [...] yo no le he quitado nada, por qué tiene que dejarme sin trabajo. (Entrevista 33, 2023)

Pero tal vez, en donde se evidencian más los límites de la eficacia material de las garantías laborales de las trabajadoras domésticas es en relación con el derecho a la seguridad social, el respeto por la jornada laboral y la estabilidad laboral. En cuanto a la seguridad social, aunque hay avances normativos importantes, estos han tenido impactos limitados en la vida de nuestras entrevistadas. Si bien es necesario reconocer que en algunos casos sus empleadores les informan sobre las materias de seguridad social, salario y demás, son una minoría. En muchos casos, los empleadores utilizaron su relación de poder y el desconocimiento de la empleada doméstica para no pagar los aportes. En algunos casos, justificaron esta actuación afirmando que “eso no era necesario porque estaba trabajando por días y no tenía por qué pagarle” (entrevista 36, 2023). A pesar de que el Decreto 2616 de 2013 establece la base mínima de cotización equivalente a un cuarto del SMMLV para la cotización de la seguridad social de estas trabajadoras,

las realidades materiales de las trabajadoras domésticas, sumadas a los bajos salarios y la precarización de sus labores, hacen que prioricen los ingresos directos para su manutención. Consideramos que valdría la pena para futuras investigaciones ahondar en esta situación para caracterizar mejor este tipo de decisiones.

En materia de jornada laboral, las trabajadoras domésticas siguen enfrentando muchas dificultades para que esta se respete. Los límites a la eficacia instrumental en este caso se derivan no solo de la forma como son aplicadas las leyes, sino de las normas mismas. Por ejemplo, como señalamos previamente, la jornada laboral para las trabajadoras domésticas internas es 2 horas más larga que para el resto de trabajadores, lo cual fue declarado ajustado a la Constitución por la Corte Constitucional (Sentencia C-372 de 1998). Esto genera un trato diferenciado para el trabajo doméstico respecto de otros trabajos y labores, e implica un doble estándar. Pero, además, esa jornada de diez horas suele materializarse en jornadas aún más largas que las trabajadoras se ven obligadas a aceptar y naturalizar para mantener el trabajo.

Durante la pandemia, la situación en relación con la jornada laboral fue aún más difícil para algunas de nuestras entrevistadas. Por ejemplo, algunas de nuestras entrevistadas reportaron que debieron internarse en las casas de sus empleadores como única alternativa para mantener sus trabajos. Así, pasaron repentinamente de tener jornadas de 8 horas, al trabajar por días, a jornadas de 10 horas y sin posibilidades de días de descanso por fuera del lugar de trabajo. Aunque en un caso fue evidente que se respetó el horario de 10 horas y había claridad respecto a los tiempos de trabajo y los de descanso, también se presentó el caso en el que la entrevistada se vio obligada a trabajar desde que se levantaba hasta que se acostaba y los fines de semana incluyendo festivos, sin que se le reconociera pago por horas extras. Esto, a pesar de que la Sentencia C-372 de 1998 señala que “en el evento de que se requiera el servicio más allá de tal límite, procederá entonces, el reconocimiento y pago de horas extras” (Corte Constitucional, Sentencia C-372, 1998).

La estabilidad laboral parece una de las promesas más incumplidas para nuestras entrevistadas, sobre todo para las migrantes y más

empobrecidas, en particular durante la pandemia. A partir de la normatividad y la jurisprudencia anteriormente mencionadas, es claro que la mayoría de trabajadoras domésticas, al estar en relaciones de subordinación, cuentan con contrato realidad, aun cuando sus empleadores no lo formalicen. Sin embargo, durante la pandemia el “contrato realidad” no tuvo mayor efecto para aquellas a las que despidieron y no liquidaron. Similar a lo sucedido con las trabajadoras domésticas entrevistadas que estuvieron embarazadas durante la pandemia, ya que la mayoría no pudieron acceder a sus licencias de maternidad, porque quedaron desempleadas o no estaban afiliadas al SSS.

La posibilidad de enfrentar las afectaciones a estos derechos se ve imposibilitada por obstáculos burocráticos y requerimientos excesivos a los mecanismos legales de reclamación de derechos. Esto sugieren las pocas entrevistadas que han decidido hacer uso de los mecanismos institucionales para reclamar sus derechos en casos de que estos hayan sido vulnerados por sus empleadores. Al respecto, una de nuestras entrevistadas señaló:

Eso es una de las cosas graves que veo yo en cuestiones de la ley, porque la ley, aunque uno va y los denuncie [...] Yo he ido muchas veces a la funcionaria del trabajo, voy, me quejo “mire, me pagaron, esto, esto, lo otro”, y “ay, ahí toca es que, espérese, este proceso es largo, esto se demora, es que esto no sé qué” cuando uno menos piensa han pasado 5 años y ya, por términos cerramos el caso. (Entrevista 20, 2023)

Los efectos materiales de los procedimientos institucionales para la reclamación de estos derechos por vía administrativa y judicial suelen ser entonces casi inexistentes para las trabajadoras domésticas entrevistadas. Este panorama acentúa la percepción entre las trabajadoras domésticas de que estamos en una sociedad que continúa manteniendo el derecho y, por ende, el acceso a la justicia, al alcance de los más privilegiados, aumentando cada vez más las brechas de toda índole con respecto a poblaciones que históricamente han habitado contextos de no derecho y exclusión.

Finalmente, a pesar de que las garantías laborales suelen ser aún esquivas para muchas trabajadoras domésticas y que la pandemia

amenazaba con profundizar esa ausencia práctica de derechos, Bogotá no adoptó regulaciones destinadas a proteger de manera particular a las trabajadoras domésticas. Si bien algunas de ellas se vieron beneficiadas por apoyos como el ingreso solidario, esto no era por ser trabajadoras domésticas, si no por encontrarse en condiciones socioeconómicas precarias. Aunque es claro que muchos empleadores se vieron afectados económicamente por la pandemia y por eso no pudieron mantener los trabajos de las trabajadoras domésticas, estas relaciones laborales no fueron amparadas por los subsidios que otorgó el Gobierno a empleadores que contaran con más de tres empleados.

Además, las pocas normas destinadas a las trabajadoras domésticas partieron del desconocimiento de sus condiciones. Este es el caso de uno de los decretos expedidos con el objetivo de apoyar económicamente a las mujeres que trabajan de manera informal antes de la pandemia y que por lo tanto se encontraban en situación de vulnerabilidad. En palabras de una de las entrevistadas:

durante la pandemia salieron leyes que supuestamente buscaban para proteger el trabajo doméstico y los trabajadores domésticos (sic) teniendo en cuenta lo vulnerable como del trabajo, pero eran —yo no quiero poner un juicio de valor sobre esas leyes— pero pues iban encaminadas, digamos una de esas leyes era como un apoyo hacia el emprendimiento y como que dentro de las mujeres hicieran sus propios negocios para que no dependieran como de sus trabajos. Pero pues es una ley que, en mi opinión, en un momento de incertidumbre económica en la que la gente no tenía dinero para gastar y en la que iniciar un emprendimiento, un negocio, pues era muy difícil como que igual ellos en mi opinión mal muy mal pensadas mal orientadas. Yo sinceramente digo [...]: yo hago mi trabajo con gusto [...]. ¿Cómo voy a emprender a otro lado? Sino a pocas sobrevivo como que me gano, o sea, soy muy buena en lo que estoy haciendo en lo que trabajo. (Entrevista 29, 2023)

Un decreto destinado a convertir a las trabajadoras domésticas en emprendedoras, de la noche a la mañana y sin mayor apoyo adicional para generar saberes y herramientas necesarios para el emprendimiento. Las pocas entrevistadas que afirmaron saber algo sobre este tipo

de medidas manifestaron no haber recurrido a las mismas, a pesar de la precaria situación económica en la que se encontraban.

Conclusiones y recomendaciones

Nuestro estudio revela varias problemáticas significativas. En primer lugar, la eficacia de una norma se concreta en una doble condición relacionada con validez y fuerza. Una norma es eficaz si, dadas las condiciones de su aplicación, es acatada por los sujetos sometidos al orden jurídico y los órganos jurídicos aplican la sanción que es parte de dicha norma. Con lo expuesto en esta investigación, es posible determinar que las normas aplicables y enfocadas en el trabajo doméstico remunerado tienen una baja eficacia, no solo porque estas no son acatadas por varios empleadores, sino porque hay una barrera de acceso a esta información para las trabajadoras domésticas, y en caso de ser conocedoras de dichas normas, generalmente su situación económica les imposibilita hacer exigibles sus derechos laborales.

Por esta razón, una de las primeras recomendaciones que se derivan de esta investigación es mejorar el acceso de las mujeres trabajadoras domésticas a información sobre sus derechos y los mecanismos que tienen a su disposición para hacerlos efectivos. Dados los bajos niveles de organización social y sindical que caracterizan este sector, esta información puede llegar a través de medios como WhatsApp y emisoras nacionales. Además, debe haber una mayor sensibilización para que los y las empleadoras cumplan con sus obligaciones laborales en relación con las trabajadoras domésticas.

Aunque actualmente el reconocimiento del trabajo doméstico y las condiciones laborales dignas ha avanzado a través de la jurisprudencia y la legislación, el Estado mostró deficiencias durante la crisis sanitaria al no analizar la extrema vulnerabilidad de este sector frente a la pandemia al no promulgar normativas enfocadas en proteger a las trabajadoras de las pérdidas económicas, lo cual contribuyó a empeorar las condiciones laborales precarias existentes antes de la crisis

sanitaria, tales como la informalidad en la que se encuentran muchas de ellas, la falta de acceso a seguridad social, el no reconocimiento de salario y prestaciones justas, las jornadas extensas de trabajo y los tratos despectivos a los que se someten en el ambiente laboral. Esto nos lleva a cuestionarnos sobre el enfoque de la implementación de políticas públicas, leyes y jurisprudencia que sirvieron de “salvavidas” en la pandemia, en tanto estas no protegieron ni consideraron a grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad preexistente, como lo es el sector del trabajo doméstico.

Aunque la pandemia fue una crisis global cuyas consecuencias pueden no ser equiparables a otras crisis posibles en el corto y mediano plazo, es importante que el Estado revise y aprenda de esta experiencia para mejorar la protección que brinda a los sectores vulnerables de la sociedad en tiempos de crisis. Una recomendación clave en este sentido, es evitar tratar a las empleadas domésticas como emprendedoras, en particular, si no ha mediado un proceso de capacitación que les permita desarrollar sus habilidades para emprender sin depender de empleadores.

Adicionalmente, los relatos recopilados indican que las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas no mejoraron después de este período, lo que nos impide hablar de una verdadera recuperación económica “pospandemia”. No obstante, resulta preciso mencionar que, durante la recolección de información por medio de las entrevistas, notamos que las condiciones de las trabajadoras varían de manera significativa según la localidad en la que laboran, el perfil de sus empleadores, la relación que tienen las trabajadoras con sus derechos y las edades en las que se empezaron involucrar en las labores domésticas y de cuidado. A su vez, se pudo demostrar, mediante el análisis de la eficacia instrumental, en el que realizamos un ejercicio de comparación entre el marco normativo y los datos recolectados en las entrevistas y documentos estadísticos, que no hay un verdadero cumplimiento de las condiciones laborales que ha reconocido el Estado a las trabajadoras domésticas, en tanto un gran porcentaje de estas afirmó no recibir prestaciones ni aportes al Sistema de Seguridad

Social aun cuando estos elementos de las relaciones labores han sido reconocidos en todas las formas de contratación.

En vista de estos hallazgos, es crucial exigir un enfoque de género transversal en la construcción de normatividad que aborde las problemáticas del trabajo doméstico, teniendo en cuenta sus necesidades, contexto y acceso a estas. Para así evitar caer en supuestos positivistas que nos lleven a creer que la mera existencia de una norma resuelve automáticamente las problemáticas subyacentes en la sociedad, como lo es la condición laboral del trabajo doméstico remunerado. Finalmente, aunque no se puede revertir el impacto económico sufrido por las trabajadoras durante la pandemia, aún es posible abordar las consecuencias persistentes de la crisis y tomar medidas para mejorar las condiciones actuales, aún más con el escenario político al que nos enfrentamos, el cual busca la implementación de una reforma laboral que reconozca la dignidad de las trabajadoras domésticas en términos de contratación, jornada y seguridad social. Esperamos que el Gobierno nacional discuta y ponga sobre la mesa una nueva reforma que sea aún más enfática en relación con las obligaciones de los empleadores, y la formalización de esta labor. Todo lo anterior en el marco de la dignificación del trabajo de cuidado y su aporte a la economía del país.

Referencias

- Barreto, L. (2021) ¿Cómo nos cambió la vida con la Alerta Amarilla y el Simulacro Vital? Alcaldía de Bogotá.
<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/distrito-decreto-en-marzo-de-2020-la-alerta-amarilla-y-simulacro-vital#:~:text=La%20ciudadan%C3%ADa%20apenas%20se%20estaba,hasta%20las%2011%3A59%20P.M>
- Cabezas, I., Canto, A., Mier, R. y Romero, Z. (2007). Interpretando el cuidado. Por qué cuidan sólo las mujeres y qué podemos hacer para evitarlo. Fundación EDE. Zerbitzuan. Gizarte zerbitzueta rako aldizkaria. Revista de

Servicios Sociales, 42, 29-38.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2535981.pdf>

Cepal, ONU Mujeres, OIT. (2020, 17 de junio). Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del Covid-19. Cepal.

<https://hdl.handle.net/11362/45724>

Código Sustantivo del Trabajo [CST]. Ley 906 de 2004. 31 de agosto de 2004 (Colombia).

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer [CEDAW] (1979, 18 de diciembre). Asamblea General de las Naciones Unidas.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-001 de 2018. (M. P. Diana Fajardo Rivera, 24 de enero de 2018).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1235 de 2005. (M. P. Rodrigo Escobar Gil, 29 de noviembre de 2005).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-190 de 2017. (M. P. Aquiles Arrieta Gómez, marzo 29 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-372 de 1998. (M. P. Fabio Morón Díaz, 21 de julio de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-383 de 2017. (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, 14 de junio de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-552 de 2019. (M. P. Diana Fajardo Rivera, 19 de noviembre de 2019).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-616 de 2013. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 4 de septiembre de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-062 de 1999. (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1219 de 2005. (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-185 de 2016. (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, 14 de abril de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-243 de 2018. (M. P. Diana Fajardo Rivera, 26 de junio de 2018).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-343 de 2016. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 30 de junio de 2016).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-373 de 1998. (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-387 de 2011. (M. P. Jorge Iván Palacio, mayo 17 de 2011).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-438 de 2020. (M. P. Diana Fajardo Rivera).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-518 de 2008. (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de mayo de 2008).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-528 de 2008. (M. P. Jaime Araújo Rentería, 22 de mayo de 2008).
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia C-3771 de 2020. (M. P. Luis Armando Tolosa Villabona).
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia SL-2348 de 2019. (M. P. Martín Emilio Beltrán Quintero, 27 de junio de 2019).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE]- Cuenta Satélite de Economía del Cuidado [CSEC]. (2022). “Valoración económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. TDCNR e indicadores de contexto 2021”.
<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-economia-del-cuidado>.
- Decreto Legislativo 2616 de 2013. Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales. 20 de noviembre de 2013.
- Decreto Legislativo 518 de 2020. Por medio del cual se pretende crear un subsidio de ingreso solidario a personas y hogares vulnerables a razón de la emergencia sanitaria que ha aumentado su condición de vulnerabilidad por la imposibilidad de acceder a la modalidad de teletrabajo de ciertas labores. 4 de abril de 2020.
- Decreto Legislativo 810 de 2020. Por medio del cual busca generar políticas públicas para mitigar los efectos negativos de la pandemia en el acceso al empleo de las trabajadoras informales o temporales, a partir de la financiación, la inversión y la asistencia técnica destinada a

- promover, financiar y apoyar el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres en Colombia. 4 de junio de 2020.
- García, M. (1989). What is Bought and Sold in Domestic Service? The Case of Bogotá: A Critical Review. En E. Chaney y M. G. Castro (Eds.), *Muchachas No More: Household Workers in Latin America and the Caribbean* (pp. 105-125). Temple University Press.
- Giraldo, D. y Penagos, L. (2017). *El trabajo doméstico desde la óptica de la eficacia de la norma*. Universidad Eafit.
- Greenstein, T. (2000). Journal of Marriage and the Family. Economic Dependence, Gender, and the Division of Labor in the Home: A Replication and Extension, 62(2), 322-335. Z
<https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2000.00322>
- Herrera-Idárraga, P., Hernández Bonilla, M. H, Gélvez Rubio, T., Ramírez Bustamante, N., Tribín, A. M. y Cuyana Garzón, T. (2020). Informes sobre cifras de empleo y brechas de género. Cambios en el empleo en actividades de cuidado remunerado a raíz del Covid-19. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE].
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf>
- Jaramillo, I. (2000). *La crítica feminista al derecho*. Siglo del Hombre/Uniandes.
- Kabeer, N., Razavi, S. y Rodgers, Y. M. (2021). Feminist Economic Perspectives on the Covid-19 Pandemic. Feminist Economics.
<https://www.genderandcovid-19.org/resources/feminist-economic-perspectives-on-the-covid-19-pandemic/>
- Kuznesof, E. (1989). History of Domestic Service in Spanish America 1942-1980. En E. Chaney y M. G. Castro (Eds.), *Muchachas No More: Household Workers in Latin America and the Caribbean* (pp. 17-34). Temple University Press.
- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 1993. D. O. 41148.
- Ley 11 de 1988. Por la cual se consagran unas excepciones en el régimen del Seguro Social para los trabajadores del servicio doméstico. 19 de enero 1988. D. O. 38187.

- Ley 1595 de 2012. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)”, adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 16 de junio de 2011. 21 de diciembre de 2012. D. O. 48651.
- Ley 1788 de 2016. Por medio de la cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos. 7 de julio de 2016. D. O. 49927.
- Naciones Unidas. (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- ONU Mujeres, DANE y CPEM. (2020). Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia.
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>
- ONU Mujeres, OIT, y Naciones Unidas-Cepal. (2020, junio). Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del Covid-19.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45724-trabajadoras-remuneradas-hogar-america-latina-caribe-frente-la-tesis-covid-19>
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2023). Respuesta a derecho de petición de consulta sobre el trabajo doméstico (Rad. 2023ER00002056).
https://drive.google.com/file/d/1wc26gjzBA-_i0hii7mGcjGbo-DecoYdi/view
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2019). Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMyEG).
https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppmyeg_vf_16092019.pdf
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2023). Respuesta a derecho de petición de consulta sobre el trabajo doméstico (Rad. 1-2023-002590).
https://drive.google.com/drive/u/0/folders/182mh2Y4E4GhUB_5Wh5_kRCROoWwPdGWi

- Tunarrosa M., A. (2017). *El trabajo doméstico no remunerado en Bogotá ¿quién lo paga? Análisis desde un enfoque de la economía feminista*. (Tesis de grado), Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito.
- Viveros Vigoya, M. (2016, 19 de octubre). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17.
<https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

Crisis democrática en el departamento de Arauca: un estudio sobre la infiltración de grupos armados ilegales en la Gobernación de Arauca entre 2001 y 2021

Democratic Crisis in the Department of Arauca: a Study on the Infiltration of Illegal Armed Groups in the Governor's Office of Arauca between 2001 and 2021

Kevin David Benavides Ariza,
Francisco Javier Gómez Cuevas,
Mabel Julieth Peralta Castaño,
Julián Camilo Sandoval Blanco,

Nicolás Torres García,
Juanita Vargas Camelo,
Profesor director:
Fabián Acosta Sánchez

Resumen

Este artículo examina el poderío de los grupos armados en el departamento de Arauca y su influencia en las instituciones estatales durante las últimas dos décadas. El estudio se enfoca en las dinámicas diferenciadas entre la subregión del piedemonte y la sabana araucana, destacando el control ejercido por la guerrilla en la primera y las distintas condiciones presentes en la segunda, como la trashumancia controlada por grupos armados. A través de la metodología cualitativa y las entrevistas y análisis documental, se pudo hacer un análisis detallado de los periodos de 2001-2021 y la reagrupación del ELN en 2012, donde se evidenció una disputa por la captura del Estado entre el ELN y el Bloque Vencedores de Arauca (BVA). Durante estos periodos, ambos grupos utilizaron estrategias como la postulación de gobernadores afines, la manipulación electoral y la cooptación institucional para influir en la estructura gubernamental del departamento. Además, el estudio revela que el ELN logró consolidarse en la estructura institucional gubernamental de Arauca, creando una lógica propia independiente del Estado, basándose en poderío en la gestión contractual, y se vio fortalecido con la digitalización de los procedimientos a través del Secop II en 2015.

Palabras clave: Gobernación, Arauca, acción estatal, grupos armados ilegales, trashumancia, gestión contractual, elecciones.

Abstract

This article analyzes the influence of armed groups on state institutions in the department of Arauca over the past two decades. The study focuses on the distinct dynamics between the piedmont sub-region and the Arauca savannah, highlighting the guerrilla's control in the former and the varying conditions present in the latter, such as transhumance controlled by armed groups. Using qualitative methodology, interviews, and documentary analysis, a detailed analysis was conducted on the periods from 2001-2021 and the regrouping of the ELN in 2012. The analysis revealed a dispute between the ELN and the Bloque Vencedores de Arauca (BVA) for the capture of the state. During these periods, both groups employed strategies such as nominating like-minded governors, manipulating elections, and co-opting institutions to influence the department's governmental structure. Furthermore, the study shows that the ELN was able to establish itself within the governmental institutional structure of Arauca. It created its own independent logic, separate from the State, by leveraging its power in contract management. The group was further strengthened by the digitalization of procedures through Secop II in 2015.

Keywords: Government, Arauca, state action, illegal armed groups, transhumance, contract management, elections.

Introducción

El departamento de Arauca es un territorio que históricamente ha sido marginalizado por el Estado colombiano a pesar de su posición estratégica debido a su condición de frontera y su riqueza en materia de recursos fósiles. A partir de esa situación de exclusión, este se ha convertido en un escenario de sucesos políticos y sociales irregulares que ha desencadenado una inestabilidad democrática por la proliferación de diferentes grupos armados ilegales (GAI) de índole variada, tales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Bloque Vencedores de Arauca (BVA).

A partir de lo anterior, la situación de conflicto ha producido una serie de cambios en la estructura institucional y política dentro del territorio en función del accionar e interés de los GAI. En ese sentido, cabe preguntarse ¿cómo los GAI han influido en la estructura institucional y política de la gobernación del departamento de Arauca entre el 2001 y el 2021? El motivo de la anterior pregunta surge debido a la exposición frecuente de vínculos que han tenido varios exgobernadores con GAI a partir del periodo estudiado.

Por ende, se tiene el objetivo de comprender la compleja relación entre los GAI y el control territorial y político que ejercen, con los procesos institucionales de la gobernación; para ello se requiere describir las dinámicas electorales, políticas y contractuales dentro del periodo estudiado y correlacionar estos fenómenos con una serie de constructos teóricos los cuales plantean diferentes formas de relacionamiento entre organizaciones armadas e instituciones políticas estatales.

En ese sentido, la presente investigación se estructurará de la siguiente manera: primero, se describirán los fenómenos políticos y electorales de la gobernación entre 2001-2003; segundo, se relatarán las dinámicas gubernamentales durante 2004-2011; tercero, se expondrá el desarrollo institucional de la gobernación entre 2012-2021; cuarto, una discusión acerca de la relación de los GAI con la gobernación en términos de violencia, institucionalidad y contratación, junto con un análisis de contrastación entre los fenómenos presentados y los marcos teóricos explicativos escogidos para esta investigación; y quinto, exponer una serie de conclusiones sobre los hallazgos logrados.

Antecedentes

Al investigar el conflicto armado en Arauca, se han analizado las condiciones actuales y los inicios de las dinámicas armadas que afectan a la población y se manifiestan en diversos aspectos de la zona. Existe una ausencia histórica en el abordaje de este conflicto, por lo

que es importante comprender tanto el conflicto actual como sus raíces en cada territorio.

En cuanto a los inicios del conflicto en Arauca, los grupos armados se fortalecieron en la zona y tuvieron un impacto en los procesos democráticos como consecuencia de diferentes sobornos. Se recopilaban fuentes que relatan el crecimiento de estos grupos y su influencia en la explotación petrolera, especialmente con el caso del oleoducto de Coveñas a Caño Limón; el grupo armado ELN impuso restricciones durante su construcción, pero permitió su desarrollo a cambio de un pago millonario, lo que fortaleció su poder y reclutamiento.

En respuesta, el Gobierno envió fuerzas armadas para proteger el oleoducto, pero abandonó a la población, hecho que permitió al grupo armado controlar todas las dinámicas en el territorio, incluyendo las elecciones mientras sometía a la población y abusaba de ella. El ELN llevó a cabo acciones para sabotear los procesos electorales, como asesinatos, amenazas y bombardeos; aunque se realizaron algunas elecciones locales, la presencia estatal se limitaba a la protección del oleoducto.

El ELN no respaldaba ningún partido político, mientras que las FARC-EP se enfocaban en el crecimiento militar y el narcotráfico. Con su control sobre el territorio, el ELN condicionó los procesos democráticos y prohibió la comunicación con las comunidades locales. Esta situación de abandono estatal y dominio del ELN permitió su crecimiento y hegemonía en las zonas desatendidas por el Estado, incluso expandiéndose hacia Venezuela.

Estado del arte

La literatura académica existente se ha dedicado a examinar diversos aspectos relacionados con la influencia de los grupos armados en los procesos políticos de Arauca. Estas investigaciones han abordado temas como el impacto de la violencia en la participación ciudadana, la relación entre grupos armados y actores políticos locales, y

las estrategias utilizadas por estos grupos para incidir en la toma de decisiones políticas. Asimismo, se han llevado a cabo estudios que buscan comprender cómo la presencia de grupos armados ha afectado el funcionamiento de las instituciones democráticas en la región; estos estudios analizan el papel de la violencia, el control territorial y las alianzas políticas en la distorsión de la voluntad popular y en la debilitación de la legitimidad de los procesos políticos en Arauca.

Para FARC-EP, las investigaciones respecto a su influencia en el territorio de Arauca son bastantes y con diferentes planteamientos para responder a diversas preguntas que derivan de su influencia política, económica y social. Sin embargo, para la presente investigación es preciso establecer los trabajos que resaltan para evitar esfuerzos duplicados o superar los errores que las investigaciones previas han tenido tanto en sus objetivos, metodología y planteamiento del problema.

De manera inicial, encontramos la investigación “Análisis de la influencia las FARC y ELN en los procesos electorales en el departamento de Arauca en el periodo comprendido entre 1998-2004”, de López Gonzales (2010), donde su objeto es:

Contribuir al análisis del fenómeno complejo que es el conflicto armado colombiano, esto desde la perspectiva del comportamiento estratégico que tejen los actores armados en torno al territorio y los recursos, este comportamiento es traducido en una interacción con los procesos electorales. Por el otro, dada la importancia que tienen las elecciones para la democracia representativa, pues esta es una condición de origen para la conformación de los gobiernos, ya que a través de los sistemas democráticos son elegidos los representantes para ocupar cargos públicos, en este caso las autoridades públicas locales. El análisis de dichas lógicas constituye un acercamiento a la comprensión del accionar de los grupos armados, al análisis de la dinámica regional en los diferentes ámbitos del conflicto armado, y al reconocimiento de la región como foco de análisis para comprender el nivel más amplio que es lo nacional. El reconocimiento y el análisis de la influencia de los actores armados irregulares en las dinámicas político-electorales y sus efectos perversos en las regiones, aportan a un tratamiento integral del conflicto armado. (pp. 19-20)

Los resultados de la investigación arrojaron que Arauca se constituyó como un territorio favorable para el desarrollo y permeabilidad de los grupos armados, entre ellos FARC-EP debido a factores económicos, sociales, culturales y políticos. Las estructuras de FARC iniciaron como algo desconocido para los habitantes de Arauca, pero, a medida que pasaba el tiempo y que las condiciones anteriormente mencionadas se intensificaban, el grupo pudo hacer presencia de manera fuerte y violenta en el territorio.

En segundo lugar, la investigación “La relación entre las FARC y el ELN: guerra sin cuartel y confraternidad revolucionaria (2005-2010)” de Buitrago (2016) establece que:

Las guerrillas colombianas tienen objetivos políticos similares y por ende las bases sociales colectivas u organizaciones que apoyan tienden a ser parecidas. Hay casos como Arauca o el Catatumbo en donde las guerrillas apoyan, infiltran, influyen o controlan a organizaciones distintas. Esto puede tener tres orígenes: el primero es que la incursión simultánea de las guerrillas en apoyo a las reivindicaciones sociales de los territorios haya llevado a que se formaran organizaciones con objetivos políticos muy parecidos pero que compiten por las bases civiles rebeldes en la zona. El segundo es que las guerrillas hayan decidido apoyar a diferentes organizaciones que representan distintos intereses para un determinado territorio. Y el tercero es que una guerrilla decida insertarse en alguna organización de una zona buscando neutralizar la influencia de otra organización rebelde. (p. 19)

Lo anterior es importante para la presente investigación en tanto que a través de este sustento teórico se podría responder a diversas preguntas, una de ellas es si las FARC-EP capturaron los instrumentos políticos de Arauca o la gobernación tuvo que adaptarse al grupo armado. Por otro lado, permite plantear si los grupos armados junto con las FARC en el territorio de Arauca se disputan o no las elecciones en tanto que sus intereses políticos difieren o se articulan algunas veces según el estudio.

Asimismo, Amnistía Internacional (2004), dentro de su informe “Colombia, un laboratorio de guerra: represión y violencia en Arauca”,

establece respecto a la inestabilidad y la facilidad de cooptación política de Arauca que se da:

A causa de su importancia estratégica en materia económica, militar y geográfica, el control sobre el departamento de Arauca ha sido un factor fundamental para todos los agentes armados de Colombia —las fuerzas de seguridad, los paramilitares respaldados por el ejército y los grupos armados de oposición—, todos los cuales mantienen una fuerte presencia en el departamento. (p. 1)

Este reporte es importante, ya que, como referente teórico de importancia dentro de la presente investigación, indica que FARC ha tenido históricamente la oportunidad de explotar a los civiles del territorio de Arauca para lograr sus fines políticos, militares y económicos basándose en el control de los recursos como el petróleo (Amnistía Internacional, 2004). Lo anterior entonces establece un inicio respecto a las razones por las cuales las FARC-EP han cooptado la gobernabilidad y gobernanza junto a otros grupos armados.

Paralelamente, el estudio “La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio, más que ausencia estatal”, de Bottía (2003) introduce un estudio que:

Utiliza variables sociales, económicas, geográficas, ambientales, de presencia del Estado y políticas para 1067 municipios colombianos, para hacer un análisis de los determinantes de la presencia y expansión de las FARC-EP. Se propone un modelo de rebelión como una actividad cuasi-criminal, basado en la teoría de los conflictos internos en los países, para hallar las posibles causas de la presencia y expansión de este actor armado. (p. 1)

Respecto a la influencia política o al instrumento político de FARC, el estudio “Las FARC-EP: de la guerra de guerrillas al control territorial”, de Domínguez Cancelado (2011), define que:

Frente a estas circunstancias aparecen unos actores que desde la oposición armada tratan de democratizar la política a partir de un discurso revolucionario y socialista, pero que en la práctica no ha ido más allá de la construcción de redes clientelares armadas. Entonces,

en un contexto de modernización tardía, la guerra sólo ha servido para construir simetrías políticas con el mismo Estado y las mismas élites hegemónicas, a quienes han combatido, por más de medio siglo (en el caso de Marulanda y los marquetalianos). (p. 28)

Referente a la presente investigación, aquella afirmación aporta significativamente una vez más al establecimiento de la influencia política de FARC-EP, sus causas y efectos en el territorio de Arauca.

Ahora bien, es pertinente mencionar acerca que el poder, la gobernanza y la democracia funcionan de manera atípica debido a los fenómenos de violencia, ausencia estatal y síntomas paraestatales que componen un cóctel de circunstancias que hacen de Arauca un caso especial en el territorio nacional a la hora de explicar las dinámicas electorales de la región. Hablar de Arauca sin resaltar el papel del Ejército de Liberación Nacional (ELN) sería desestimar su rol político y militar en el departamento, dejando un espacio vacío en el hacer analítico de esta investigación.

Es preciso significar el trabajo investigativo de la Corporación Arcoíris, organización que estudia los fenómenos de democracia y de casos específicos a lo largo del territorio nacional. De igual manera, otro estudio destacado es el denominado “Elenopolítica: reconfiguración cooptada del Estado en Arauca, Colombia”, de Luis Garay, Eduardo Salcedo-Albarán y Natalia Duarte (2017), quienes analizan, bajo la óptica teórica de la reconfiguración cooptada del Estado, la situación de funcionarios públicos, líderes políticos, candidatos de elección popular y empresarios en el departamento araucano. Estos establecen acuerdos políticos perdurables de mediano y largo plazo con agentes criminales, en especial con el ELN, quienes, bajo una estrategia de legitimación de bases sociales e intervención directa en los procesos electorales, lograron “infiltrar y cooptar instituciones” aun respetando algunas leyes electorales y administrativas con fines económicos, políticos, sociales y penales, generando una zona opaca y gris entre la legalidad e ilegalidad.

Existen diferentes versiones que relatan el origen del hacer militar del ELN en el territorio. Acorde a lo mencionado por la Corporación

Arcoíris (s. f.), el ELN estableció su presencia en el departamento de Arauca desde la década de 1980 y fortaleció su accionar armado en la década de 1990. Para Garay Salamanca *et al.* (2017), la operación, en su estructura económica, provenía de la explotación del petróleo. Debido a las grandes ganancias de este sector en los años ochenta, el Frente Domingo Laín del ELN logró concentrar sus operaciones en esta región como consecuencia del apoderamiento de los recursos de regalías a través de los ataques al complejo Caño Limón (contrato de exploración y explotación que Ecopetrol había desarrollado en la zona rural del municipio de Saravena) por medio de un ejercicio “estratégico de la violencia” al atacar el oleoducto de forma “milimétricamente planeada”. Aun así, seguía funcionando el bombeo y las regalías continuaban llegando al departamento, por lo que “durante casi una década el ELN vivió de la producción petrolera” (Garay Salamanca *et al.*, 2017, p. 44), facilitando la manipulación de las administraciones locales.

De esta forma, dichas acciones de extorsiones, secuestros y bombardeos a oleoductos les otorgó una gran facultad de chantaje, “lo cual favoreció su capacidad para apropiarse de una parte importante de las regalías” (p. 41), logrando consolidar su influencia en los años noventa en los municipios de Saravena, Fortul, Tame y Arauquita bajo el mando de Armel Robles, alias “el Chino” (p. 42). Para financiarse, el ELN se involucró en procesos electorales y políticos en Arauca, rompiendo su tradicional abstención en este ámbito, como afirman Garay *et al.* (2017), que fue a partir de esa década que el ELN cambia su estrategia operativa puesto que comienza a involucrarse en los procesos electorales. De esta forma:

[...] desde principios de los 90s las estrategias del ELN consistieron en infiltrar y aprovechar la estructura política, básicamente del partido liberal, para ganar poder político, financiarse mediante el usufructo de rentas públicas y rentas petroleras, y presionar la gestión local. (Garay *et al.*, 2017, p. 43)

En cierto modo, para entender lo consiguiente a la investigación, es necesario introducir diferentes dinámicas que se involucraron en el departamento. La incursión de la guerrilla del ELN se dio, en primer

lugar, en obtener recursos de manera lícita, sin manchas de guerra y sin perjudicar a ningún civil en el territorio. Acorde a lo relatado por la Corporación Arcoíris (s. f.), los candidatos eran previamente concertados con el ELN y se presentaban a la comunidad como opciones respaldadas por el grupo armado. Para asegurar el posicionamiento de sus candidatos, el ELN presionaba la elección de candidatos afines y establecía acuerdos con ellos.

Por tanto, expone Garay *et al.* (2017) que, a través de esta estrategia, el grupo empezó un quehacer político que implicaba la ocupación de cargos de elección popular de aliados políticos del ELN, el aumento de adeptos y la captura de recursos. Además de ello, el ELN también ejercía control sobre los contratistas, exigiendo que tuvieran su aval y asignando cupos de contratación a través de organizaciones afines. Estos contratistas, tanto miembros del ELN como simpatizantes, debían entregar un porcentaje del monto total de los contratos suscritos con las instituciones estatales locales (Corporación Arcoíris, s. f.).

En este contexto, en 2003 la Fiscalía General de la Nación inició la investigación conocida por el nombre de “elenopolítica”, en la que se conoció la Infiltración del ELN en alcaldías y la gobernación de Arauca, así como sus vínculos con líderes políticos, información que fue conocida por medio de la Operación Dignidad:

Aparentemente, algunas organizaciones sociales del ELN presionaban la elección de los gobernantes con quien el grupo tenía afinidades o preacuerdos, luego apadrinaban contratistas de la administración a quienes cobraban inicialmente el 5 % y luego el 7 % del monto total de cada contrato que les otorgaba la alcaldía o la gobernación. (Garay Salamanca *et al.*, 2017, p. 46)

De este modo, dicen Garay *et al.* (2017) que en la mencionada Operación Dignidad de la Fiscalía fueron judicializados varios gobernadores por nexos con el ELN (como el caso de Alfredo Colmenares Chía y Vicente Lozano), siendo dos de ellos los casos de Federico Gallardo y Gustavo Castellanos Beltrán, quienes habrían consolidado sus fortines políticos gracias a sus alianzas con la guerrilla. Para el caso del exgobernador Federico Gallardo, elegido a la gobernación para el periodo

2000-2003, se dice que llegó a dicho cargo gracias al apoyo del ELN, puesto que al parecer era el “hombre de confianza de alias “Pablito”.

Estas alianzas entre líderes políticos y grupos armados ilegales tuvieron un impacto significativo en el mapa político de Arauca. La Corporación Arcoíris (s. f.) menciona que con dicha cooptación del Estado se establecieron nuevos flujos de poder, con distintas dinámicas a las manejadas y una clara intención de los grupos subversivos por entrar a la fuerza a la política del departamento, ya fuera en la Asamblea Departamental o en organizaciones sociales. Estos acuerdos distorsionaron la representación política, la voluntad popular y la asignación de recursos públicos en el ámbito local.

En concordancia con lo anteriormente mencionado, Garay *et al.* (2017) exponen que el control del ELN sobre la población araucana por medio de sus vínculos con las instituciones de representación, llegó a tal punto de que el ELN tendría al menos una persona representándolos; haciendo que su infiltración sobre la región tuviera el apoyo de ciertas bases sociales que le otorgaron legitimidad a su funcionamiento mediante la creación de cooperativas, fundaciones y otras formas de integración colectivas; y afectando muy profundamente el funcionamiento institucional de varios municipios e incluso de la administración departamental en Arauca, en donde logró consolidar un “proceso de captura y Reconfiguración Cooptada del Estado a nivel local y regional, en una región que ha sido representativa en Colombia por los altos montos de rentas petroleras que ha recibido en las últimas décadas” (p. 59).

En el estudio detallado se encontró que el 42 % de esta red ilícita en el departamento de Arauca estuvo conformada por funcionarios públicos, los cuales “habrían gozado de capacidad de influir en las decisiones de la administración pública” (Garay *et al.*, 2017, p. 73); es decir, su actividad para el ELN se daba desde el interior de la rama ejecutiva del nivel municipal y departamental, lo que coincide con la capacidad del grupo guerrillero para decidir sobre la orientación de los recursos públicos, la nómina y la contratación en varios municipios. A la actividad de los funcionarios se suman las acciones de los políticos que ayudaron a mantener su influencia, de forma que “el impacto

institucional causado por el ELN se extiende a lo largo del departamento de Arauca” (p. 74). De esta forma:

El ELN utilizó procedimientos electorales y administrativos formales para satisfacer sus intereses políticos y económicos, ilícitos e ilegales, de manera que una lista de funcionarios públicos (alcaldes y gobernadores) colaboraron, con la participación de variados agentes privados (personas naturales y jurídicas) para que el ELN se apropiara y reorientara cuantiosos recursos públicos en favorecimiento de sus propios intereses y, en el largo plazo, debilitara aún más la ya de por sí precaria institucionalidad del departamento de Arauca. (Garay et al. 2017, p. 83)

Por último, cabe señalar que en el estado del arte visto es relevante para la investigación exponer el accionar político de los grupos armados al margen de la ley, pues sin la apreciación de su actuar político en la región se haría difícil preguntar, reflexionar y analizar el fenómeno presenciado en Arauca. Los estudios académicos resultan eficientes a la hora de adentrarse y formalizar un contexto detallado de lo que ocurre realmente en el departamento. El ELN y las FARC, con dinámicas de reconfiguración cooptada de la administración, ejecutaron diferentes estrategias en el ajedrez político araucano para intentar establecer su dominio en el territorio, transformarlo en su avance y a su conveniencia, y, con ello, crear en forma de red las relaciones mediadas en miras de fortalecer acuerdos políticos a mediano y largo plazo.

Marco conceptual

Estado

Con el fin de que un Estado se consolide de manera efectiva, este debe cumplir tres condiciones constitutivas: primero, requiere establecer un determinado orden institucional dentro de un territorio determinado respaldado por una garantía coercitiva centralizada; segundo,

requiere el establecimiento de un orden normativo legal que, a través de relaciones asimétricas de poder, determinar conductas compatibles e incompatibles; y, tercero, requiere un grado de aceptación de estos órdenes por parte de la comunidad que habita el territorio como mecanismo orientador del bien común (O'Donnell, 1993).

Democracia

Según Suárez-Iñiguez (2005), la democracia es un sistema político complejo que se basa en una serie de componentes fundamentales, que está en continua construcción y perfección, además de no solo limitarse al ejercicio electoral. También implica la alternancia en el poder, lo que significa que diferentes partidos y representantes tienen la oportunidad de gobernar a través de elecciones periódicas. Este principio garantiza la competencia política y evita la concentración de poder en un solo grupo.

Por otro lado, la rendición de cuentas es otro componente clave. Los gobernantes deben ser responsables ante los ciudadanos y estar dispuestos a informar y justificar sus acciones, así como aplicar la transparencia en la gestión pública; el acceso a la información y la capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía son elementos esenciales para asegurar la rendición de cuentas.

La prohibición del mandato imperativo es otro componente esencial de la democracia. Esto implica que los representantes electos actúen según su propia conciencia y criterio, sin estar sujetos a instrucciones específicas de sus electores. Esto garantiza la independencia y autonomía de los representantes, permitiéndoles actuar en beneficio del interés general y no simplemente en respuesta a demandas particulares. Además, la democracia implica la responsabilidad de los gobernantes ante sus funciones; los líderes políticos deben asumir la responsabilidad de sus acciones y decisiones, y deben ser capaces de justificar y explicar sus políticas ante la ciudadanía.

Otros elementos que deben estar presentes en una democracia incluyen: la transparencia y visibilidad del poder, la descentralización para garantizar una participación efectiva a nivel local, el pluralismo

razonable para permitir la diversidad de opiniones y la tolerancia hacia las diferencias, así como el fomento del debate público y la precisión y vinculación de los distintos niveles de consenso y ámbito en la toma de decisiones.

Marco teórico

Ausencia del Estado

Siguiendo la teoría de Guillermo O'Donnell, cuando un Estado no tiene el control del orden institucional territorial y coercitivo centralizado, carece de la capacidad de determinar un orden normativo legal y no logra ser legitimado por parte de la comunidad. Desde estas condiciones, se puede determinar que dicho Estado es ausente, ya sea parcial (en una porción del territorio) o total (en todo el territorio) (Bartolomé, 2003; Cirino, 2002; Elizondo, 2003; O'Donnell, 1993). Para que ello se dé, Trejos (2014) menciona tres causas: políticas, en donde las instituciones o bien no pueden ejercer la violencia legítima de forma efectiva o están atravesadas por procesos de corrupción; geográficas, en donde las condiciones del territorio dificultan la comunicación y el acceso entre las instituciones centrales y las periféricas; y socioeconómicas, en donde las posibilidades de rentabilidad y productividad son escasas o nulas, debido a la presencia de grupos armados ilegales.

Captura del Estado

Para analizar este fenómeno, se partirá de la construcción teórica de Garay *et al.* (2008), quienes abordan un concepto más completo, ya que propone que este fenómeno no solo lo presentan organizaciones legales para conseguir capital político y beneficios económicos, sino que también pueden participar organizaciones ilegales para conseguir poder político, inmunidad judicial y legitimación social.

Para que este fenómeno suceda, se puede optar por dos vías: la cooptación institucional, que implica introducción dentro de la estructura institucional, clientelismo, uso privado de mecanismos de seguridad y consolidación de redes de contratistas y funcionarios (Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015); o la cooptación violenta, la cual utiliza medios de control territorial y población armada, presión, soborno o amenaza a funcionarios y contratistas y usurpación de las funciones estatales (De León Beltrán, 2022; Medina Gallego, 2010).

Reconfiguración cooptada

Siguiendo la línea de Garay *et al.* (2008), este fenómeno es una evolución de la captura del Estado en donde las organizaciones captoras se han consolidado dentro de la estructura institucional hasta tal punto que tienen el potencial de reconfigurar el régimen político desde adentro, logrando controlar las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales del territorio hasta de manera que las acciones de dicha organización puedan ser legalizadas y que sus intereses puedan ser considerados socialmente como si fueran en interés general, aunque no estén orientados hacia el bien común.

Accionar ausente del Estado

Este enfoque teórico parte de la construcción de Michel Foucault y de Margarita Serje. Por un lado, Foucault aborda que el Estado durante su fase absolutista era el encargado de determinar las dinámicas de poder dentro de la sociedad moderna; en ese sentido, su lógica se basaba en el “dejar vivir y hacer morir” en donde consolida un discurso ideológico mediante su influencia dentro de un estado de caos pos-conflicto previo (Korstanje, 2010). Con el desarrollo de las sociedades modernas, el modelo restrictivo resulta insuficiente para mantener el control de la sociedad, por lo que el Estado adoptaría una nueva forma de actuar completamente inversa. Aunque sin dejar de lado la anterior, la cual es la de hacer vivir y dejar morir, en donde el Estado es el encargado de generar una serie de condiciones de bienestar social,

pero, a su vez, quienes no se acomodan a estas aplican una especie de racismo de Estado en donde se segrega a dicha población para su desaparición o autodestrucción (Foucault, 2000; 2002).

Sobre la misma línea, Margarita Serje llega a unas conclusiones similares a las de Foucault en un estudio centrado en la Amazonía colombiana. Ella identifica que la situación de precariedad, represión y falta de instituciones de bienestar social fuertes en las denominadas “periferias” han sido en realidad mecanismos que han favorecido el desarrollo de proyectos agroindustriales, extractivistas y explotadores de las economías “centrales”; por ello, plantea que esa percepción de “ausencia estatal” y diferenciación “centro-periferia” es un ejercicio consciente del Estado colombiano mismo para debilitar las labores de protección medioambiental en función del desarrollo económico (Serje, 2012). En resumen, el accionar ausente del Estado implica una lógica en la cual este sale o abandona a determinadas poblaciones y territorios de manera intencional para que estos se debiliten, debido a que no se acomodan a los principios y mandatos de este; ya sea para posteriormente dominarlos y subyugarlos al orden establecido por este, o para que desaparezcan y dejen de impugnarlo.

Metodología

Para llevar a cabo un análisis detallado de la incidencia política de los grupos armados en Arauca, se ha optado por un enfoque metodológico que combina el estudio documental y trabajo de campo con un enfoque descriptivo, explicativo y correlacional.

En este estudio, se recopilan documentos investigativos que analizan la relación entre los grupos armados y los procesos democráticos, especialmente las elecciones, en Arauca. Se emplea un enfoque descriptivo para comprender las características de estas dinámicas, así como un enfoque explicativo para comprender las causas subyacentes. Además, se utiliza un enfoque correlacional para medir la relación

entre los grupos armados y sus impactos en el territorio, particularmente en los procesos políticos.

En conjunto, estos enfoques metodológicos permitirán un análisis detallado y riguroso de aquel fenómeno que se pretende investigar en los territorios ocupados.

Tipo de estudio y enfoque

Dado el objetivo principal de este texto, se ha tomado la decisión de emplear un enfoque cualitativo para capturar y describir las experiencias subjetivas asociadas a un fenómeno específico. En particular, se centrará en el análisis de las dinámicas de los grupos armados en relación con sus impactos en los procesos democráticos en los territorios ocupados de Arauca. Es importante destacar que, debido a la existencia de grupos armados que actúan como estructuras independientes en cada frente, se abordarán únicamente aquellos frentes que ejercen presencia en Arauca.

Con el propósito de lograr dicho objetivo, se adoptará el paradigma del pospositivismo como marco teórico y metodológico. Este enfoque permite explorar y comprender las relaciones estables o cambiantes entre los grupos armados y el funcionamiento democrático en Arauca. El pospositivismo reconoce la importancia de considerar tanto los aspectos objetivos como los subjetivos en el estudio de fenómenos sociales complejos como este. Además, busca comprender las múltiples perspectivas y significados que surgen de las interacciones entre los grupos armados y la comunidad en el contexto específico de Arauca.

La elección del enfoque cualitativo y del paradigma del pospositivismo permitirá entonces profundizar en la comprensión de las experiencias y percepciones de los actores involucrados, así como en el oficio del poder y las implicaciones para los procesos democráticos en la región.

Técnicas de recolección y análisis de datos

En esta investigación se utilizaron entrevistas semiestructuradas y análisis documental hemerográfico para recopilar datos. Las entrevistas se realizaron de manera planificada, siguiendo una guía de preguntas establecida, pero también se permitió la inclusión de preguntas espontáneas para capturar información adicional y perspectivas emergentes. Este enfoque brindó flexibilidad para explorar en profundidad las experiencias y conocimientos de los participantes, enriqueciendo así la comprensión del fenómeno estudiado.

Adicionalmente, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de documentos hemerográficos como periódicos y revistas, complementando las entrevistas realizadas. Este análisis permitió obtener una visión más amplia del tema, identificando tendencias y cambios a lo largo del tiempo. Además, se utilizó el *software* Atlas.Ti para analizar los datos recopilados, codificar la información y visualizar patrones y temas recurrentes. Atlas.Ti fue elegido debido a su idoneidad para la investigación cualitativa, facilitando el análisis y la interpretación de las experiencias subjetivas de los participantes.

Población

La población muestra de esta investigación se compone de un grupo selecto de individuos que han desempeñado roles significativos en relación con los grupos armados y su control territorial en Arauca. Esta muestra incluye exgobernadores, políticos de la época, activistas, periodistas y funcionarios que han estado directamente involucrados con estos grupos o han cubierto procesos relacionados con su presencia en la región.

Captura del Estado por parte del ELN (2001-2003)

Para la recolección y el análisis de los hechos más relevantes de este periodo, fueron utilizadas las entrevistas realizadas y el material informativo recolectado a través de los periódicos revisados, por lo

cual se debe ubicar la llegada de los paramilitares y la gran consolidación del ELN, además de lo que estos pudieron significar en este periodo de la historia araucana en cuanto a las elecciones del Congreso, el Concejo y la Asamblea.

Con la llegada de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, arribaron las elecciones populares en el orden regional del territorio nacional. El nuevo trazo político de la República dio lugar a la politización y democratización de los procesos electorales en las zonas periféricas, acompañados por una mayor influencia de los partidos políticos de orden tradicional y emergentes.

Este periodo parte con una serie de hostigamientos y asesinatos hacia importantes líderes políticos del territorio. En medio de la violencia y los más de 30 ataques de la guerrilla que se habían efectuado durante los primeros meses de 2001 (El Tiempo, 2001a), el candidato liberal Jorge Cedeño (cuya fórmula a la gobernación era Federico Gallardo) es elegido como alcalde de la capital de Arauca. Cabe aclarar que, según los medios de los cuales esta investigación obtuvo información, el ELN, para estas elecciones, mantuvo una posición hostil respecto a las campañas electorales, impidiendo el debate rural en las zonas del piedemonte de Arauca, tal como se evidencia en la figura 1.

Figura 1. Noticia de El Corredor, publicada el 30 de junio del 2000



Fuente: elaboración propia.

Una muestra de dichas dinámicas se da en las elecciones locales de 2000, la relación de Cedeño y Gallardo con el ELN se remontaba a la gobernación de Gustavo Castellanos. Según la información de la Corporación Arcoíris (s. f.), se encontró un documento en el computador de Castellanos que establecía el acuerdo de que Gallardo sucedería a Castellanos como gobernador, ya que había demostrado lealtad al diseñar políticas y presupuestos favorables al ELN como secretario de Gobierno. Desde este marco, al final del siglo XX, Gustavo Castellanos cumplió su periodo de gobierno (1.º de enero 1998 a 31 de diciembre 2000) y dispuso a Héctor Federico Gallardo Lozano —secretario de Gobierno de Castellanos, y posterior gobernador encargado— como un candidato que seguiría su línea liberal para las próximas elecciones a celebrar en 2001. En consecuencia, y luego de la celebración de las elecciones regionales, el escrutinio arrojó a Gallardo como nuevo gobernador del departamento. El apoyo del ELN a Gallardo se reflejó en los resultados electorales, obteniendo una amplia mayoría en Saravena, con el 79 % de los votos en ese municipio, que estaba bajo control del grupo guerrillero.

El apoyo del ELN a Gallardo, Cedeño y Garcés se basó en obtener representación política y acceso a los recursos públicos locales. Según testimonios, se acordó que cada entidad contratista daría un porcentaje de los contratos aprobados para financiar al ELN. El diputado Garcés, además, tenía la responsabilidad de asegurar recursos para la Obra Provia Cravo Norte, y el ELN recibía un porcentaje de esos fondos. Garcés también dirigía una ONG llamada Ceo, que trabajaba bajo las órdenes del comandante Bateman del ELN y recibía contratos a cambio de ser el vocero del grupo guerrillero en la Asamblea.

Pese a su victoria democrática, el gobernador Federico Gallardo quedó inhabilitado de su cargo a los pocos meses de su victoria debido a que, según el Consejo de Estado, el gobernador poseía una inhabilidad evidente al haber sido funcionario en la Secretaría del Interior durante la gobernación de Castellanos (El Tiempo, 2001b). A su vez, se inició un proceso de investigación hacia Gallardo por supuestos nexos y comunicaciones con el ELN mientras ejercía como secretario de Gobierno en el periodo de Castellanos a finales de los noventa.

Al mismo tiempo, para inicios de 2001 se contempla un crecimiento de las redes paramilitares a lo largo y ancho de la región. Las operaciones eran notificadas a través de diferentes noticias publicadas para el mismo año, en donde, se intuía, ya operaban redes urbanas y campamentos móviles de las “Autodefensas de Arauca” según, incluso, denuncias públicas por parte de los bloques de las FARC que operaban en la región. Este fenómeno coincidió con grandes hurtos y movimientos que realizó el ELN hacia importantes figuras políticas de la región, tales como la retención del ganado de la finca Santa Isabel, propiedad del exgobernador de Arauca, Gustavo Castellanos. Para 2002, se evidencian hostigamientos y amenazas por parte de las FARC, lo que resulta en la renuncia del alcalde popular de Arauquita, Orlando Ardila Torres.

Como si esto fuera poco, la inestabilidad política que causa la destitución de Gallardo resulta en la designación por el Gobierno nacional como gobernadores encargados a Carlos Bernal Medina —22 de diciembre de 2001 a 10 de octubre de 2002— José Emiro Palencia Álvarez —10 de octubre de 2002 a 18 de marzo de 2003—, Óscar Garrid Muñoz —18 de marzo de 2003 a 30 de julio de 2003— e Ignacio Llano Uribe —30 de julio de 2003 a 31 de diciembre de 2003— mientras se celebraban las nuevas elecciones.

En este tiempo, se hicieron más visibles las dinámicas de seguridad democrática impulsadas por el Ejecutivo. La nueva relación de Arauca con el conflicto armado se hizo más notoria cuando se denominó al territorio de zona de rehabilitación y consolidación, punto base para el desarrollo del territorio en términos de protección. Algunas de las múltiples estrategias para el cumplimiento de objetivos fueron la masiva captura de miembros de organizaciones delictivas y guerrillas, el nombramiento del excoronel José Palencia como gobernador, el arduo trabajo de protección de la infraestructura petrolera y, por último, el incremento de activos militares a lo largo del territorio araucano.

Estos nuevos sucesos, acompañados de un cambio de gobierno entre el periodo de Pastrana y Uribe, marcaron una transición política en el departamento que cambió ligeramente su talante liberal hacia un rumbo político más variado en su haber. Con nuevos movimientos y partidos como un breve destello de la Unión Patriótica y

los nacientes Movimiento Político Comunal y Comunitario, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática, Apertura Liberal, entre muchos otros.

Ya para 2003, este periodo culmina con la renuncia “voluntaria” del último gobernador nombrado, José Emiro Palencia, quien, tres meses después de posicionarse, decide dejar la gobernación por “razones personales y amenazas de la guerrilla”, según una entrevista que le concedió al periódico *El Tiempo* (2003a). Como si fuera poco, el democráticamente elegido alcalde de Arauca, Jorge Cedeño, también es destituido de su cargo y asegurado por la institucionalidad colombiana debido a sus presuntas celebraciones indebidas de contratos, apropiación y nexos con el ELN (El Tiempo, 2003b). Desde 2003, se podía discernir una recomposición de la clase política, que obedeció a una cercanía a las políticas del Estado central. La búsqueda de la seguridad democrática impulsó a los partidos políticos que fueron coalición de gobierno, engrosando de esta manera la corriente uribista, que marcó un ciclo político de importancia durante los siguientes años.

Con ello, se da la captura de la institucionalidad estatal, entendida por la Corporación Nuevo Arcoiris (s. f.) como el acontecimiento en el que estas alianzas permitieron al ELN fortalecerse políticamente y obtener financiamiento a través de las regalías del petróleo. En 2003, durante la Operación Dignidad, se revelaron las alianzas entre el ELN y líderes políticos, hecho que resultó en la captura y condena de varias personas. Sin embargo, la cooptación de líderes políticos por parte de grupos armados ilegales continuó. Se menciona la presunta alianza entre el grupo paramilitar bloque Vencedores de Arauca y Julio Acosta, líder destacado de Cambio Radical en el departamento. Acosta, a pesar de ser opositor de la guerrilla, habría encontrado en esta alianza la única forma de acceder al poder.

Con lo anterior, comienza un nuevo capítulo en el departamento; con nuevos actores políticos, y, por supuesto, con un nuevo grupo armado. En el contexto de las elecciones locales de 2003, surge la nueva influencia del grupo paramilitar bloque Vencedores de Arauca (BVA). Este bloque paramilitar, adquirido por “Los Mellizos” de la casa Castaño, ingresó al departamento en 2001 y estableció su base

principal en el municipio de Tame. El BVA mantuvo un control sólido en Cravo Norte, Puerto Rondón, Arauca y las cabeceras municipales de las siete ciudades del departamento. Su llegada estuvo marcada por una guerra violenta con las guerrillas de las FARC y el ELN, que resultó en desplazamientos masivos, desapariciones y masacres. La fuerte presencia de grupos ilegales en el departamento y su interés creciente por influir en la arena política llevaron a la cooptación de dos candidatos a la gobernación por parte de estos grupos armados.

Cooptación de la estructura institucional departamental vía violencia (2004-2011)

Dos antecedentes clave marcan el comienzo de este periodo. En primer lugar, la llegada del Bloque Vencedores de Arauca (BVA) al territorio, como resultado de la expansión de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en la zona del Meta y los Llanos Orientales con el Bloque Centauros. Los hermanos Castaño lideraban los grupos paramilitares en ese momento para combatir el dominio guerrillero y aislar la zona. Más tarde, alrededor de 2001, la estructura de aproximadamente 200 miembros fue adquirida por Miguel y Víctor Mejía Múnera, conocidos como “Los Mellizos”. Bajo su liderazgo y presionados por grupos petroleros y políticos locales, el bloque logró consolidarse en las zonas de Tame, Puerto Rondón, Arauca y Cravo Norte (Centro Nacional de Memoria Histórica 2022; Comisión de la Verdad 2022; Corte Suprema de Justicia 2014; Gutiérrez Lemus 2009).

El segundo antecedente que hay que tener en cuenta es la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia en 2002. Este precedente es importante debido a que, por un lado, se establecieron las denominadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC), las cuales eran área(s) geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de

la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales (Presidencia de la República de Colombia, 2002).

Sin embargo, en el departamento de Arauca, a pesar de la categorización oficial, las zonas designadas dentro de las ZRC eran de control predominantemente guerrillero, mientras que las zonas de control paramilitar no fueron reconocidas dentro de esta denominación; esto refleja la dirección que la política de Seguridad Democrática buscaba implementar. Durante el periodo de 2004-2011, se produjo un cambio político y electoral en las instituciones gubernamentales del departamento; después de una larga hegemonía del Partido Liberal, Cambio Radical asumió el poder y trajo nuevos aires a la política local poniendo tres gobernadores elegidos por voto popular y dos gobernadores encargados durante este periodo (Comisión de la Verdad, 2022).

La elección de Julio Acosta Bernal como gobernador en 2003 ocurrió en un contexto político convulsionado y violento, favorable a su candidatura. La implementación de la Política de Seguridad Democrática generó persecuciones y perfilamientos políticos, especialmente hacia el Partido Liberal y civiles en el departamento. Además, Acosta fue uno de los políticos que solicitó la presencia de grupos paramilitares en el territorio debido a la compleja situación de conflicto y subyugación. Con su llegada, estos grupos lograron el control poblacional y perpetraron masacres con poca o ninguna intervención de las Fuerzas Militares, debido a la afinidad en la persecución de las organizaciones guerrilleras (Comisión de la verdad, 2022).

Al final, la entrada del Bloque Vencedores de Arauca (BVA) a los municipios de Arauca, Tame y Arauquita, la implementación de la política de Seguridad Democrática y la represión a la población civil bajo sospecha de simpatía hacia la guerrilla condicionaron el proceso electoral de 2003 en Arauca; y, a pesar de una disminución en la participación electoral, Julio Acosta fue elegido como gobernador debido a estos factores (Misión de Observación Electoral, 2007). Su victoria marcó un cambio en la estructura gubernamental del departamento, estableciendo un personalismo en torno a su figura. Sin embargo, esta etapa también estuvo marcada por un aumento significativo de

la violencia y la represión hacia la población civil, con un incremento alarmante en los índices de homicidios.

La tasa de homicidios pasó de 85 66 por cada 100 000 habitantes en el año 2000, antes de la presencia paramilitar, a 195.4 por cada 100 000 habitantes en 2003, año con el mayor nivel de violencia y coincidente con las elecciones. Estos datos evidencian el contexto de violencia y represión que se vivió durante este periodo en Arauca (Gutiérrez Lemus, 2009; Fundación Ideas para la Paz, 2014; Comisión de la Verdad, 2022).

Sin embargo, este cambio político no se tradujo en una transformación de las dinámicas políticas que el ELN había implantado en la institucionalidad gubernamental del departamento, sino que, por el contrario, lo que hizo fue cambiar la agrupación captora que estaba al mando. Esto se ve reflejado, debido a que una constante en la gobernación de Julio Acosta fueron procesos de contratación irregulares; esto teniendo en cuenta que hubo cambios en la política de descentralización, el Fondo Nacional de Regalías y la privatización (según lo manifestado por uno de nuestros entrevistados) y que se ve reflejado en las regulaciones presentadas a través de la Ley 756 de 2002 y el Decreto 416 de 2007.

Bajo esta mirada, y partiendo de la información suministrada por más de seis fuentes, algunas pidieron cambiar sus nombres para proteger su identidad. La contratación y especialmente las grandes obras de infraestructura que se realizaron durante el periodo de Julio Acosta fueron en su mayoría irregulares, dado el contexto en el que se establecieron. En términos de los contratistas, se mantuvo la constante de que tenían vínculos con el BVA o el ELN, o eran presionados por las mismas organizaciones armadas para que se acomodaran a los intereses de estas. Varias investigaciones han corroborado este hecho, debido a que los funcionarios de la gobernación y los contratistas, durante la gobernación de Arauca o bien estaban relacionados con el BVA o bien eran presionados por el mismo (Comisión de la Verdad, 2022; Corte Suprema de Justicia, 2016; Fundación Ideas para la Paz et al., 2014; Gutiérrez Lemus, 2009).

Según una fuente, en el territorio que ha trabajado por más de una década en las administraciones estatales, a quien denominaremos Raúl, esta situación de “cambio de brazalete” se extendió a lo largo

de todo el periodo de Julio Acosta (2004-2007), con una mayor efectividad hasta 2005, cuando las Fuerzas Militares iniciaron un proceso de pacificación y recuperación del territorio, y que se consolidó entre 2007 y 2011, ya que para ese momento no había un grupo armado organizado que tuviera la suficiente capacidad para disputarlo y debido a que el BVA se desmovilizó acogiéndose a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), y, por otro lado, la política de Seguridad Democrática fue bastante efectiva en el debilitamiento de los grupos guerrilleros en el departamento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2022; Comisión de la Verdad, 2022; Sanmiguel Guzmán *et al.*, 2017).

En el último año de Julio Acosta como gobernador, las dinámicas de control institucional cambiarían por completo en el departamento, por el establecimiento de la plataforma de contratación electrónica Secop a partir de la Ley 1150 de 2007. Sin embargo, estos procedimientos de contratación no cambiaron sustancialmente sus dinámicas, pues, como ilustra Raúl, antes de la modernización, para la contratación se requería de tener cooptado al gobernador o alcalde, ya que como representantes legales del Estado ellos eran quienes tenían la potestad de elegir al final a quien adjudicaban el contrato, por lo que es frecuente durante las administraciones antes de 2015 que hubiera escándalos relacionados por contratos dudosos (Manosalva Caro, 2008). Pero con la digitalización del proceso se sentaron las bases para un nuevo mecanismo de control institucional, el cual se consolidaría a partir de 2015 con la operación del Secop II.

Con la terminación del periodo de Julio Acosta Bernal en 2007, empezó una nueva etapa dentro de la política araucana, caracterizado por un escenario de inestabilidad e incertidumbre política, donde las dinámicas electorales mantuvieron la regularidad durante fenómenos como paros armados, saboteo a las campañas y permisos de movilización (Comisión de la Verdad, 2022; Manosalva Caro, 2008), sumado a escenarios de campaña sucia y señalamientos mutuos entre candidatos, de pertenecer a determinado los GAI (Verdad Abierta, 2009), contexto en el cual se desarrollaron las elecciones que dieron como ganador a Freddy Forero (2007-2011) y Luis Ataya (2009-2011), los cuales fueron

elegidos por voto popular; sin embargo, la segunda fue una elección atípica producto de la destitución del primero.

Freddy Forero fue destituido debido a una inhabilidad que le habían interpuesto a causa de su intervención en un contrato de suministro en 2006 (Consejo de Estado, 2008). A partir de ahí, todas las fuentes consultadas coinciden en que se dieron escenarios de inestabilidad en la gobernabilidad del departamento en razón de que el mandato popular se había revocado, y dejando a dos gobernadores encargados mientras se autorizaba la elección para 2009. Bajo este escenario, los grupos guerrilleros estaban en medio de un proceso de reestructuración, reorganización, recuperación y confrontación del control territorial en la zona de la sabana fruto del vacío que había dejado el BVA posterior a su desmovilización; sin embargo, ante la presión de la Fuerza Pública, para 2010 decidieron hacer una alianza entre ellos denominada “no más confrontación entre Revolucionarios”, la cual les permitió reagruparse y recuperar gran parte del poderío que tenían en la zona a través de acciones conjuntas (Comisión de la Verdad, 2022), lo que posteriormente en el siguiente periodo se traduciría en un regreso del ELN al dominio de las instituciones gubernamentales del departamento de la mano de Facundo Castillo.

Consolidación de la estructura institucional en función del ELN (2011-2021)

La última década cambió las reglas del juego del poder en Arauca, con fenómenos como la llegada del cacique político Facundo Castillo, la actualización de los sistemas de contratación, nuevas dinámicas de cooptación estatal de los grupos armados, la ola migratoria venezolana y una represalia más fuerte por parte de la Fiscalía a los procesos de contratación estatal.

Elecciones regionales del departamento de Arauca 2011

Las elecciones departamentales de Arauca en 2011 tienen el primer cambio en el juego político desde 2005. En esta elección, los candidatos a la gobernación contaron con diferentes apoyos políticos cuestionables y posibles riesgos para la democracia araucana, con candidatos como Facundo Castillo o Carlos Pinilla, que eran cercanos al ala del exgobernador Julio Acosta Bernal. El primero de ellos, del Partido de la U, fue gerente del Hospital San Vicente de Arauca, donde, durante su administración, acumuló tres procesos disciplinarios por delitos contra el erario y el segundo, de Cambio Radical, fue secretario de Gobierno del departamento durante la administración de Acosta, siendo considerado la cuota del exgobernador en esta elección:

Pinilla tiene el apoyo de uno de los principales contratistas del departamento, quien salió a acompañar la caravana del candidato el día que lanzó su campaña. El otro aspirante es José Facundo Castillo, a quien a pesar de contar con el respaldo público del expresidente Álvaro Uribe, sus adversarios lo acusan de tener vínculos con las FARC y su hermana ha sido investigada por su supuesta pertenencia a la guerrilla. (Semana, 2011)

Según *La Silla Vacía* (2011), algunos de estos candidatos denunciaron amenazas, que venían acompañadas de panfletos en los que se rechazaba el proselitismo por Cambio Radical y el Partido de la U en municipios del piedemonte araucano. También candidatos como Castillo, mencionaban que la guerrilla pedía en dichas zonas no votar por ninguno de estos partidos. Otros, como el candidato liberal Juan Manuel Mogollón, define lo que ocurre en Arauca como “propio de la época electoral” (Montero, 2011).

Montero (2011) menciona que la mayor cantidad de denuncias de interferencia estuvieron en las zonas rurales, donde los políticos prácticamente no están llegando a hacer campaña. Incluso, la Defensoría del Pueblo aseguró que las FARC y el ELN trataron de posicionar y avalar candidatos a las alcaldías de Saravena, Tame y Arauquita.

Gobernación Facundo Castillo (2012-2015)

La contienda electoral tuvo una participación electoral del 57.34 % (86 379 votos de 150 630 potenciales sufragantes), donde el candidato que logró obtener la gobernación del departamento fue Facundo Castillo, con un total de 34 988 votos, por encima de los 23 192 votos de Carlos Pinilla (Colombia.com, 2011). Según la Fiscalía General de la Nación (2021), en la gobernación de Facundo Castillo se habrían pactado acuerdos financieros con integrantes del frente Domingo Laín en la contratación estatal, donde uno de los casos más representativos fue la adjudicación de ocho contratos diferentes entre marzo de 2013 y octubre de 2015 a integrantes del frente que tenían como fin diseños de vías, espacio público, infraestructura educativa, por un valor de 5 363 387 922 de pesos sin cumplir con los requerimientos legales, lo cual lo llevó a ser imputado en 2021 por nexos con dicha guerrilla.

Elecciones regionales del departamento de Arauca 2015 (2015-2018)

El 25 de octubre de 2015 se llevaron a cabo los comicios electorales para la elección de gobernadores que concentraron una participación electoral del 59.29 % (102 544 votos) de las 172 962 personas habilitadas para votar (MOE, 2016). En dicha contienda electoral, resultó electo Ricardo Alvarado, quien fue director del Hospital San Vicente de Arauca, concejal y alcalde del municipio de Arauca durante la década de 1990, hasta que fue amenazado por el ELN en 1998, hecho que lo llevó a abandonar el territorio hasta 2011 cuando regresó a apoyar a su colega Facundo Castillo en su candidatura. Este le regresó el apoyo posicionándolo como su sucesor en 2015, donde, de la mano de los partidos Cambio Radical, Conservador Colombiano, Partido Alianza Verde y Alianza Social Independiente (ASI), obtuvo 46 429 votos, sobrepasando al candidato liberal Hernando Posso, quien fue concejal, secretario de Gobierno de la Alcaldía de Arauca y diputado del departamento en la década de 1990, y quien llegó a ser alcalde de la capital en 2004, con 33 007 votos (La Voz del Cinaruco, 2015).

Esta elección resalta la noción de que en Arauca no importa la ideología del partido, sino el personaje que se presente y sea avalado por la guerrilla, hecho visto en el personalismo de Facundo Castillo, que presentó a Alvarado como su sucesor, teniendo el apoyo de partidos de centro-derecha, pero que, según la prensa, presuntamente habrían estado implicados con los grupos guerrilleros, quienes intervinieron de forma activa e ilegal en el proceso electoral. Esto se fortaleció con la concentración de las amenazas e intimidaciones a los candidatos del partido Centro Democrático, a pesar de ser de derecha también. Como lo comenta un testimonio de un líder social recolectado por Verdad Abierta (2015):

Hay informaciones según las cuales tanto los “elenos” como las FARC están llamando a los presidentes de juntas de acción comunal para decirles: “esta es la gente por la que hay que votar”, ocasionando una campaña de desprestigio que ya está generando que en algunos municipios y veredas se presente constreñimiento, que le digan a la gente: “pilas, por el que hay que votar es por este”.

Gobernación Ricardo Alvarado (2016-2019)

Según la Fiscalía, durante la gobernación de Alvarado se habrían pactado presuntas ayudas en los distintos municipios para que el ELN favoreciera su campaña. A este respecto, la hipótesis que mantiene la Fiscalía es que “Bestene le entregó al ELN entre 1000 y 2000 millones de pesos una vez fue electo gobernador y la participación del 10 % del valor de cada contrato adjudicado” (El Colombiano, 2021a). Cabe destacar que fue durante esta gobernación que empezó a funcionar el Secop II, el cual, a diferencia de su predecesor, el Secop I en 2007, no tenía solo la intención de digitalizar y publicitar los procesos de contratación, sino que buscaba la interconexión entre las entidades públicas y los posibles contratistas. Por lo cual era una digitalización del proceso de gestión contractual en sí mismo, facilitó la infiltración del ELN dentro de la estructura, ya que, en palabras de Raúl, ya con este sistema el

gobernador pierde el control de la gestión contractual, para que sean los técnicos y quien posea la contraseña los que pueden manipular el proceso.

Dichos contratos estarían destinados a obras públicas:

En el centro de los señalamientos está el nombre de Jhonny Alexánder Bello, exguerrillero señalado como el Gordo Giovanni. Se trataría de uno de los contratistas estrellas de la gobernación de Arauca en los últimos 10 años, quien es referenciado por los testigos como “cobrador”. Fueron relacionados seis contratos, en los municipios de Fortul, Arauca y Arauquita, cuya empresa contratada por la administración fue Coinsac, representada por Bello y su esposa”. (El Espectador, 2021a)

Los contratos otorgados al ELN se hicieron sin verificar su capacidad para poder llevarlos a cabo “llegando a superar el valor real de los estudios y realización de obras para el departamento” (El Espectador, 2021b).

Elecciones regionales del departamento de Arauca, 2019

Esta contienda electoral, que contó con una participación del 62.06 % (124 281 votos de 200 251 potenciales sufragantes) dio como vencedor por segunda vez al médico y exgobernador José Facundo Castillo, con el 39.86 % al conseguir 46 509 votos en total. Esto ocurrió mientras Castillo contaba con más de 70 investigaciones abiertas en la Fiscalía, Procuraduría y la Contraloría (La Silla Vacía, 2019a; Caracol Radio, 27 de septiembre), y después de su aspiración fallida a la Cámara en 2018. Siendo ahora apoyado en esta ocasión por los Partidos Cambio Radical, el Partido de la U, MAIS, Colombia Renaciente, Unión Patriótica y el ASI. Su votación sobrepasó al exalcalde liberal de Arauca Hernando Posso Parales, quien obtuvo 33 793 votos (28.96 %) y se quedó con la curul de oposición en la Asamblea Departamental. El sorpresivo tercer lugar fue ocupado por el exrepresentante a la Cámara del Centro Democrático Luis Emilio Tovar Bello —el Pato Tovar—, con 23 155 votos (19.84 %). Este mantuvo una política antiguerrillas, y su bastión electoral fue la capital del departamento, donde fue alcalde en 2012,

población que también fue relevante en su elección en 2018 como congresista, cargo del que fue retirado por doble militancia al año siguiente (La Silla Vacía, 2019a).

Estas elecciones representaron un interesante ejercicio electoral con el regreso de Castillo a la contienda por la gobernación. En una elección todo menos “cantada”, donde, según las encuestas, existía un empate técnico entre estos tres candidatos. Sin embargo, tras la intromisión del ELN en la elección, el impacto en la balanza se decantó hacia un lado, esto visto en los diversos actos terroristas y amenazas al candidato del Centro Democrático Luis Emilio Tovar, a quien le quemaron sus vallas publicitarias o las vandalizaron con mensajes alusivos a dicha guerrilla, además de la imposibilidad que tenía este candidato para desplazarse a los diferentes municipios del departamento, por las amenazas del ELN, según lo comentó BluRadio (2019) y el mismo candidato. Estas acciones terminaron afectando su campaña, ubicándolo en el tercer lugar de esta contienda.

Por segunda vez, quedaría como ganador José Facundo Castillo, demostrando así su gran caudal electoral y estructura organizada en la región. A ello se suman, además, cinco de las siete alcaldías del departamento y las mayorías en la Asamblea. Según *La Silla Vacía* (2019b), esta victoria se habría logrado por grupos políticos como el grupo Galaxia, liderado por Ehiana Galeano, la exdirectora de la Caja de Compensación Familiar de Arauca (Comfiar); de la maquinaria del alcalde Benjamín Socadagui, liderada por la primera dama de Arauca, en ese entonces Arianis Barrera, quien fue vista en tarima apoyando a Castillo; además de la familia del exgobernador Julio Acosta, esto después de que Camilo Acosta, uno de sus hijos, no ganara el aval a la gobernación por el Centro Democrático, alejándose así de este partido y distanciando su apoyo de “Pato” Tovar.

Gobernación Facundo Castillo (2020-2021)

Tras ser elegido para el periodo 2020-2023, Facundo Castillo tuvo un corto paso por la gobernación de Arauca, al ser capturado en 2021 por la Fiscalía, debido a que en su primera administración tuvo presuntos

vínculos con el ELN (El Tiempo, 2021a). Su gestión durante el periodo 2020-2021, que estuvo enmarcada por la emergencia sanitaria del covid-19, fue controvertida debido a las varias irregularidades en la firma de contratos que tenían como fin favorecer a la población vulnerable en el marco de dicha emergencia. Así, durante 2020 la Contraloría iniciaba un juicio fiscal en su contra por 1050 millones de pesos (El Tiempo, 2020), así como la Fiscalía adelantaba investigaciones por la entrega de contratos a miembros del frente Domingo Laín, razón por la cual sería capturado en Bogotá el 20 de octubre de 2021 por funcionarios del CTI (El Tiempo, 2021a). Dicha captura representó un duro golpe a la política araucana, puesto que el caudal electoral de Facundo era tal que incluso logró ubicar a sus candidatos en la mayoría de alcaldías del departamento, entre las que se encuentra la de Arauca y Arauquita, además de tener mayorías en la Asamblea Departamental (El Tiempo, 2021b).

La Fiscalía también ha señalado las citas que tuvo Facundo Castillo con integrantes del frente en Venezuela, como su asistencia a fiestas en compañía de integrantes del ELN. Es por ello que la Fiscalía afirmó tener pruebas de la participación de la guerrilla en la elección de Castillo, dado que habrían movilizado las zonas rurales para que votaran por él a la gobernación a cambio de adjudicarles “entre mil y dos mil millones de pesos, la participación del 10 % en cada contrato estatal adjudicado, acceso a información sobre el manejo del orden público, detalles del movimiento de las Fuerzas Militares y de operaciones contra la guerrilla en el departamento” (El Colombiano, 2021b).

Por esos hechos, Facundo Castillo es imputado por los delitos de “interés indebido en la celebración de contratos agravado y peculado por apropiación en grado de tentativa” (Fiscalía General de la Nación, 2022), además de responder por los delitos, por lo que actualmente está recluido en la cárcel La Picota de Bogotá por “concierto para delinquir; financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada; y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada” (Infobae, 2022).

Discusión

Violencia y procesos de control territorial y poblacional

Entre los análisis más relevantes, se debe partir del reconocimiento del departamento de Arauca como un territorio dividido; un territorio en donde las dinámicas políticas y electorales se desarrollan de manera diferenciada acorde con su ubicación geográfica y los actores que inciden en ella. Al respecto, el excandidato “Pato Tovar” afirmó:

Entrevistador 1: [...] ¿Qué relación considera usted que tiene la población araucana con el escenario político que se da en Arauca? ¿Cómo funciona esta población que vota, que va a las urnas, que escucha campañas políticas? A su manera de ver, ¿se ve influenciada por qué tipo de actores? Porque hay otros tipos de actores que no se logran ver.

Pato: “La influencia depende del municipio. [...] Digamos que los divido entre la gente de los municipios, el Piedemonte y las sabanas. El Piedemonte tiene mucha incidencia directa del ELN, y en la sabana es más que todo libertad. Pero en municipios pequeños como Cravo Norte, Puerto Rondón, también determina mucho ese tema del orden público”.

Con base en esto, la visión que la corroboran las demás fuentes, se podría dividir al territorio de estudio en dos importantes subregiones: el Piedemonte araucano, que agrupa los municipios de Fortul, Arauquita y Tame; y, por otro lado, la sabana araucana, que incluye a los tres municipios restantes del territorio, los cuales son Arauca, Puerto Rondón y Cravo Norte. En el Piedemonte araucano las dinámicas políticas y democráticas están permeadas por el ELN, pues finalmente es este grupo armado el que tiene el control social, político y territorial de manera directa en los municipios, y solo a través de las concesiones, diálogos y negociaciones con este grupo armado se puede hacer política en esta parte del departamento. Todas las fuentes coinciden en que los candidatos deben ser avalados por los grupos armados para no correr peligro. Una de las fuentes que se ha dedicado al ejercicio político en Arauca durante más de veinte años, nos habló del caso de una persona que intentó lanzarse a un cargo de elección

popular sin tener el permiso de la guerrilla y al perder la elección este fue asesinado. Además, los candidatos deben de tener permisos para movilizarse por el territorio, que de no ser concedidos por el ELN o comprados por los candidatos, no se le permitirá movilizarse por las zonas rurales, especialmente del piedemonte, como le ocurrió al candidato Pato Tovar.

En el ámbito social de esta misma subregión, según otra fuente periodística que además ha trabajado en el sector social del departamento, las demandas por parte de los habitantes se tramitan de manera diferenciada con respecto a la sabana araucana. Y es que, parafraseando al entrevistado, en las zonas de Arauquita, Fortul y Tame existe un tejido social fuerte y organizado que permite priorizar proyectos, y gestionar demandas de manera más eficiente frente a las instituciones del Estado.

Por otro lado, la sabana araucana posee un mayor grado de control estatal a través de instituciones como la Policía, el Ejército u otras instancias de la rama judicial que permiten mayor libertad para hacer política y una menor relación con los grupos armados que existen en la región. Ahora bien, que no exista una presencia directa de estos grupos armados, como sí ocurre en el Piedemonte de Arauca, no indica, necesariamente, que esta no exista, sino solo que se desarrolla de manera indirecta a través de células urbanas con menor capacidad de acción. En el aspecto social, y reiterando lo expuesto por esta fuente, las demandas sociales de esta subregión, debido al poco tejido social con el que cuentan estos municipios, son mucho más difusas y se nublan en medio del debate democrático que logra construirse, una espada de doble filo que, en ocasiones, resulta por incentivar candidaturas clientelistas y con poco conocimiento de los problemas reales de la región.

El departamento de Arauca, por su ubicación fronteriza con Venezuela, tiene una importancia estratégica debido a los vínculos con las comunidades vecinas de El Amparo, Elorza o Nule del estado de Apure en Venezuela (Gutiérrez, 2010). Sin embargo, esta condición de frontera también ha estado marcada por altos niveles de violencia y violaciones de derechos humanos, relacionados con el narcotráfico y el contrabando (Morffe, 2016). Estas circunstancias

favorecen un ambiente para que los grupos armados, como el ELN, las disidencias de las FARC-EP y las FPLN en Venezuela, ejerzan control territorial en el departamento de Arauca y en el estado de Apure (Informe de Human Rights Watch, 2020). Estos grupos como el ELN y las FARC imponen normas y patrones de conducta —a través de un manual llamado *Normas unitarias de comportamiento y convivencia* hecho en 2013— y llegan incluso a ser considerados como la “policía” en la región.

Venezuela es perfilado como el lugar en el que los grupos guerrilleros se sienten más seguros, puesto que normalmente es allí donde se encuentran sus campamentos. Esta situación se da debido a la tolerancia que adoptan las autoridades venezolanas respecto al accionar de estos grupos, comportándose, en ocasiones, en complicidad con estos. La frontera, demarcada en gran parte por el río Arauca, si bien posee un cruce oficial (el puente José Antonio Páez en la ciudad de Arauca), también cuenta con más de cincuenta pasos fronterizos o trochas. Esta situación posibilita “la migración irregular y graves abusos, dado que los agresores pueden cruzar la frontera sin ser controlados”; un ejemplo de ello es el numeroso traslado de víctimas, quienes, siendo secuestradas en Arauca, son movilizadas a las instalaciones guerrilleras en Venezuela, en donde son interrogadas, asesinadas o sometidas a trabajo forzado. De esta forma, el control de los grupos guerrilleros sobre el territorio y la frontera se expresa en homicidios, reclutamiento de menores, secuestros, desapariciones, trabajo forzado, amenazas, extorsiones y atentados (Human Rights Watch, 2020).

Dicha situación, se constata por diversas fuentes que habitan el territorio y ejercen un papel político, quienes señalaban el fuerte control que los grupos guerrilleros ejercían sobre la frontera con Venezuela y el aprovechamiento de su territorio para operar desde allí. Según Luis Emilio “Pato” Tovar, el cierre de fronteras en realidad no existe y quien tenga el control sobre la frontera determina quiénes pueden pasar y quiénes, no, donde los que finalmente entran al territorio de Arauca lo hacen a partir de la compra del voto, en un ejercicio de trahumancia electoral. Tovar argumenta que:

Arauca capital, Arauquita, Saravena y Cravo tienen algo en común políticamente hablando: están en la línea de frontera. Y esta votación

en estos municipios se ve enormemente afectada por los votos de los colombianos que llegan el día de las elecciones desde Venezuela. Pero no solo son los votos de los colombianos en Venezuela; la clave está en quién tiene el control en el río para permitir que esos colombianos puedan pasar y votar. ¿Quién controla el río? ¿Quién lo controlaba en ese momento? Dos guerrillas: las disidencias de las FARC y el ELN.

Instituciones y mecanismos de manipulación electoral

En la migración venezolana que inició en 2015, y según Human Rights Watch (2020) hasta finales de 2019, cerca de 1.6 millones de venezolanos vivían en Colombia; de los cuales cerca de 44 000 residían en el departamento de Arauca, eso sin contar los que atraviesan la frontera a diario porque trabajan en Colombia y viven en Venezuela, o los migrantes que usan este paso. Arauca es el segundo paso fronterizo más importante del país. Por esta razón, para entender el fenómeno de trashumancia que vive el departamento en la frontera con Venezuela, se debe tener en cuenta, según Oviedo Rodríguez (2019), a la población proveniente de Venezuela que no solo serían migrantes venezolanos, sino también colombianos que retornan a su país, para permanecer o mediante un efecto pendular el cual les permita mantener su lugar de residencia en jurisdicción venezolana.

Este fenómeno pendular ha llegado a afectar los procesos democráticos en el departamento de Arauca, consolidando un fenómeno de trashumancia internacional electoral que existía previamente, como menciona Oviedo Rodríguez (2019), dado el arraigo cultural de libre movilidad entre ambos territorios. Sin embargo, según fuentes consultadas en el territorio, cuando inició la crisis migratoria en Venezuela, esta situación llegó a acrecentarse a tal punto que movía el tablero electoral hacia el candidato que tuviese la maquinaria política para movilizar a esta población pendular en los días de la elección. Según varias fuentes, entre las que se encuentra el diputado y excandidato, Hernando Posso, fue durante las dos últimas elecciones que se ahondó esta situación, al pasar de 5000 o 6000 personas que cruzaban a 10 000

o 20 000. El mismo Oviedo Rodríguez (2019) explica que los colombianos que habitan distintos estados venezolanos inscriben su cédula en Arauca y días antes de la elección se asentaron en poblaciones del Estado Apure. Esto imposibilita que el CNE no advierta dicha trashumanancia, lo cual permite a esta población pendular, participar e incidir en las elecciones locales. Este fenómeno se puede evidenciar en el aumento de la participación electoral y en el número de potenciales sufragantes, que pasó en 2011 de 57.34 % (86 379 votos) de las 150 630 potenciales sufragantes y aumentó en 2015 al 59.29 % (102 544 votos) de las 172 962 personas habilitadas para votar y en 2019 presentó un aumento considerable de participación política con 62.06 % (124 281 votos) de 200 251 potenciales sufragantes.

Esto explicaría cómo después de la contienda electoral de 2019, donde los tres candidatos principales (Facundo, Posso y Tovar) tenían un empate técnico en las encuestas, termina siendo Facundo el elegido con 10 000 votos por encima de Posso; votos que, según nuestras fuentes, se cree que habrían venido de Venezuela, utilizando maquinaria electoral, la cual, como no tiene domicilio en el territorio, no habría sido monitoreada por las encuestas. Según Tovar, Posso y fuentes cercanas al exgobernador Castillo, un factor determinante en la elección fueron los trashumantes que pasan dos o tres días antes de la elección por el puente y son ubicados en diferentes partes de la ciudad, en hangares o en casas. O los que pasan el mismo día por los pasos irregulares. Según el “Pato” Tovar:

Estamos hablando de entre 10 000 y 20 000 votos. Voy a poner el ejemplo de la Alcaldía de Arauquita. La diferencia fue de 600 o 300 votos, es decir, se pelearon entre ellos mismos. Y en Arauca, la diferencia fue de 600 votos, también se pelearon los candidatos entre ellos mismos. Los votos de Venezuela son determinantes, y quien no participe en la repartija de los votos de Venezuela no tiene opciones de ganar.

Fuentes que participaron como candidatos en las elecciones de 2019 comentaron un *modus operandi* para captar los votos en Venezuela, al cual le llaman “campañas paralelas”. Según el excandidato liberal Hernando Posso:

En las últimas dos elecciones a la gobernación, yo no sabía que montaban campañas paralelas en Venezuela, es decir, para capturar el voto del colombiano en Venezuela montaban campañas paralelas en Guasdalito, en La Victoria, en San Cristóbal, donde establecen sedes de campaña y van a recoger gente.

Según Oviedo Rodríguez (2019), la MOE conoció durante las elecciones del 2019 reportes ciudadanos sobre la conformación y venta de “paquetes de votantes” con residentes de las poblaciones venezolanas antes mencionadas. Que al parecer se ofrecen al candidato que esté dispuesto a pagar más dinero a los intermediarios que compran los votos para votar en los municipios fronterizos de Arauca, Arauquita y Saravena. Esta información la reafirman varias fuentes consultadas, que mencionan a estos municipios como los principales bastiones electorales que se deben captar, que, sumando a Tame, son suficiente para ganar una elección. Información que se complementa con una estrategia llamada “voto cóctel”, que explica nuestra fuente que participó en el proceso electoral:

El voto que llamamos el “voto mercenario de Venezuela”, viene pago por 50 000 o 100 000 [pesos colombianos]; los traen, los llevan. Ese voto es de conciudadanos colombianos que viven en la hermana República de Venezuela y que están inscritos en la registraduría del Estado Civil en el departamento de Arauca, y si están inscritos en especial en Saravena, Arauquita y Arauca. Pueden traerse 20 000 venezolanos comprados a que voten por determinado candidato [...]. Los votos de Venezuela no estaban encuestados, y eso vienen para un gobernador, un alcalde, dos diputados y dos concejales. Viene el “voto chorizo”, lo que llaman el cóctel, los costeños [...]. ¿Y cuál es? El cóctel te voto gobernador, alcaldes, diputados y concejales. Ese es el cóctel.

Gestión contractual e institucionalización de la gobernabilidad contractual

Es tanto el poder que tiene el ELN dentro del departamento que todo proceso administrativo, incluyendo el contractual, termina al final pasando por su intermediación. Ya sea para permitir el desarrollo normal del contrato por parte de otro actor, porque dicho actor está vinculado a la red de contratistas aliados con esta estructura guerrillera, o porque con la actividad están favoreciendo indirectamente el poderío y financiamiento. Estos procesos se han logrado consolidar alrededor del territorio como fruto de dinámicas de abandono estatal y de reconstrucción incipiente del Estado dentro del territorio. Consiguieron que el ELN, motivado por las rentas petroleras del departamento, lograra tal poderío que terminó reemplazando determinadas funciones del Estado y consolidando una afinidad con la población mediante los procesos contractuales, dándoles mecanismos de gobernabilidad comunitaria en el caso del piedemonte y clientelar en las zonas de sabana.

Ahora bien, la forma en cómo se dio este proceso fue producto de la combinación de mecanismos de cooptación institucional, en la cual ponían dentro de los cargos de gobierno a personas afines con su ideología y visión; pero también a través de la cooptación violenta, amedrentando a la población, presionando a funcionarios y supliendo funciones que el Estado no había podido solventar. Como resultado, se dieron condiciones tan adversas que, en términos de la participación, quienes logran los contratos en este departamento normalmente hacen parte de la red de contratistas afines a la organización armada, ya sea porque tienen la capacidad de manipular los procesos de contratación vía electrónica con el Secop II. Esto debido a que el contexto de conflicto ahuyenta a otros oferentes de postularse, dados los riesgos que representa el territorio, por lo que, en últimas, quienes terminan presentándose son los mismos de siempre y en el caso de que haya alguien distinto al que se le adjudique un contrato, la organización buscará amedrentarlo y someterlo a sus intereses.

Conclusiones

Durante las últimas dos décadas, el ELN ha logrado infiltrarse en las instituciones estatales del departamento de Arauca, estableciendo su poderío de diferentes formas. En la subregión del piedemonte, la guerrilla ejerce un control tan fuerte que influye en la política regional. Mientras que en la sabana araucana, especialmente en la capital, existen otros factores que determinan la estabilidad democrática, como el control de la trashumancia por parte de los grupos armados, aun así la estructura de gobernabilidad contractual es transversal a ambos, de manera distinta, siendo más comunal en el piedemonte, y más clientelar en la sabana.

En los primeros dos periodos (2001-2003, 2004-2011), el ELN y el BVA se disputaron el control del Estado a través de la postulación de gobernadores afines a sus organizaciones, la manipulación electoral y la consolidación de redes de contratistas para la intromisión en la estructura institucional gubernamental del departamento con el fin de satisfacer sus intereses y mantener la organización. Durante el periodo de 2001-2003, el ELN tuvo el dominio, mientras que el BVA y el Estado lo tuvieron de 2004 a 2011; sin embargo, hubo un breve periodo de “pacificación” en el que no existen registro de infiltración de grupos armados durante las gobernaciones de Freddy Forero y Luis Ataya, que permitió al ELN reagruparse y recuperar el control territorial junto con las FARC-EP entre 2010 y 2012.

A partir de la reagrupación del ELN en 2012, lograron consolidarse dentro de la estructura institucional gubernamental del departamento y afianzaron una lógica propia e independiente del Estado, en la cual la gobernabilidad del departamento se basaba en los procesos de gestión contractual. Con el desarrollo del Secop II en 2015, el ELN se adaptó a la digitalización de los procedimientos, lo que les permitió mantener su poderío en la región sin necesidad de una captura estatal directa; reflejado en los gobernadores Castillo y Alvarado, quienes no tenían una relación directa con los grupos armados, pero la administración gubernamental, sí.

En este sentido, las dinámicas y lógicas institucionales de la gobernación no se ajustan a los fenómenos tradicionales de ausencia estatal,

captura estatal o accionar ausente del Estado. Aunque el Estado no ejerce sus funciones de manera directa, es la intermediación del ELN la que permite el cumplimiento de estas funciones, por lo que la cooptación se ha consolidado dentro de las instituciones gubernamentales, reconfigurándolas para crear una estructura de gobernabilidad basada en la contratación estatal, hecho que podríamos denominar como *un accionar estatal no gubernamental: accionar estatal*, porque implica el funcionamiento de una estructura de instituciones derivadas del Estado y que cumplen las funciones provistas en la Constitución y la Ley, pero *no gubernamental*, porque no está sometido a las directrices del gobierno central o puede manipular la interpretación de estas.

Sin embargo, en este estudio no se estudió en profundidad la traducción social de este proceso de accionar estatal no gubernamental. Aunque se presume que los cambios en la estructura institucional han afectado la cultura política de los habitantes del departamento, de manera que es necesario realizar investigaciones adicionales para determinar hasta qué punto los intereses del ELN se han legitimado entre la población. Esto tras entender que el prolongado contexto de conflicto y el dominio histórico del ELN dejaron huella, pero se requiere un estudio más detallado para corroborar hasta qué punto estos intereses se han arraigado en la sociedad araucana.

Referencias

- Medina Gallego, C. (2010). Conflicto armado, corrupción y captura del Estado. *Ciudad Paz-ando*, 3, 43-52.
<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/cpaz/article/view/7360/9084>
- Van Treek, E. V. y Yévenes Arévalo, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis (Santiago)*, 14(40), 469-488.
<https://doi.org/10.4067/s0718-65682015000100022>
- Amnistía Internacional. (2004). *Colombia, un laboratorio de guerra: represión y violencia en Arauca*.
<https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/09/amr230042004es.pdf>

- BluRadio. (2019, 7 de octubre). ELN ataca publicidad de candidato del Centro Democrático en Arauca. BluRadio.
<https://www.bluradio.com/nacion/orden-publico/el-n-ataca-publicidad-de-candidato-del-centro-democratico-en-arauca>
- Bottía Noguera, M. (2003). *La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio, más que ausencia estatal* [Estudio]. Universidad de los Andes.
- Buitrago Roa, L. M. (2016). *La relación entre las FARC y el ELN: guerra sin cuartel y confraternidad revolucionaria (2005-2010)*. (Tesis de grado), Universidad Nacional de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2022). *Y llegaron por el río: Bloque Vencedores de Arauca 2001-2005*.
https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2022/10/BLOQUE-VENCEDORES_web.pdf
- Colombia.com. (2019). Resultados de las elecciones regionales 2019. Gobernador.
<https://www.colombia.com/elecciones/2019/regionales/resultados/gobernador.aspx?C=GO&D=40>
- Comisión de la Verdad. (2022). Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado frontera nororiental.
<https://www.comisiondelaverdad.co/capitulo-9-colombia-adentro-relatos-territoriales-sobre-el-conflicto-armado>
- Consejo de Estado. (2008). Sentencia 070012331000200700083-01.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (s. f.). Monografía Político Electoral. Misión de Observación Electoral.
- Corte Suprema de Justicia. (2014). Sentencia AP2747-2014.
- Corte Suprema de Justicia. (2016). Sentencia AP1653-2016.
- De León Beltrán, I. (2022). *La lucha contra la captura y cooptación del Estado: una agenda de fortalecimiento del análisis y la investigación criminal en contra del crimen organizado*. Fundación Ideas para la Paz.
<https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/aunnoestarde-seguridad/docs/La-lucha-contra-captura-cooptacion-Estado.pdf>
- Democrático en Arauca. BluRadio.
<https://www.bluradio.com/nacion/orden-publico/el-n-ataca-publicidad-de-candidato-del-centro-democratico-en-arauca>

- Domínguez Cancelado, J. F. (2011). *Las FARC-EP: de la guerra de guerrillas al control territorial*. (Trabajo de grado), Universidad del Valle.
- El Colombiano. (2021a, 20 de noviembre). Casa por cárcel para exgobernador de Arauca por presuntos nexos con ELN.
<https://www.elcolombiano.com/colombia/ricardo-alvarado-recibio-casa-por-carcel-por-presuntos-nexos-con-eln-OC16054695>
- El Colombiano. (2021b, 23 de octubre). La millonaria alianza entre el ELN y la Gobernación de Arauca. *El Colombiano*.
<https://www.elcolombiano.com/colombia/alianza-eln-y-gobernacion-de-arauca-pactada-en-venezuela-KO15930695>
- El Espectador. (2021a, 20 de noviembre). Prisión domiciliaria para Ricardo Alvarado Bestene, exgobernador de Arauca. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/judicial/prision-domiciliaria-para-ricardo-alvarado-bestene-exgobernador-de-arauca/#>
- El Espectador. (2021b, 27 de octubre). Ricardo Alvarado, exgobernador de Arauca, imputado por presunta relación con ELN. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/judicial/ricardo-alvarado-exgobernador-de-arauca-imputado-por-presunta-relacion-con-eln/>
- El Nuevo Siglo. (2021). Lupa en Arauca por presuntos nexos de políticos con 'elenos'. *El Nuevo Siglo*.
<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-22-2021-lupa-en-arauca-por-presuntos-nexos-de-politicos-con-elenos>
- El Tiempo. (2001a, 12 de marzo). Asesinan a excandidato a la alcaldía. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-593419>
- El Tiempo. (2001b, 17 de octubre). Destituido gobernador de Arauca. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-704583>
- El Tiempo. (2003a, 15 de enero). No sopesé el riesgo del cargo que acepté. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-976166>
- El Tiempo. (2003b, 29 de octubre). Asegurado alcalde de Arauca. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1018154>
- El Tiempo. (2020, 24 de abril). Gobernadores de Arauca, Magdalena y Vichada, indagados por sobrecostos. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/gobernadores-de-arauca-cesar-y-magdalena-indagados-por-sobrecostos-488234>

- El Tiempo. (2021a, 21 de octubre). El caso por el que fue capturado Facundo Castillo, gobernador de Arauca. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/facundo-castillo-detalles-del-caso-por-el-que-fue-capturado-por-fiscalia-626787>
- El Tiempo. (2021b, 21 de octubre). Facundo Castillo: así ha sido la carrera política del gobernador de Arauca. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/quien-es-facundo-castillo-gobernador-de-arauca-capturado-en-bogota-626814>
- Fiscalía General de la Nación. (2021, 23 de noviembre). *Medida de aseguramiento por gobernador de Arauca por presuntos nexos con organizaciones criminales*. Fiscalía General de la Nación.
- Fiscalía General de la Nación. (2022, 1.º de marzo). *Fiscalía imputará a exgobernador de Arauca José Facundo Castillo Cisneros por nuevos hechos de corrupción*. Fiscalía General de la Nación.
- Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Fundación Ideas para la Paz, United States Agency International Development y Organización Internacional para las Migraciones. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto humanitario*. Unidad de Análisis “Siguiendo El Conflicto” (73). Fundación Ideas para la Paz (FIP).
<https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2014-07/dinamicas-del-conflicto-armado-en-arauca-y-su-impacto-humanitario>
- Garay, L. J., Salcedo Albarán, E., de León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia* (1.ª ed.). Grupo Método, Transparencia por Colombia, Fundación Avina.
- Garay, L., Salcedo, E. y Duarte, N. (2017). *Elenopolítica: reconfiguración cooptada del Estado en Arauca*. Corporación Arco Iris.
- Gutiérrez Lemus, Ó. J. (2009). Arauca: un territorio de contrastes. *Controversia*, 192.
<https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/120>
- Gutiérrez, O. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. *Análisis Político*, 69, 3-34.
<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n69/v23n69a01.pdf>
- Human Rights Watch. (2020). Los guerrilleros son la policía: control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento

- colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure.
<https://www.hrw.org/es/report/2020/01/22/los-guerrilleros-son-la-policia/control-social-y-graves-abusos-por-parte-de>
- Infobae. (2022, 5 de mayo). Imputan por cuarta vez al gobernador de Arauca, José Facundo Castillo Cisneros. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/05/12/imputan-por-cuarta-vez-al-gobernador-de-arauca-jose-facundo-castillo-cisneros/>
- Korstanje, M. (2010). Examinando a Foucault desde su obra *Defender la sociedad*. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 25, 495-502.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3162013>
- La Silla Vacía. (2011, 13 de octubre). Plagios y ataques en la campaña de Arauca. *La Silla Vacía*.
<https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/plagios-y-ataques-en-la-campana-de-arauca/>
- La Silla Vacía. (2019a, 24 de septiembre). Lo que les suma y les resta a los candidatos a la gobernación de Arauca. *La Silla Vacía*.
<https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/lo-que-les-suma-y-les-resta-a-los-candidatos-a-la-gobernacion-de-arauca>
- La Silla Vacía. (2019b, 12 de noviembre). El segundo tiempo de Facundo Castillo en Arauca arranca con el camino despejado. *La Silla Vacía*.
<https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-segundo-tiempo-de-facundo-castillo-en-arauca-arranca-con-el-camino-despejado>
- La Voz del Cinaruco. (2011, 30 de abril). Murió el ex gobernador de Arauca, Gustavo Carmelo Castellanos Beltrán. *La Voz del Cinaruco*
<https://lavoizdelcinaruco.com/?id=5685#ZG7oT3bMLIV>
- La Voz del Cinaruco. (2015, 26 de octubre). Ricardo Alvarado Bestene, nuevo gobernador del departamento de Arauca. *La Voz del Cinaruco*.
<https://lavoizdelcinaruco.com/?id=13320>
- Las 2 Orillas. (2019, 15 de octubre). Top 10 de candidatos cuestionados para elecciones regionales. *Las 2 Orillas*.
<https://www.las2orillas.co/top-10-de-candidatos-cuestionados-para-elecciones-regionales/>

- López González, P. V. (2010). *Análisis de la influencia las FARC y ELN en los procesos electorales en el departamento de Arauca en el periodo comprendido entre 1998-2004*. Universidad Pontificia Javeriana.
- Manosalva Caro, Y. P. (2008). *El enfrentamiento ELN-FARC en Arauca: elementos para su comprensión*. (Monografía), Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio de Defensa Nacional y Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Misión de Observación Electoral [MOE]. (2007). *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*.
- Misión de Observación Electoral [MOE]. (2016). *Resultados electorales en Colombia. Elecciones de autoridades locales 2015*. Grupo DAO Digital Limitada.
- Montero, D. M. (2011, 1.º septiembre). *Amenaza armada y guerra sucia en las elecciones de Arauca*. *La Silla Vacía*.
<https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/amenaza-armada-y-guerra-sucia-en-las-elecciones-de-arauca>
- O'Donnell, G. (1993). *Estado, democratización y ciudadanía*. *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.
https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf
- Oviedo Rodríguez, A. (2019). *Riesgos electorales para las elecciones regionales de 2019 en el departamento de Arauca: dilemas de una democracia imperfecta en un conflicto arraigado*. En MOE (Misión de Observación Electoral). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones autoridades locales Colombia 2019*.
<https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-DIGITAL.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2002). *Decreto 2002 de 2002*.
- Semana. (2011, 14 de octubre). *Democracia en la mira*. *Semana*.
<https://www.semana.com/democracia-mira/247914-3/>
- Serje, M. (2012). *El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las 'zonas de frontera' en Colombia*. *Cahiers des Amériques latines*, 71, 95-117. <https://journals.openedition.org/cal/2679>
- Trejos, L. F. (2014). *El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera. Una aproximación desde la categoría de área sin ley*. Universidad del Norte,

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe.

Verdad Abierta. (2009). Elecciones en Arauca, ¿un círculo vicioso?

Verdadabierta.com.

<https://verdadabierta.com/elecciones-en-arauca-iun-circulo-vicioso/>

Verdad Abierta. (2015, 24 de octubre). Breve radiografía a la violencia política.

<https://verdadabierta.com/breve-radiografia-a-la-violencia-politica/#>

Afinidad teórica preponderante de los funcionarios de libre nombramiento y remoción del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), en clave de los paradigmas de la administración pública y las propuestas teóricas de género, durante los primeros seis meses del gobierno de Gustavo Petro

Preponderant theoretical affinity of free appointment and removal officials of the National Planning Department (DNP) and the Administrative Department for Social Prosperity (DPS), in terms of public administration paradigms and theoretical gender proposals, during the first six months of Gustavo Petro's government

Alejandro Torres Ortega,
Juan David Cardozo Terreros,
Juan Camilo Ibagué Lancheros,
Lucía Rojas Gordillo,
Luisa Fernanda Avendaño Suárez,
Luisa Fernanda
Bermúdez Garavito,

Matteo Alejandro
Bolívar Santana,
Natalia Grisales Martínez,
Santiago Malagón Restrepo
Profesor director:
André-Noël Roth

Resumen

El presente trabajo busca identificar la afinidad teórica de los funcionarios de libre nombramiento y remoción en dos entidades del gobierno de Gustavo Petro, a la luz crítica de los paradigmas de la teoría administrativa y las propuestas teóricas de género. Para el análisis de las doctrinas administrativas se analizarán y compararán las afinidades teóricas a partir de los cargos de libre nombramiento en dos departamentos administrativos, el Departamento Nacional de Administración (DNP) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Al observar el paradigma administrativo dominante entre los funcionarios en el actual periodo de gobierno, se realiza un análisis comparativo de

forma sincrónica. De este modo, se plantea la utilización del enfoque de género y los paradigmas de la administración pública que permiten verificar el impacto concreto de las corrientes y paradigmas hegemónicos de la administración pública, como la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP). Para ello, se usará el método comparativo, y las técnicas cuantitativas y cualitativas sobre los funcionarios en la dirección de las dos entidades.

Palabras clave: doctrina administrativa, teorías administrativas, nueva gestión pública, nuevo servicio público, teoría burocrática clásica, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, propuestas teóricas de género.

Abstract

This paper seeks to identify the theoretical affinity of freely appointed and removable civil servants in two entities of the Petro administration, through the lens of the paradigms of public administration theory and of gender theory. For the analysis of the administrative doctrines, the theoretical affinities of civil servants from two administrative departments, the National Department of Administration (DNP) and the Administrative Department for Social Prosperity (DPS) are compared. By observing the dominant administrative paradigm among officials in the current period of government, a comparative analysis is carried out synchronously. In this way, the use of the gender approach and the public administration paradigms permits the observation of the concrete impact of the hegemonic currents and paradigms of public administration, such as the New Public Management (NGP) and the New Public Service (NSP). The comparative method, the compilation of quantitative and qualitative information and interviews concerning the employees of the two entities are employed to carry out this research.

Keywords: administrative doctrine, administrative theories, new public management, new public service, classic bureaucratic theory, National Planning Department, Administrative Department for Social Prosperity, gender theoretical proposals.

Introducción

La doctrina administrativa es el compendio de perspectivas, creencias e ideas que son fundamentales para el entendimiento de la misma administración, su rol dentro del Estado y su relación con la sociedad. En el caso colombiano, se considera que es posible observar la doctrina administrativa dentro de las instituciones de la rama ejecutiva, como ministerios, departamentos administrativos, altas consejerías y consejos superiores de la administración.

El estudio sobre la identificación de los funcionarios con estas doctrinas administrativas debe realizarse integrando teóricamente las nuevas corrientes en el campo de la teoría administrativa, que se ubican de forma crítica y son claves para entender la trayectoria del desarrollo teórico dentro de paradigmas principales. En el caso colombiano, se corresponden con el enfoque de género y las propuestas teóricas de género empleadas en la administración pública, las cuales se manifiestan en las teorías del nuevo servicio público y la burocracia representativa.

A partir de lo anterior, se debe realizar un análisis a profundidad sobre las afinidades teóricas de los funcionarios dentro del campo de la administración pública colombiana. Tales espacios deben ser entendidos en aspectos particulares de la doctrina administrativa, que den cuenta de la tensión organizativa entre las instituciones, por lo cual es necesario desarrollar una delimitación geográfica que sea semejante a la escogencia de una institución. Para ello, es útil desarrollar una breve comparación preliminar entre las instituciones que son parte del poder público. En primer lugar, se escogen las instituciones que son parte de la rama ejecutiva del poder público, que están directamente relacionadas con la Presidencia de la República, pues compone los elementos naturales concernientes al gobierno. En segundo lugar, entre las instituciones pertenecientes a los consejos superiores de la administración, ministerios, departamentos administrativos, unidades administrativas especiales sin personería jurídica y sectores administrativos, se debe reducir a los organismos principales, que tienen un enfoque técnico y responden a realidades que direccionen, organicen y ejecuten el servicio público. En tercer lugar, la escogencia

entre los departamentos administrativos debe depender de su capacidad productiva, su disposición y la responsabilidad técnica entre las instituciones.

Para propósitos del texto, se toman como referencia los departamentos que se concentren en la materia económico-social, dado que son los campos principales —más no los únicos— en los que se aplican tanto los paradigmas administrativos como la doctrina administrativa de los gobiernos. Se escogen tanto al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), puesto que ambas entidades comparten funciones sobre la misma materia y campo, tienen unas funciones estratégicas que se encargan tanto de la política económica como de la política social y, en contraste con los otros departamentos, tienen a su disposición el mayor número de subdirecciones, oficinas y secretarías. Es por ello que la selección de estos departamentos debe comprender el análisis de los cargos de libre nombramiento en las posiciones directivas de las entidades y así identificar la afinidad teórica existente, y, en consecuencia, observar su disposición de acuerdo con las funciones establecidas institucionalmente por el Gobierno.

La caracterización de la afinidad teórica de los funcionarios implica una clasificación del panorama teórico de la administración pública en paradigmas dominantes o principales que agrupan corrientes, tendencias y teorías de manera esquemática junto con un análisis desde la perspectiva de género. Los paradigmas teóricos que se emplean en este trabajo son la teoría burocrática clásica, la nueva gestión pública y el nuevo servicio público junto con la burocracia representativa. Esta clasificación esquemática corresponde al desarrollo histórico de la teoría, los cuales son abordados en el estado de arte.

Para su realización, esta investigación plantea la indagación de los funcionarios durante el primer periodo del gobierno de Gustavo Petro. Ello, debido a la capacidad de acceso a la información directa, a los contactos con los funcionarios, y a la capacidad de recomendación como parte del ejercicio propositivo del texto. Por lo mismo, aunque se hagan algunas nociones de anteriores gobiernos, no se ahondan

profundamente, entendiendo la dificultad de “trazar” una línea de comparación entre funcionarios cuyo contacto no sea posible.

Pregunta

¿Cuál es la afinidad teórica preponderante de los funcionarios de libre nombramiento y remoción del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), en clave de los paradigmas de la administración pública y las propuestas teóricas de género, durante los primeros seis meses del gobierno de Gustavo Petro?

Objetivos general

Identificar la afinidad teórica preponderante de los funcionarios de libre nombramiento y remoción del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, en clave de los paradigmas de la administración pública y las propuestas teóricas de género, durante los primeros seis meses del gobierno de Gustavo Petro.

Objetivos específicos

Caracterizar las teorías administrativas y las propuestas teóricas, con el fin de identificar los elementos influyentes en los funcionarios tales como la representación, la igualdad y la equidad.

Construir un instrumento estadístico mixto para determinar el grado de afinidad de los funcionarios en virtud de las propuestas teóricas, con el fin de identificar las inclinaciones o afinidades teóricas en los funcionarios.

Contrastar la preponderancia de las distintas teorías administrativas entre los funcionarios de libre nombramiento y remoción en clave del enfoque de género y las nuevas teorías administrativas.

Hipótesis

La ausencia de transformaciones sustanciales en el pensamiento de la administración pública colombiana ha repercutido en la continuación de doctrinas y prácticas administrativas que no se adaptan de manera adecuada a exigencias de inclusión y participación en el DNP y el DPS. Por lo cual, la afinidad entre los funcionarios y los paradigmas administrativos se dará en clave de los enfoques tradicionales de la administración, en detrimento de los paradigmas de la NGP y el NSP. Con ello, el enfoque de género y las propuestas de género pueden ser útiles para permitir la ampliación en la aplicación de los paradigmas en la doctrina administrativa de las entidades.

Estado del arte

A continuación, se hace una breve reconstrucción de los paradigmas y filosofías principales de la administración pública considerados en este trabajo. Se inicia con el pensamiento y los aportes a la teoría burocrática-administrativa de la teoría burocrática clásica (TBC), se continúa con el desarrollo teórico de la nueva gestión pública (NGP) y se finaliza con la reconstrucción conceptual de nuevas corrientes de la teoría burocrática-administrativa, entre las que se incluye el nuevo servicio público (NSP), la burocracia representativa (BR) y las propuestas de género. Para ello, se utilizan dos preguntas orientadoras que dan cuenta de la reconstrucción conceptual, el proceso de relación entre los conceptos de los autores y los elementos clave que ilustran los pilares de análisis crítico utilizados en esta investigación. Por último, se hace una caracterización de los rasgos paradigmáticos que puede llegar a tener la administración pública, tanto en Colombia como en América Latina.

Se prioriza la utilización de cuatro tipos de texto para hacer la reconstrucción del pensamiento de los paradigmas, basado en un criterio analítico y con un fin metodológico. El primer tipo de literatura, los textos fundacionales, hacen referencia a escritos y autores que

inauguraron una corriente de pensamiento en la teoría burocrática-administrativa. El segundo tipo de texto son aquellos que cumplen una función comparativa entre paradigmas en la dimensión teórica. El tercero, los textos diagnósticos, los cuales buscan explorar la aplicación, influencia y relevancia de estas corrientes de pensamiento. El cuarto tipo de texto hace referencia a la examinación crítica de sus planteamientos teóricos y su aplicación.

Teoría burocracia clásica (TBC)

Presuposiciones sobre el rol y las motivaciones de los funcionarios en la teoría burocracia clásica (TBC)

Desde los ideales teóricos de Weber se puede identificar el ascenso en razón de la competencia que caracteriza las jerarquías organizativas como la motivación principal de los funcionarios. Según Perrow (1991), la profesionalización del trabajo burocrático puede explicarse al entender que “si las destrezas exigidas de ese puesto cambian sin que se cambien las de quien lo ocupa, lo esperado es que la organización lo mantenga. El trabajo es fijo” (p. 12). De este modo, para la teoría burocracia clásica (TBC) es fundamental la formación de burócratas que tengan un alto manejo de la gestión institucional propia, sin que esto se traduzca en despotismo o arbitrariedad al permanecer durante varios periodos en el mismo cargo. En esencia, la formación de burócratas para los más altos niveles constituye el principio de profesionalización institucional que, para Weber, refleja la transición fundamental de los Estados modernos. En otras palabras, una burocracia profesional, es decir, laica, competitiva, articulada y vigilada, es la “piedra angular” de la teoría burocrática moderna.

Ahora bien, el contraste entre la teorización de este principio y su aplicación se resuelve en el panorama material actual, como lo indican Petrella y Aguilar (2007), que se ve profundamente atravesado por fenómenos sociales que no necesariamente posibilitan la eficiencia. Es posible evidenciar que en la aplicación no se responde a un principio directamente burocrático; sin embargo, este es vital para la existencia

de la organización burocrática, pues representa elementos transversales, tales como la fidelidad de los empleados hacia la organización y su cercanía con la jerarquización organizacional.

Como consecuencia indirecta, la profesionalización burocrática deviene en la formación de “culturas administrativas” mucho más herméticas, casi reflexivas sobre un sentido de “pertenencia” a una institución u organización. Aunque desde diferentes paradigmas, se ha estudiado la consolidación de la cultura administrativa como parte de las organizaciones, para la TBC esta refleja la articulación entre burócratas y burocracia como un mecanismo vital de legitimación y mutuo beneficio.

Ahora, resulta vital hacer énfasis en que la TBC no se plantea solo como un ideal organizativo, sino como un análisis sociológico del funcionamiento de las organizaciones, del cual parten Weber y, posteriormente, otros teóricos, como Perrow, estructurando recomendaciones para un funcionamiento más eficiente de la organización a partir de la implementación del modelo burocrático como el más indicado para dicho fin.

Representatividad, la equidad, la igualdad, la toma de decisiones en la teoría burocracia clásica (TBC)

Weber propone tipos ideales que pueden entenderse como aspiraciones. Estos son unidades de comparación sobre las cuales el autor lleva a cabo una interpretación de las acciones o fenómenos sociales que se observen. Estos tipos ideales están atravesados por unos principios y valores claros, entre los que son fundamentales la existencia de una relación jerárquica, la diferenciación de determinadas cabezas de autoridad y la existencia de una relación de dominación legal-racional para el correcto funcionamiento del aparato burocrático. A pesar de que el autor no desarrolla las dimensiones de las relaciones de poder inmersas en el ejercicio de la dominación legal-racional de la burocracia, sí reconoce su existencia.

En cuanto a la autoridad y la jerarquía, Weber expresa que los funcionarios deben obedecer impecablemente a una autoridad impersonal e institucional (la ley y el gobierno), suponiendo así un elemento

fundamental para el desarrollo de la burocracia en materia de subordinación, toma de decisiones, eficiencia, eficacia y demás. La toma de decisiones corresponde a un ejercicio automatizado, pues en el marco de la obediencia y la implementación de la dominación legal-racional, todos los funcionarios pertenecientes al aparato burocrático estarían en el deber de salvaguardar la ley, aun cuando esta pueda ser insuficiente o cuestionable. Por otro lado, la autoridad y la jerarquía pretenden representar la materialización del poder administrativo por medio del mismo desarrollo eficiente de sus funciones.

No obstante, estas pretensiones objetivistas de garantizar derechos como la igualdad, equidad y representatividad en materia de toma de decisiones administrativas terminan por ser un obstáculo, dada la indiscutible existencia —y convergencia— de los diversos factores sociales, económicos y políticos que se encuentran dentro de los escenarios de decisión burocrática. Esto impide contar con una respuesta universal para situaciones que, aunque parecidas, nunca son iguales; la automatización de la obediencia absoluta a la ley impide reconocer las fallas de esta y nos limita en su comprensión como elemento de dominación y opresión.

La teoría burocrática clásica (TBC) en Colombia y América Latina

Los postulados de los tipos ideales del funcionamiento burocrático de Weber sostienen que

la organización es parecida a una máquina, que se caracteriza por reglas, controles y jerarquías mientras es impulsada por la burocracia; lo que resume dicha teoría es: la mejor forma de organización es la que tiene reglas claras y racionales entre sus empleadores y funcionarios. (Peris-Ortiz y Rueda Armengot, 2013)

Asimismo, Weber plantea que “la realidad sólo puede ser comprendida e interpretada captando la función de cada una de las partes, así como el sentido por los actores sociales en el proceso de interacción social”.

Como lo indica Azuero Rodríguez (2020), la teoría burocrática debe entenderse como una “hoja de ruta” útil para el desarrollo de las burocracias en los Estados modernos:

El uso de estos tipos ideales en Weber no significa que sean una expresión de la realidad y no un ideal de tipo prescriptivo o normativo, sino como menciona Giddens (citado por Martínez, 2016) en un sentido lógico, que se construye como abstracción que sirve para el análisis empírico, considerando que los tipos ideales no son ni descripciones, ni hipótesis de la realidad. (p. 339)

Es por ello que, para un análisis de la burocracia colombiana, se debe precisar que “las instituciones estatales se han desarrollado, en su mayoría, por medio de la implementación incompleta y tardía de una serie de tecnologías y supuestos administrativos que, en parte, explican la ineficacia estructural del Estado para responder a las crecientes y complejas demandas sociales del país”, como lo ha mencionado Agudelo (2005, p. 103).

Nueva gestión pública (NGP)

Presuposiciones sobre el rol y las motivaciones de los funcionarios en la nueva gestión pública (NGP)

El papel del funcionario en la nueva gestión pública (NGP) representa un cambio sustancial con respecto a la visión del burócrata dentro de la teoría burocracia clásica (TBC), así como una nueva visión sobre el papel de los funcionarios dentro de la administración pública. En ese entendido, Gay (2012) sostiene que:

Tanto las problematizaciones de las burocracias públicas como los principales ingredientes para su reforma que han emergido de esta formación discursiva han pasado a ser conocidos, colectivamente, como la “Nueva Gestión Pública” y, más recientemente, como “gobierno empresarial”. De acuerdo a los autores comúnmente asociados con la formulación del último término, el “gobierno empresarial” consiste

en diez “principios esenciales” que se conectan para “reinventar” las organizaciones del sector público [...]. (p. 63)

A partir del desarrollo de la NGP, se crea una serie de discursos en torno al deber ser del funcionario, donde su posición como representante material del Estado, en torno a una lógica centralizada, jerarquizada y burocratizada, se verá transformada al considerar ahora al funcionario como asociado al gobierno de tipo empresarial; es decir, que se rompe en primera instancia una idea de representación política por una de responsabilidad dentro de los procesos de creación de valor por parte del Estado en lógicas de gobernanza y de relaciones de poder mediadas por los resultados.

La teoría burocracia clásica se ha visto desplazada por parte de una nueva burocracia que recoge los principios de la NGP y transforma los procesos burocráticos en procesos de despliegue de compra y provisión de los bienes y recursos públicos. Así pues, el funcionario se presenta como gestor de dichos recursos quien, a partir del razonamiento neoinstitucional que formula esta corriente, se encontrará con la necesidad de organizar procesos de asignación que respondan a lógicas de eficiencia, eficacia y productividad con el fin de que el Estado y el sector público funcionen como una empresa privada. Para Gay, en el caso de la NGP (2012):

[...] adquiere igual importancia la forma en que este concepto hace referencia a una serie de capacidades y comportamientos que se manifiestan y expresan en las cualidades empresariales, tanto de individuos como colectividades; cualidades como la receptividad hacia las necesidades y deseos de los usuarios, un mayor interés personal hacia el trabajo propio y la habilidad para aceptar mayores responsabilidades que aseguren cierto nivel de resultados de forma eficiente. (p. 65)

Por otra parte, el autor afirma que “existen, sin duda alguna, similitudes entre formas de trabajo gerenciales y otras no manuales dentro de las burocracias públicas y las empresas comerciales” (2012, p. 66). Sin embargo, si bien dichas similitudes pueden resultar evidentes, “existen además diferencias significativas entre sus regímenes

de valores, por lo cual puede resultar poco deseable para los funcionarios públicos modelar su comportamiento a imagen del de sus homólogos del sector privado”, lo cual lleva cuestionar, en todo caso, la pertinencia de la equivalencia entre las prácticas del sector privado propuestas por la NGP y la administración de lo público sin analizar las limitaciones éticas y técnicas que ello implica.

Representatividad, la equidad, la igualdad, la toma de decisiones en la nueva gestión pública (NGP)

Alrededor de la nueva gestión pública (NGP) se centra un enfoque que busca mejorar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos mediante el uso de técnicas empresariales y del sector privado, específicamente al área de la gestión. En este sentido, Chica (2011, pp. 61-67) propone revisar la racionalidad administrativa de la NGP con fundamentos en los éxitos de la institución-mercado, lo que nos indica que en este paradigma es necesario centrar la medición de los resultados en la mejora continua de los servicios públicos, imperando la idea de que el sector público debe operar de manera similar a una empresa privada. De esta forma, la NGP utiliza herramientas y técnicas de gestión empresarial como la planificación estratégica, la gestión por resultados, la gestión del rendimiento, la reingeniería de procesos y la evaluación de costos y beneficios.

Debido a esto, los antecedentes de la NGP como características nacientes incluyen una mayor autonomía de gestión a los gerentes públicos, la descentralización de la toma de decisiones, la rendición de cuentas como un mecanismo de representación por resultados y la participación ciudadana ante una transparencia y responsabilidad fiscal. Sin embargo, de aquí la mayor de sus debilidades se encuentra en la privatización de la responsabilidad gubernamental en la prestación de servicios.

Con respecto a la principal diferencia con el enfoque de gestión pública tradicional, Chica y Salazar (2016, pp. 107-110) señalan que la representatividad encuentra en la NGP una importancia de mayor categoría en cuanto a la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo cual se traduce realmente en una mayor comunicatividad entre la

responsabilidad gubernamental que presta dichos servicios en interlocución directa de quienes los necesitan. Siguiendo esta diferenciación con la teoría burocrática clásica, mejorar la equidad en torno a la eficacia y la eficiencia se vuelve un valor fundamental para la NGP. Buscar mejorar la equidad en la prestación de los servicios públicos implica reducir las diferencias en la calidad y la accesibilidad a estos entre diferentes grupos de población, lo cual significa que se fomenta la adopción de medidas que reduzcan las desigualdades sociales y se espera que la gestión pública sea más sensible a las necesidades y preferencias de los ciudadanos; sin embargo, los matices de este tipo de equidad funcionan en las lógicas del mercado.

En esta misma lógica, a una luz sensible del mercado, la NGP no enfoca la igualdad en términos de distribución igualitaria de recursos, sino en una distribución igualitaria de oportunidades para los ciudadanos. Pretende promover la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía a través de la mejora de estos servicios públicos y en la reducción de las barreras que limiten su acceso.

Por último, es comprensible que la NGP promueva la descentralización y la delegación de responsabilidades en la gestión pública, principalmente con el objetivo de lograr desmarcarse de la burocracia clásica. Por lo tanto, se espera que los funcionarios tengan un mayor grado de autonomía y responsabilidad, lo que les permita tomar decisiones de manera eficiente y eficaz, en busca de mejorar la prestación de servicios públicos con un componente añadido por la participación ciudadana.

La nueva gestión pública (NGP) en Colombia y América Latina

En cuanto a la presencia de la NGP en América Latina, Roth (2018) expone que existió una “confrontación político-académica entre ‘antiguos’ y ‘modernos’ sobre la pertinencia o no de la adopción de la NGP en el caso latinoamericano” (p. 17), lo cual dio paso a una versión latinoamericana en la cual se incorporan ciertos elementos de esta, siendo los más relevantes “la importancia de la democratización de la administración pública y de la participación ciudadana” (p. 18). En esta línea, se da cierta flexibilización de los controles característicos de la

TBC, debido a que se “presupone la existencia de un servicio civil profesional” y, en consecuencia, se asume que los gobiernos son capaces de “ejercer una real conducción política sobre la administración pública” en tanto las burocracias están sometidas a las restricciones formales propias de los sistemas políticos modernos (Cunill, 2004, p. 432).

Acercándose al caso colombiano, Chica (2011) apunta a que con base a los criterios de eficiencia y eficacia de modelos administrativos del enfoque de NGP “como una de las razones por las que se empezaron a implementar ciertos elementos de la doctrina, principalmente referidos a procesos de diseño e implementación de política pública y al papel de los actores que participan en los mismos” (pp. 69-70). Así mismo, Chica y Salazar (2016) exponen que las trayectorias de reforma dadas en Colombia fueron principalmente orientadas hacia la Gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), enfoque por el cual Colombia ha sido galardonado gracias a su Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (p. 106).

Sin embargo, que no se dio un reemplazo total al paradigma burocrático anterior, puesto que en la práctica los elementos adoptados de la NGP se vieron absorbidos por la perspectiva neoinstitucional economicista de la época, cercana al neoliberalismo, y que fueron promovidos “por los organismos financieros y de cooperación internacionales” (Roth, 2018, pp. 18-19). Así mismo, Cunill (2012) resalta que las medidas adoptadas por la NGP en gran parte de los países latinoamericanos, como “la abolición de las carreras unificadas, el intensivo uso de contratos de término fijo para los altos directivos públicos, y la flexibilidad obtenida a través del creciente número de personal con arreglos temporarios”, no solo no llegaron a consolidar burocracias profesionales, sino que además “han atenuado el ethos del servicio público” (p. 4).

Nuevo servicio público (NSP) y burocracia representativa (BR)

Presuposiciones sobre el rol y las motivaciones de los funcionarios en el nuevo servicio público (NSP) y en la burocracia representativa (BR)

El nuevo servicio público (NSP) se forma teóricamente como filosofía de la administración pública con el objetivo de otorgar importancia a las teorías sobre la democracia. El sujeto central de esta apuesta teórica es el “sujeto democrático” como un presupuesto de comportamiento humano desde el cual el beneficio público es concebido como resultado del diálogo e intercambio de valores entre los ciudadanos (Sriram *et al.*, 2019).

Esta corriente tiene una visión positiva de los ciudadanos y los busca concebir no como clientes ni como socios, sino como sujetos políticos. Por esta razón, se plantea que los servicios sean proporcionados y administrados por medio de una negociación con la comunidad y ciudadanos vinculados a ella (Sriram *et al.*, 2019). Como consecuencia, el rol del aparato administrativo y de los empleados dentro de esta apuesta democrática es propiciar asociaciones entre los sectores público, privado, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos cívicos para encontrar definir objetivos comunes y consolidar esfuerzos mutuos (Perry, 2007).

De esta manera, el NSP opera bajo la presuposición de que los funcionarios públicos no deben actuar bajo la lógica del mercado en detrimento del derecho constitucional, los valores comunitarios, las normas políticas, los procedimientos institucionales y los valores de la ciudadanía. De acuerdo con los teóricos del NSP, es más probable que los esfuerzos de la administración pública tengan éxito si se opera a través de procesos de colaboración basados en el respeto del bien común y no en la ganancia y beneficio personal de quienes diseñan políticas públicas (Pereira y Jaráiz, 2015).

Representatividad, la equidad, la igualdad, la toma de decisiones en el nuevo servicio público (NSP) y la burocracia representativa (BR)

De acuerdo con la NSP, la responsabilidad del gobierno de defender valores democráticos implica que el interés público es el objetivo principal de la administración, siendo este el resultado de un diálogo sobre intereses mutuos o superpuestos entre múltiples sectores, por lo tanto, el gobierno funge como mediador de intereses entre los ciudadanos y otros grupos para crear valores compartidos (Denhardt y Denhardt, 2001).

La noción del bien público o interés público que adopta el NSP sobrepasa el ideal de la ganancia personal del individuo aislado e incluso va más allá de la agregación de todos los intereses individuales. De acuerdo con Pastor Albaladejo (2013), el NSP propone la administración pública como un escenario de diálogo igualitario que pueda conducir a los ciudadanos a trabajar y tomar decisiones en torno al bien público para vivir de manera plena y virtuosa dentro de la sociedad.

Aunque el NSP ciertamente se esfuerza por criticar el desdén que los administradores gerenciales pueden tener hacia el procedimiento y la norma (aspectos centrales en la vieja administración pública, previa a la nueva administración pública), su principal enfoque reside en reconciliar la democracia con la administración pública. La participación ciudadana y la discreción que tiene el funcionario público en la toma de decisiones en el marco del nuevo servicio público contrasta profundamente con el modelo de la teoría burocracia clásica (TBC) y diferencia los dos enfoques (Denhardt y Denhardt, 2000).

Desde esta posición, se pueden nutrir las características de la representación en la teoría. La teoría de la burocracia representativa afirma que un cuerpo burocrático diverso en la administración pública que refleje la composición demográfica de una población (en términos de género, raza, etnicidad, etc.) es más propenso a responder a las necesidades de todos los ciudadanos (Murdoch *et al.*, 2017).

Esta teoría supone que los antecedentes sociales, experiencias de socialización, formación de actitudes/valores y comportamientos son, en gran medida, el resultado de las condiciones socioeconómicas de los distintos grupos demográficos y conducen a la formación de valores

que posteriormente influyen en procesos burocráticos. En esta línea, si se asegura que el cuerpo burocrático cuente con presencia de funcionarios de grupos demográficos minoritarios, este será más sensible a los puntos de vista, objetivos y necesidades de dichas poblaciones (Bradbury, 2011).

De esta manera, la teoría de la burocracia representativa argumenta que el conjunto de los funcionarios debe describir la composición demográfica de la población a la que sirve, en una lógica de representación pasiva para reflejar sus intereses en la posterior representación activa (Ricucci y Van Ryzin, 2016). Esto, en todo caso, refiere a la capacidad indirecta de reconvertir al aparato burocrático en una *expresión* más de la sociedad, como una manera de indicar las trayectorias internas y corresponder con los “intereses” propios de esta.

Aunque sus orígenes se remontan a contextos disímiles, es evidente que la teoría de la burocracia representativa comparte afinidades teóricas y preocupaciones similares con el paradigma del nuevo servicio público. En primer lugar, las dos admiten que el funcionario público tiene un papel activo en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, a diferencia de la teoría burocrática clásica, en la cual los funcionarios son únicamente administradores neutrales de proyectos formulados por funcionarios electos quienes sí representan a la comunidad. En segundo lugar, los dos planteamientos buscan reconciliar la burocracia con la democracia y tratan de trasladar teorías democráticas y de la participación ciudadana al ámbito de la administración pública (Morgeson, 2005).

El nuevo servicio público (NSP) y la burocracia representativa (BR) en Colombia y América Latina

Aunque la implementación de la NSP fue parte de los debates en torno a la administración pública encarnados durante los procesos políticos de las décadas de 1990 y 2000, ha estado relegada a un ámbito teórico y crítico. La NSP ha tenido acogida dentro de los países de la región como herramienta específica de política y gestión pública, en particular frente a la conceptualización de los “partenariados público-privados” (Valenzuela Mendoza, 2015) como los agentes en constante

relación, en la que resalta la importancia del servidor público. Se ha evidenciado un posicionamiento relevante del concepto de *accountability* dentro de las discusiones en las esferas latinoamericanas, junto a los modelos de gobernanza y gobierno abierto, que han surgido conjuntamente al NSP como el resultado directo de la aplicación democrática de la administración al proponer la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía como eje central. Así, para Pereira y Jaráiz (2015):

Ante estos presupuestos, sobra decir que la concepción de la *accountability* por parte del Nuevo Servicio Público entra en clara contradicción con las perspectivas anteriores, pues reconoce la centralidad de este concepto en los gobiernos democráticos y de las administraciones públicas [...] atendiendo dicha responsabilidad no sólo a las leyes constitucionales, sino también a otros departamentos y niveles de gobierno, a los medios de comunicación, a los estándares profesionales, a los valores comunitarios, a los factores situacionales, a las normas democráticas y por supuesto, a los ciudadanos. (p. 84)

Por lo mismo, el NSP se ha concentrado tanto teórica como políticamente en torno a la reificación de la noción del “gobernante”, en sentido de comprender que sus funciones:

No sólo consisten en conocer y gestionar los recursos y los programas sino en ir mucho más allá; es decir, en implicar a los ciudadanos, a la comunidad, al barrio o municipio en el proceso y servir de elemento de conexión e integración social. De este modo los empleados públicos, al asumir la responsabilidad de servir a los ciudadanos y al entender que los programas y recursos no les pertenecen, llegan a desarrollar un rol de facilitadores en la construcción de la ciudadanía y en el fomento del diálogo democrático. (García y Pastor, 2011, p. 6)

Añadido a ello, Oszlak (2013) plantea que el propósito político del modelo del NSP, así como de otros modelos alternativos de administración pública, encuentra correspondencia con la teorización sobre la transición de los regímenes burocrático-administrativos hacia regímenes neoparlamentarios. En suma, la implementación tanto de la NGP como del NSP responde a un proceso político particular, en el

que la democracia era (gradualmente) adoptada como búsqueda del “buen gobierno” sobre las dictaduras. La democratización de las otras esferas de la vida público condujo a:

[...] un escalón superior en la escala de calidad democrática implicaba el establecimiento de plenas libertades de asociación, de expresión, de diversificación de las fuentes de información, así como una garantía de que las instituciones gubernamentales no actuarían ostensiblemente de modo predatorio, en función de beneficios particulares. También la posibilidad de un gobierno abierto constituye un hito superior en la escala de la democratización. (pp. 23-24)

Por otro lado, parte de las críticas hechas a la aplicación de la NGP en Latinoamérica se han dirigido sobre los enfoques *territoriales* o *descentralizados* de las políticas públicas. En general, las críticas se han desarrollado en evidenciar que la ejecución de la política en el territorio no siempre tiene un carácter “orgánico” con la población que habita, sino que responde a una “localización” de una política central. Así, como informa Gallicchio (2010), en la realidad se encuentra una disyuntiva entre la territorialización de las políticas y las políticas territoriales, cuya diferencia surge del modo en que se diseñan y articulan. Con todo, esta discusión permite entender que, en casos como el colombiano, la materialización de los planteamientos del NSP puede encontrarse de forma local, como la expresión “traductora” frente a la dirección de la administración pública.

En concreto, tal materialización puede ser observada por medio de la participación cívica y social que los habitantes tienen durante el diseño, aplicación y revisión de la política. Para Muñoz y Fontaine (2019), la participación ciudadana y la coordinación con organizaciones cívicas-locales ha tenido un gran impacto en la producción de política pública, en particular frente a la desarrollada como parte de los programas de lucha contra la pobreza. Para los autores, esto se demuestra en tanto la falta de participación de los actores no estatales conduce a una mala identificación de las causas de la pobreza, lo cual se traduce en un diseño mal enfocado de los instrumentos de la política. Con todo, es claro evidenciar que tal sentido demuestra una necesidad de

aplicar modelos de administración pública que permitan y fomenten la participación ciudadana, tales como el NSP:

Finalmente, la gestión pública, es decir, poner “en marcha” el aparato estatal, a través de la operativización acertada, puntual y práctica de un conjunto de acciones y estrategias que lleven a la consecución efectiva de los objetivos y metas trazados en las políticas públicas. De nada sirve políticas bien diseñadas si no cuentan con planes de acción claros que generen resultados satisfactorios en su población objetivo. (p. 103)

Similarmente, Muñoz (2020) ha identificado que el NSP ha tenido materialización en algunos planes de gobiernos locales y departamentales, cuyas herramientas de gestión pública se han implementado de acuerdo con las realidades territoriales como formas de atizar la gobernanza, la participación y la autogestión:

A modo de ejemplos del NSP, encontramos los casos de Antonio Navarro Wolff, elegido el mejor alcalde de Colombia en 1998. Posteriormente gobernador de Nariño (2008-2011), y el caso de Sergio Fajardo, alcalde de Medellín (2004-2007), quienes cambiaron las prácticas tradicionales de gobernar, mediante el uso de estrategias más participativas y cercanas a las dinámicas locales. En el caso de Navarro, su gestión se enmarcó en un Nuevo Servicio Público y un gobierno abierto que propició espacios de participación ciudadana [...] Fajardo por su lado, se esforzó, por encontrar soluciones rápidas y prácticas a los problemas locales, de la mano de la comunidad. (pp. 112-113)

Marco conceptual

Concepto de género

Al interior de los estudios feministas, se ha utilizado el concepto de género para referirse a esta “producción de formas culturalmente

apropiadas, respecto al comportamiento de los hombres y mujeres” (Lamas, 2013, p. 23). La palabra *género* denota, una categoría de análisis, en tanto da cuenta de una realidad social: la de las mujeres; pero su análisis no se agota en estas. Además de lo anterior, tal y como lo plantea la autora Joan Scott (1996), el género es una categoría política, pues devela una forma en la que las relaciones y estructuras sociales se significan en torno a una organización jerárquica del poder y una distribución desigual de este, que deja a las mujeres en una posición de subordinación respecto a los varones.

“La producción de estas formas culturalmente apropiadas de comportamiento, está mediada por la interacción de un amplio espectro de instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas” (Lamas, 2013). Por esta razón, el género es el producto de complejas interacciones, de sujetos en relación con las instituciones dentro de un espacio social. Con ello, se puede concluir que el género no solo opera en la base material de la cultura, sino que también se ubica en la dimensión abstracta del imaginario colectivo. En últimas, el género se constituye tanto en lo simbólico como en la materialización de estos símbolos a través de la cultura, por lo que este puede evocar representaciones múltiples e, incluso, contradictorias.

Así pues, la utilización teórica y política de la categoría género ha servido para desnaturalizar lo que significa el ser mujer, concebida como “lo otro” en relación con lo masculino, desde los paradigmas del conocimiento occidental (Curiel, 2014). Adicionalmente, ha permitido explicar que las desigualdades entre los sexos no son una cuestión natural, sino social e histórica (Curiel, 2014). De esta manera, los estudios de género se convierten en una forma de comprender a las mujeres, y demás existencias que se escapan del binarismo, “no como un aspecto aislado de la sociedad sino como una parte integral de ella” (Lamas, 2013, p. 33).

Lo anterior, obliga a una revaloración y transformación de los conceptos tradicionales de todas las disciplinas académicas. Es por ello que resulta pertinente evaluar la incidencia de esta categoría en una disciplina como la administración pública, que atraviesa tres esferas

de las cuales la mujer ha sido aislada históricamente: lo político, lo público y lo académico.

Género y administración pública. La ley de cuotas y los techos de cristal

La crítica hacia los estudios organizacionales y a la administración pública desde las nuevas epistemologías sociales tiene su origen durante los cambios epistemológicos originados durante la década de 1960. Como lo indica María Misoczky (2016), quien reconstruye el proceso de crítica hacia las organizaciones, estas teorizaciones emergieron al notar el carácter “funcionalista” de las ciencias de la administración pública, cuyo origen europeo y colonial impide la realización hacia otro tipo de modelos alternativos. Así, el pensamiento críticamente emergente, en su nivel de teorización más abstracta, da forma hacia nuevos elementos/perspectivas epistemológicas y ontológicas de esta.

Al respecto, para autoras como Ángela Londoño (2019), estas críticas han podido estructurarse a partir de enfoques propios del pensamiento posmoderno, el cual genera perspectivas innovadoras que cuestionan las prácticas hegemónicas existentes. El feminismo, como una de las vertientes teóricas críticas contemporáneas, posibilita la transformación de los estudios sociales, en el sentido de enfocar nuevas preocupaciones que resultan invisibles desde otras ópticas de los estudios administrativos, que se relacionan con la mujer en la administración, ya sea por medio de su participación, su diseño o su aplicación.

No obstante, debido a la amplitud del campo de estudio, el planteamiento en torno al género como consideración principal en la administración pública tiende a ser difuso y variado. Para propósitos de este texto, este planteamiento se retomará de acuerdo con lo mencionado por las autoras Calás y Smircich (2017), así como López y Luna (2022), quienes indican que las teorías críticas o de nuevas epistemologías se encuentran relacionadas con un cambio en la perspectiva de los sujetos (y sujetas) que componen la política pública, no solo su aplicación, sino también en su diseño y ejecución; a través de un cambio en la perspectiva, se puede desarrollar que el género no es solo una variable de

“otredad” o diferenciada, sino que implica más relaciones. Por medio de una perspectiva centrada en el género, es posible deconstruir críticamente las relaciones personales, grupales y colectivas en distintos ámbitos sociales institucionalizados, que reflejan las relaciones de poder asimétricas, desiguales y de subordinación.

Con todo, dentro de los estudios de la administración pública esta perspectiva corresponde con el enfoque de las luchas sociales que se han adelantado por los movimientos feministas, cuyo devenir ha resultado en la exposición de la desigualdad que viven día a día las mujeres en el sistema hétero-patriarcal. Es por medio de este tipo de perspectivas que se puede conseguir una verdadera participación de la diversidad de expresiones humanas, al romper con los esquemas históricos de dominación hétero, patriarcal y binario. La crítica ocasionada por estas nuevas epistemologías permite entender el carácter funcionalista clásico de las organizaciones e instituciones, reemplazándolas por una visión íntegra de corrientes conscientes de los fenómenos sociales, simbólicos y racionales que impactan a las mujeres.

Autoras como Daniela Losiggio abarcan el problema de la participación de las mujeres en las esferas del poder público como algo transversal no solo a Occidente, sino también como respuesta al sistema económico capitalista; en este sentido, menciona en su texto “Universal y efectiva: la esfera pública en el pensamiento político feminista” (2020) que:

En estos escenarios la voz correcta y las reglas del discurso están impuestas por los grupos dominantes y reproducen las exclusiones informales. [...] Distinta al separatismo que abandona las instituciones y disputas de poder, la interacción pública asume una orientación ligada a lo público y desidealiza la compulsión al acuerdo. (p. 159)

De esta manera, se plantea un debate más allá de las formas en las que se organiza —o no— el sistema de gobierno y plantea discusiones sobre las producciones culturales de las desigualdades en todos los campos entre hombres, como hegemonas, y mujeres, como subalternas, a partir del interés de reproducir los mandatos económicos del capitalismo. Finalmente, se resalta también la atención que versa Losiggio

sobre las exclusiones informales, que plantea también el análisis no solo del por qué medidas como las leyes de cuotas resultan insuficientes, sino también vislumbra cómo sin una transformación radical de lo público y la eliminación de las esferas público/privadas no se logrará una participación real de las mujeres en la toma de decisiones en espacios de poder “público”.

Otro de los conceptos utilizados por las autoras feministas ha sido el *techo de cristal*, el cual fue implementado por primera vez por Marilyn Loden a finales de la década de 1970, pero en la actualidad continúa siendo relevante. Este concepto hace referencia a las barreras sociales y culturales que se les presenta a las mujeres en el ámbito laboral para poder ascender de manera efectiva. Estas barreras suelen verse expresadas en términos representativos, a partir de la poca o nula atención a las ideas de ellas, o en términos de participación, con la poca concentración de mujeres en niveles directivos; esto último rara vez se debe por decisiones propias de las trabajadoras, sino que por razones culturales, tales como los sesgos ligados a las labores del cuidado que ejercen las mujeres, la emocionalidad o la falsa idea de una inferior formación académica y experiencia profesional, que terminan por la selección de un mayor porcentaje de hombres en cargos directivos a comparación de las mujeres. En este ámbito, se observa un avance investigativo en dos vías; primero, las investigaciones que analizan este fenómeno aplicado a la realidad, en empresas, distintos gobiernos, etc., las cuales principalmente se enfocan a resaltar la desigualdad al interior de estas; y las segundas tienden a buscar potenciar el concepto para reflexionar sobre las condiciones que determinan en estas barreras.

En este orden, se encontraron investigaciones de tipo comparativo sobre el impacto de políticas de reducción de brechas en distintos ámbitos, tales como el estudio de Wright y Baxter (2000), quienes compararon los casos de Estados Unidos, Australia y Suecia a partir de políticas que buscan disminuir esta brecha y de estadísticas sobre la presencia de mujeres en las empresas de los respectivos países. Esta clase de investigaciones, de tipo comparativo, también se encuentran vinculadas a la adoptabilidad que tienen las ideas de las mujeres en la

ciencia y la academia, como lo realizada por Andersen (2018) con una investigación a partir del análisis del motor de búsqueda de Google Scholar.

Por otro lado, a partir del surgimiento de este término, se han desarrollado importantes investigaciones profundizando en las razones de estas barreras que determinan en los techos de cristal y los suelos pegajosos, conceptos directamente interconectados. Al respecto, destaca Caira Tovar, quien reflexiona sobre la paridad como un concepto más complejo, que:

abarca un cambio de actitud y aptitud que debe iniciar en el hogar si realmente se aspira a vencer el sistema patriarcal que ha imperado históricamente en la sociedad, donde las mujeres tradicionalmente son relegadas a actividades no remuneradas relacionadas con la atención a la familia u obligadas a renunciar a sus aspiraciones profesionales si no cuenta con el apoyo que merece para seguir aportando conocimientos en cualquier rama del saber. (Caira Tovar, 2022, p. 8)

Además, con un análisis en los campos académicos, aparece Gallego Morón (2021), ilustrando la existencia de los techos de cristal en un caso específico, pero avanzando fundamentalmente sobre la necesidad de “superar la concepción tradicional del techo de cristal, y dejar de focalizar la atención, de manera primordial, en la infrarrepresentación de estas” (Gallego-Morón, 2021, p. 3).

Por otro lado, en lo que refiere a la literatura de las experiencias de la administración pública, es posible evidenciar cómo se recogen diferentes vertientes respecto al quehacer institucional que acogen tanto a la administración pública como a las políticas públicas. Uno de los marcos de referencia más utilizados son los lineamientos trazados por las Naciones Unidas, como se aprecia en Alfama y Álvarez (2015) y García (2007), puesto que sientan las bases de los diferentes compromisos políticos y administrativos que los Estados han asumido a la hora de configurar los arreglos institucionales que se pondrán en marcha con el fin de alcanzar nuevos paradigmas en torno al problema del género dentro de las instituciones públicas.

En ese sentido, a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995, surge una nueva estrategia que parte de la base de que lo realizado hasta el momento es insuficiente a la hora de generar procesos de igualdad y equidad entre hombres y mujeres dentro de la administración y las políticas públicas (Alfama y Álvarez, 2015). Dicha estrategia tiene el nombre *mainstreaming* de género y reconoce, según las autoras, que “las políticas públicas contienen un marcado sesgo de género, por lo que suelen contribuir a reproducir la desigualdad entre mujeres y hombres” (p. 26). En ese sentido, este enfoque permite una ruptura epistemológica con lo construido anteriormente con el desarrollo de la teoría administrativa hasta los tiempos de la Nueva Gerencia Pública a partir de las estrategias lideradas por Naciones Unidas, ya que evalúa el problema del género en el ámbito público desde una perspectiva estructural y no particular o sectorial como se hizo en otrora (Alfama y Álvarez, 2015).

Estos nuevos mandatos han implicado la institucionalización de la perspectiva de género, lo cual ha supuesto una tensión entre lo “viejo” y lo “nuevo”, es decir, entre las prácticas y costumbres administrativas dentro de la administración pública (García, 2007). Así pues, tanto Alfama y Álvarez (2015) como García (2007) señalan la necesidad de avanzar en la redefinición y reconstrucción de las prácticas institucionales dentro de los diferentes campos de acción de la administración, es decir, dentro de las diferentes herramientas que están en disposición del Estado para materializar los pretendidos avances en torno a la problemática del género que implican la consecución de logros que permitan una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres (García, 2007).

Así pues, para Alfama y Álvarez (2015), se puede dar cuenta de herramientas de introducción de mandato (leyes, planes y programas), unidades de organización y estructuración institucional (unidades y comisiones de género, etc.), de conocimiento (semilleros, observatorios, grupos de investigación, índices e indicadores), de proceso político (informes de impacto, cláusulas de igualdad, etc.), de participación (consejos o procesos participativos y organismos consultivos) y de evaluación y rendición de cuentas (evaluaciones, creación de

sistemas de información y monitoreo). En cualquier caso, la literatura revisada expresa sobre todo una idea binaria en torno al género y deja por fuera nociones críticas relacionadas con las diversidades sexuales que recogen en la actualidad los estudios de género.

Perspectiva de género y pertinencia investigativa

Visibilizar las necesidades y expectativas de los diferentes grupos con base en el género logra tener una definición de objetivos y acciones que abordan de manera equitativa el desarrollo de la problemática de las mujeres y la desigualdad a la que se enfrentan constantemente. Por tal razón, es necesario entender que la perspectiva de género se presenta como una herramienta de interpretación de los hechos, como así lo afirma Pizarro (2021).

Así, se puede realizar un diagnóstico que logre incorporar una mirada crítica en perspectiva de género logrando hacer ver que las relaciones de poder y las estructuras sociales influyen en la observación de las y los investigadores. Los roles y los estereotipos que se perpetúan, permiten evidenciar y criticar al momento de proponer soluciones que promuevan incluso desde la investigación una perspectiva en clave de género. Al incorporar la visión de género, se evita perpetuar las desigualdades históricas, que, en caso de no ser consideradas en la investigación, producirían subjetividades.

Metodología

Método

Reconocer la importancia de los agentes que componen las instituciones en correspondencia con las teorías administrativas tratadas supone un avance hacia la construcción de técnicas para cuantificar y cualificar las perspectivas de los funcionarios. Es importante

evidenciar la relevancia analítica de la percepción de las y los funcionarios de cada institución en razón de 1) su accionar dentro de la institución, 2) su papel dentro de la institución y 3) el funcionamiento interno de la institución en sí misma.

De este modo, se debe valorar la afinidad de quienes “lideran” la institución en determinado momento, por medio de la caracterización de sus creencias, aproximaciones, expectativas, etc. Ligadas a alguna de las teorías administrativas. Por ello, un ejercicio analítico que no esté complementado con la recolección de información por medio de entrevistas y encuestas es un ejercicio que no plasma fielmente los fenómenos que se esperan observar, y no permite alcanzar el nivel de análisis que se pretende obtener.

La investigación, a su vez, se recoge en los supuestos metodológicos feministas, bajo los cuales se afirma una inexistencia de la observación neutra (Bartra *et al.*, 2010). Así pues, este trabajo pretende incluir las experiencias feminizadas al interior de la administración pública, a fin de que el género pueda desarrollarse como una categoría de análisis. Reconocer las características y necesidades en clave de género se convierte en un factor importante para poder establecer criterios de inclusión y llevar a cabo una muestra representativa fiable.

En conclusión, la metodología es insuficiente siempre que los diagnósticos construidos no tengan una perspectiva de género, puesto que la necesidad de encontrar un análisis en la población solo debe atravesarse con el mayor número de variables que sirvan y se adapten al objetivo de la investigación. La perspectiva de género posibilita identificar las técnicas y herramientas que metodológicamente se adecúen para recopilar los datos de análisis necesarios, representativos e incluyentes.

Técnica

Se emplean instrumentos que permiten el análisis cuantitativo y cualitativo y que se adaptan a los diferentes objetivos de la investigación. Por un lado, para la metodología cuantitativa es necesario obtener datos numéricos y estadísticos con el fin de establecer un análisis

relacional para observar la presencia de las corrientes teóricas en las instituciones. Por otro lado, la metodología cualitativa es utilizada para comprender e interpretar el significado de los contextos en los cuales los funcionarios públicos se ven inmersos, razón por la cual se emplea la entrevista semiestructurada para la obtención y recopilación de datos. Igualmente, esta herramienta posibilita acercarse a una observación detallada y descriptiva de las percepciones u opiniones de los entrevistados, resaltando las experiencias en relación con el género como perspectiva crítica de los mismos descubrimientos.

Se parte de una población *a priori* identificada, cuya característica principal es su posición dentro de las entidades bajo la figura de funcionarios de libre nombramiento y remoción. Debido a la intención de centrar los instrumentos en aquellos sujetos que pertenezcan a un cargo directivo dentro de la entidad, y dada la dificultad en el contacto y la disponibilidad de estos, este tipo de muestreo es ideal para la investigación, en tanto “descubre” a la población que es viable para la aplicación.

Instrumentos

Cuestionario¹

Se utiliza una encuesta a modo de cuestionario, desde una metodología cuantitativa, con el objetivo de consolidar información detallada acerca de las motivaciones y el razonamiento subyacente de individuos que integran los cuerpos administrativos considerados en esta investigación. En el cuestionario se presentan preguntas al

.....

1 El modelo de cuestionario (anexo 1) está construido en torno a 20 preguntas divididas en tres secciones: descripción personal, preguntas en torno a varios elementos de la administración pública, y preguntas acerca de la participación de mujeres dentro de las entidades. Para la segunda y tercera sección, cada respuesta se significa como una característica asociada a alguna de las teorías descritas en el estado del arte, y será operacionalizada de tal modo que su suma final refleje la “posición” del encuestado dentro del diagrama ternario, el cual explica la afinidad teórica (y, por tanto, la concentración de varias posiciones) dentro de los campos asociados a cada una de las teorías. Finalmente, la sección sobre la participación de mujeres busca contrastar observaciones de los funcionarios de acuerdo con posturas previamente establecidas por el instrumento.

funcionario sobre el propósito de la administración pública, el rol del funcionario dentro de esta y la composición del cuerpo burocrático. Cada pregunta cuenta con tres respuestas, cada una corresponde a una de las tres corrientes teóricas contempladas en la investigación y cada una de las preguntas tiene un valor igual a las otras.

Tras la solución del cuestionario, se calcula una posición del individuo utilizando un diagrama ternario basado en sus respuestas (Kastellec y Leoni, 2007). El gráfico triangular equilátero del diagrama ternario expone la composición de porcentajes en un 100 % de respuestas; la posición del punto entre los tres ejes refleja el grado de afinidad entre los tres conjuntos. Así, se pueden graficar la totalidad de “puntos” o posiciones de los encuestados en el mismo gráfico, con el fin de identificar la existencia de tendencias y valores atípicos, permitiendo emplear la metodología para la graficación o “cartografía” en los estudios políticos.

Esta forma de representación visual resulta apropiada por varios motivos: permite la graficación de los tres componentes contrastantes; permite desarrollar los análisis de forma gráfica con el fin de identificar tendencias y sesgos; y no representa valores indeterminados por fuera de las tres corrientes consideradas (Wainer, 1992). Otra ventaja es que las tres corrientes se representan de manera adyacente en el diagrama ternario y, por lo tanto, no hay necesidad de “trazar” ejes divisorios con carga conceptual (Petrik, 2010). Por su parte, el gráfico ternario también permite identificar tendencias en términos de *racimos* o cúmulos al considerar la totalidad de los encuestados, lo cual también resulta útil en la comparación sincrónica de las dos organizaciones.

Vale la pena reconocer que esta técnica cuantitativa se realiza entre una muestra pequeña de funcionarios, por lo cual es limitada en la descripción de la prevalencia de estos paradigmas en el totalidad de las organizaciones. No obstante, los individuos encuestados tienen posiciones de carácter directivo, por lo cual sus orientaciones afectan las instituciones en mayor medida que otros funcionarios.

Resulta importante señalar que el cuestionario depende de preguntas de opción múltiple en las que cada respuesta corresponde a una corriente y, por lo tanto, no contempla la posibilidad de recopilar valores indeterminados o no correspondientes hacia una de estas

corrientes. Esta característica proviene del enfoque teórico que asume la investigación: las tres corrientes no pretenden presentar una visión totalmente hermética del escenario teórico de la administración pública. El uso de las tres corrientes, simplemente, busca presentar una visión panorámica de las discusiones y patrones compartidos dentro de la disciplina.

Entrevista²

Desde la metodología cualitativa, se realizan entrevistas de carácter semiestructurado. Las preguntas al interior de estas pretenden reflexionar en torno al género y las experiencias de mujeres en la administración pública. Ello a través de la percepción que se tiene sobre estas categorías un miembro estratégico de cada entidad; por un lado, en el DNP se entrevistó a la subdirectora de Género Juanita Bernal, funcionaria de libre remoción y nombramiento, quien también participó del cuestionario; por otro lado, en el DPS se buscó contactar con su directora general, Cielo Rusinque; por ello, la entrevista fue hecha a uno de sus asesores, Leonidas Name.

Cada entrevista consta de tres preguntas sobre la relación género-administración pública, y a cada una le corresponde un interés teórico de fondo. En la tabla 1, se relaciona a cada pregunta el desarrollo teórico que se pretende lograr con esta.

.....

2 Las preguntas por desarrollar en la entrevista (anexo 2) están enfocadas en tres ejes principales: sobre la toma de decisiones, la ley de cuotas y los sesgos culturales existentes dentro de la administración pública. Para su realización. Igualmente, se desarrollaron de acuerdo con los planteamientos teóricos desarrollados en el apartado de estado de arte y marco conceptual.

Tabla 1. Preguntas entrevista género y administración pública

<i>¿Una mayor participación de mujeres, en la administración pública, transforma el proceso de toma de decisiones políticas? Si así lo cree, ¿considera que lo anterior da lugar a nuevas maneras de atender las necesidades/desigualdades sociales?</i>	Teniendo en cuenta que, históricamente, las mujeres han sido aisladas de lo que se comprende como público y que, por tanto, la administración pública no es una institución que escape a esto; sino que, por el contrario, perpetúa las desigualdades en torno al género en el ejercicio político. La primera pregunta pretende indagar sobre la percepción que se tiene respecto a la participación de mujeres en la AP. Y si esta, verdaderamente, rompe o logra confrontar los sistemas históricos de dominación hétero-patriarcal, tanto al interior de la administración como del ejercicio político y de la sociedad en general.
<i>¿Qué opina de la ley de cuotas? ¿Considera que la mera paridad de género es suficiente para la transformación del ejercicio político y la toma de decisiones a favor de las mujeres?</i>	La segunda pregunta confronta dos nociones respecto a la representación de mujeres: la representación pasiva y la representación activa. Estas dos formas de concebir la representación hacen parte de la propuesta teórica de la burocracia representativa. Así pues, la pregunta pone a consideración la postura del funcionario o funcionaria respecto a la ley de cuotas, como instrumento de la representación pasiva. Y si considera que la paridad es o no suficiente para transformar el ejercicio político en favor de las desigualdades de género.
<i>¿Considera que los sesgos de género, presentes en la cultura, se encuentran también al interior de la administración pública? Si es así, ¿ha presenciado la manera en la que estos se desarrollan y qué medidas considera prudentes para combatirlos?</i>	La última pregunta hace referencia a la dimensión cultural. Como ya se ha mencionado en la investigación, son las producciones culturales las que dan lugar a las desigualdades genéricas entre hombres y mujeres. Esta pregunta considera los efectos que ha tenido la cultura patriarcal sobre la función pública y cómo esta puede transformarse para no seguir reproduciendo y confrontar estos esquemas históricos de dominación.

Fuente: elaboración propia.

La entrevista permite recolectar información de percepción, que es útil en razón del enfoque de género que es transversal al análisis principal de esta investigación. Al tener este proyecto un acercamiento a las propuestas teóricas de género, se propone conocer y caracterizar el ejercicio de las relaciones de poder respectivas al género por medio de la recolección de información derivada de las experiencias

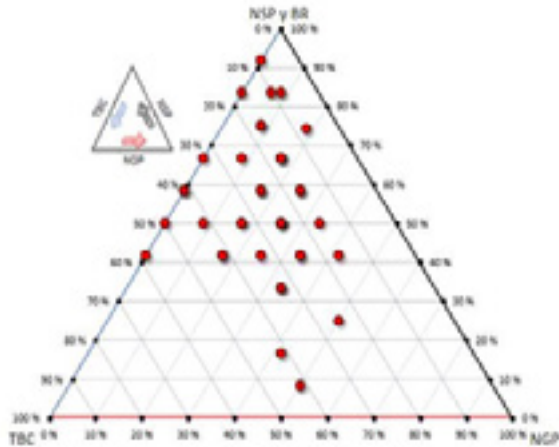
personales de funcionarias que desarrollen diversos tipos de roles dentro de las organizaciones seleccionadas.

Análisis de resultados

A lo largo de los meses de abril y mayo de 2023, el instrumento de cuestionario fue aplicado a partir del reconocimiento de actores relevantes para la investigación. En total, se obtuvieron 59 respuestas, de las cuales 39 corresponden a respuestas de funcionarios del DNP y 20 corresponden a funcionarios del DPS. En primer lugar, se exponen los resultados a partir de la metodología del diagrama ternario definido anteriormente, divididos según género, y carácter de las universidades de egreso; en segundo lugar, se analizan y ponderan los resultados obtenidos a partir del componente teórico del artículo; finalmente, se exponen los resultados obtenidos a partir de las preguntas de género planteadas en la encuesta y la entrevista, relacionadas de forma crítica con el desarrollo teórico de las propuestas teóricas de género.

Exposición y presentación de resultados

Figura 1. Total funcionarios encuestados (DNP)



Fuente: elaboración propia.

A partir del uso de la figura ternaria es posible ver que la mayoría de funcionarios encuestados tienen más afinidad con las nociones sobre la administración pública del nuevo servicio público (NSP) y de la burocracia representativa (BR). En menor medida, prevalecen ideas sobre la administración pública provenientes de la teoría burocrática clásica (TBC). De hecho, algunos de los funcionarios encuestados se identificaron exclusivamente con el NSP/BR y la TBC, y no se identificó ninguna inclinación hacia las ideas de NGP. Aparte de unos pocos casos atípicos, el cúmulo principal muestra una tendencia clara hacia el NSP/BR y, en menor medida, hacia la TBC.

Figura 2. Total funcionarios encuestados (DPS)

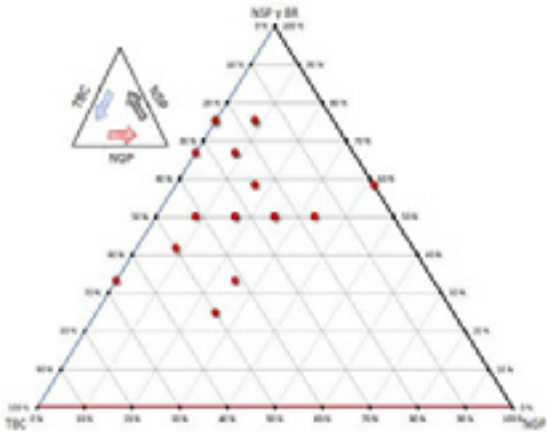
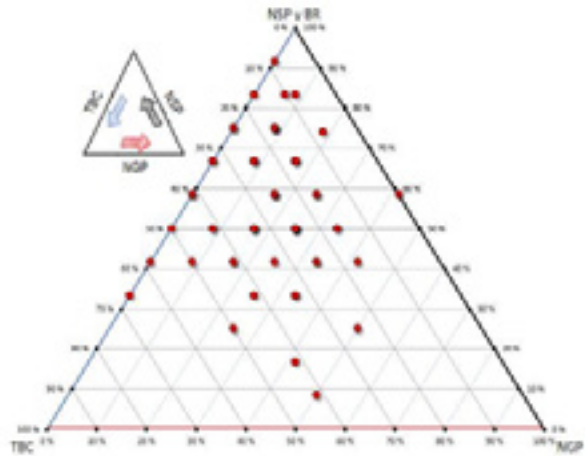


Figura: elaboración propia.

Se repite la tendencia evidenciada en el DNP: el cúmulo de funcionarios encuestados tienen más afinidad con las nociones sobre la administración pública del NSP y de la BR. Nuevamente, existe una prevalencia secundaria de ideas sobre la administración pública provenientes de la TBC. Hay un caso aislado en el que un funcionario no dio ninguna respuesta correspondiente a la TBC, mientras tanto tres funcionarios no dieron ninguna respuesta correspondiente a la NGP.

Figura 3. Total funcionarios encuestados (DNP y DPS)



Fuente: elaboración propia.

Se consolida un único cúmulo con tendencia hacia el NSP/BR y con tendencia secundaria hacia la TBC. No existe una tendencia divergente entre las dos entidades, aun así, es notorio que entre los funcionarios encuestados en el DNP hay más casos atípicos con tendencia a la NGP, mientras que en el DPS hay más dispersión hacia la TBC.

Figura 4. Total de encuestados (mujeres)

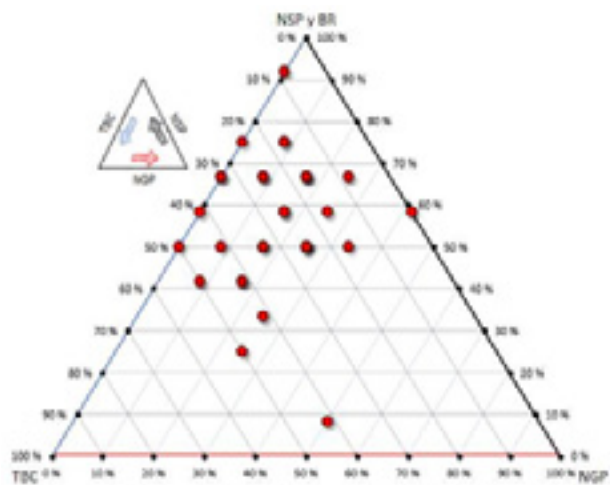


Figura: elaboración propia.

Se constata que, nuevamente, se conforma un cúmulo con tendencia hacia el NSP/BR y con tendencia secundaria hacia la TBC. Resalta que entre las mujeres hay 5 casos en los que las funcionarias no dieron ninguna respuesta correspondiente a la NGP y, por lo tanto, se ubican directamente en el borde correspondiente al NSP/BR y la TBC.

Figura 5. Total de encuestados (hombres)

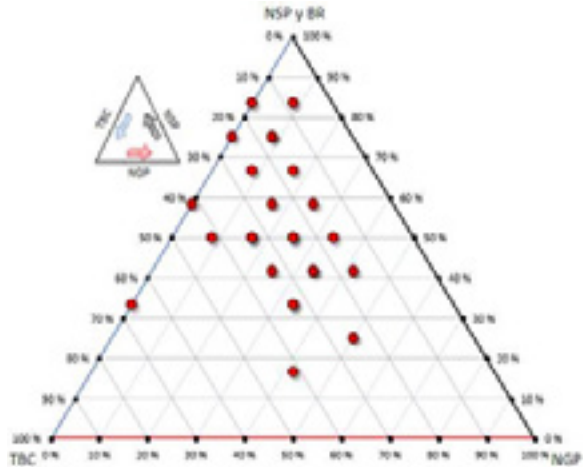
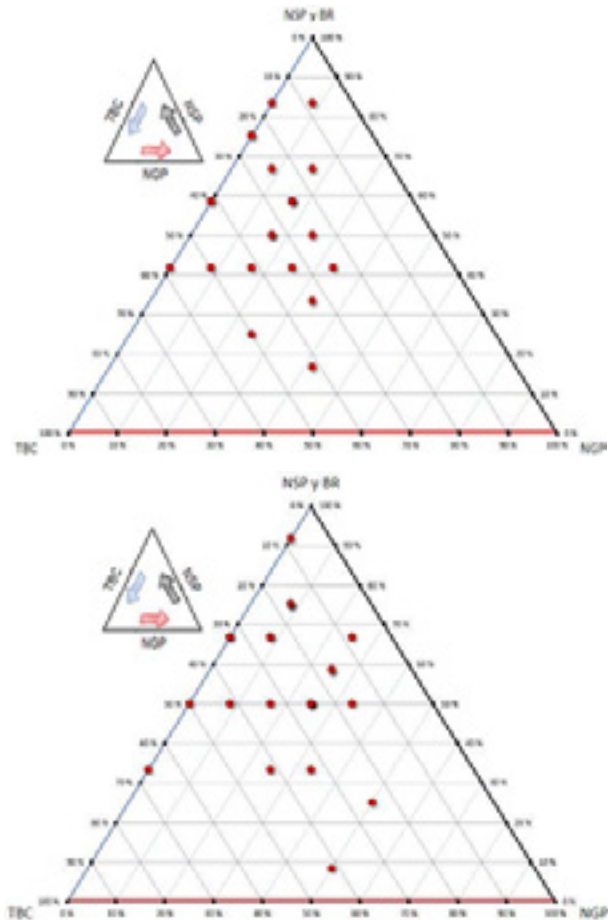


Figura: elaboración propia.

En este caso, prima una tendencia hacia el NSP/BR, pero la inclinación secundaria cambia hacia la NGP. Entre los hombres también hay 4 casos en los que el encuestado no dio ninguna respuesta correspondiente a la NGP y, consecuentemente, se ubican directamente en el borde correspondiente al NSP/BR y la TBC. Comparando la posición de las mujeres y los hombres encuestados, persiste una preponderancia de la NSP/BR en los dos casos. No obstante, también es posible observar que la tendencia secundaria en el caso de las mujeres es la identificación con la TBC, mientras que en el conjunto de respuestas de los hombres hay una mayor dispersión secundaria hacia la NGP.

Figuras 6 y 7. Total de encuestados (universidades públicas y privadas)



Fuente: elaboración propia.

Se observa una predilección de los encuestados con pregrado en universidad pública hacia el NSP y la BR, y una dispersión secundaria hacia la TBC. Por su parte, en el total de encuestados con pregrado en universidad privada persiste la inclinación principal por el NSP y la BR, pero la dispersión secundaria es mucho menos notoria y se presentan casos atípicos en los que el individuo se identifica con nociones del NGP y de la TBC.

Análisis y ponderación de resultados obtenidos a partir del componente teórico

A partir de los resultados obtenidos, se pueden desglosar las siguientes lecturas: *afinidad teórica* y *afinidad organizacional*. La *afinidad teórica*, para propósitos del artículo, permite evidenciar que los funcionarios encuentran en el NSP y la BR nociones fundamentales para el oficio administrativo.

Así, se puede observar que el proceso por el cual los funcionarios se “acercan” teóricamente a una de las perspectivas puede corresponder a la “cultura administrativa” que existe dentro de estas instituciones. Ello significa que, aunque las instituciones y sus funciones surjan bajo determinadas condiciones teóricas, quienes las operan tienen un grado de autonomía y maniobrabilidad relativo, que concluye en la aparición fenomenológica de resultados como los encontrados en el instrumento. En otras palabras, se debe indagar sobre la interacción funcionario-institución para comprender los “límites” que existen entre los dos, ello en términos de la dicotomía que pueda haber entre autonomía/obligatoriedad como elementos fundamentales en el orden institucional.

Igualmente, se debe observar la complejidad de realizar una lectura de la “cultura administrativa”, pues ella refiere a elementos de trayectorias mucho más profundas que el cambio de orden gubernamental y, por tanto, requerirán de una comparación mucho más elaborada temporalmente. No obstante, cabe indicar que la autopercepción de los funcionarios, como se ha tratado en esta investigación, tiene un rol importante en la valoración que estos hacen de su labor. Estos hallazgos pueden referir a un ejercicio superior, cuyo objetivo sea el de “cartografiar” las orientaciones institucionales a partir de las autopercepciones producidas por los funcionarios. Naturalmente, ello empuja a nuevos horizontes investigativos, pues impulsa a indagarse sobre la relación institución-funcionario, y de qué modo persisten diversas interpretaciones teóricas dentro de ella.

Asimismo, la lectura desde la *afinidad organizacional* se relaciona con las formas por las cuales las instituciones emprenden sus funciones, a quiénes las dirigen y por quiénes son dirigidas, lo cual resuelve en la llamada “misión” institucional. A partir de los resultados, se puede

evidenciar que, incluso cuando hay una alta semejanza entre ambos grupos de funcionarios, aquellos que trabajan en el DPS se concentran dentro del campo asignado al NSP y a la BR, mientras que aquellos que trabajan en el DNP presentan mayor “variabilidad” entre las posiciones observadas; esto lleva a evaluar la diferencia estadística entre los funcionarios de ambos grupos.

En primer lugar, la diferencia entre la población indagada hace que los resultados obtenidos permitan una observación más “amplia” en el caso del grupo de funcionarios del DNP. No obstante, ello no debe significar que toda diferenciación sea producto de la cantidad, de hecho, esta relación da cuenta de la variación como parte de los datos obtenidos de los funcionarios del DNP. Lo anterior se puede comprobar al utilizar la fórmula de desviación estándar entre ambos grupos de datos, con el objeto de observar la dispersión de los datos con respecto a la media. De este modo, si se toman *solo* los datos obtenidos dentro de uno de los componentes del instrumento, se obtienen los datos correspondientes a las variables asignables dentro de la fórmula de desviación, a partir de la cual es posible obtener la media de los datos observables.

Dado que este punto del análisis desea observar la variabilidad de los funcionarios del DNP en comparación con los funcionarios del DPS en el componente del NSP y BR, la fórmula concluye que hay una mayor desviación en el caso de los funcionarios del DNP. En otras palabras, como se evidencia en la demostración, la dispersión de los datos correspondientes a los funcionarios del DNP (1.69) es mayor que la dispersión de los funcionarios del DPS (1.03), por lo cual su población —incluso sin ser la misma— tiende hacia las otras teorías, en lugar de una concentración total en el campo del NSP y la BR.

En conclusión, esta indagación permite abrir la discusión sobre la *afinidad poblacional*, de la cual se observa que el actual panorama faculta la convergencia teórica, paradigmática y operativa entre ambas instituciones, que será abordada durante las conclusiones del texto.

Análisis crítico a partir de las respuestas de las preguntas de género planteadas

Como se indicó, el cuestionario incluyó tres elementos que enmarcan la actividad y enunciación de las mujeres dentro de las instituciones públicas. En un primer momento, se indaga alrededor de la participación de las mujeres en la toma de decisiones importantes con la finalidad de encontrar el papel que se cree que estas cumplen un escenario que tradicionalmente se encuentra masculinizado.

Para determinar el grado de inclusión, se proponen tres calificativos para la participación de las mujeres en esta actividad deliberativa, asociando cada respuesta a una perspectiva distinta. Las tres respuestas corresponden respectivamente a 1) una posición consciente de las carencias de inclusión integral con las que cuenta el sistema colombiano; 2) una posición intermedia, que no culmina el ejercicio deliberativo con una inclusión activa de los aportes de las funcionarias y que, además, se conforma con soluciones institucionales limitadas; y 3) una posición que incluye y comprende la vitalidad de la participación de las funcionarias en la toma de decisiones.

Frente a la primera pregunta, se evidencia una inclinación del 62.7 % por la opción consciente, seguido con un 25.4 % de afinidad por la vía resolutoria institucional. Se concluye que la mayoría de funcionarios encuestados son conscientes de las carencias y debilidades de las propuestas institucionales actuales; sin embargo, se considera que al contrastar esta tendencia con las demás respuestas recolectadas existen limitaciones a cuando se trata de realizar cambios significativos para hacer frente a las dinámicas de poder alrededor del género. Si bien los funcionarios pueden ser conscientes de la insuficiencia de la respuesta institucional (respuesta cercana al concepto de “techos de cristal”), faltaría indagar por sus posibles respuestas alternativas.

En un segundo momento, y para complementar las respuestas anteriores, se indaga por la percepción que se tiene de las mujeres dentro del espacio laboral, dado que en este trabajo se considera que las dinámicas de poder derivadas del género trascienden las esferas privadas y públicas, por lo que dar con esta información puede considerarse “percepción individual”, otorgando elementos de análisis acerca de las

ideas que soportan las acciones que día a día enmarcan las relaciones sociopolíticas entre los mismos funcionarios. Las relaciones con el otro suponen un reflejo de la percepción del mundo y de esta forma hablan del punto de enunciación en un sistema estructurado y jerarquizado.

Frente a la segunda pregunta, un 68 % de encuestados indican que las mujeres siempre han gozado de las mismas oportunidades que los hombres; un 24 % indica que las mujeres deben ser incluidas dentro de las direcciones de las entidades debido a las condiciones históricas que las han segregado dentro de las relaciones de poder, mientras que un 8 % indica que la participación de las mujeres, aunque importante, no es fundamental para modificar su representación actual. Haciendo un análisis integral con las respuestas anteriores, se puede indicar que el pensamiento dominante no reconoce la dimensión propia de las relaciones de poder dentro de la experiencia de las funcionarias en las entidades, y, del mismo modo, no considera necesaria la acción institucional como algo necesario. Ello puede notar una inconsistencia en las respuestas, pues aunque los funcionarios en la pregunta anterior reconozcan las limitaciones de las respuestas institucionales, no reconocen las implicaciones éticas y políticas de la no participación de mujeres, incluso en la caracterización de las relaciones históricas a las que han sido sometidas. Si no existe conciencia de este elemento, es imposible acercarnos a nuevas alternativas que pretendan hacer frente a las dinámicas de desigualdad y opresión en razón del género; queda, pues, un camino de pedagogía, conciencia y construcción colectiva.

Por último, los funcionarios contestaron a la última pregunta de modo que un 91 % considera suficiente y operativamente funcional la representación de las mujeres dentro de la entidad, un 6.8 % considera que no es suficiente pero sí funcional, y un 1.7 % considera que, aunque es suficiente, no es funcional. Ello refleja el carácter de las anteriores respuestas, en tanto que para la gran mayoría de funcionarios el actual panorama de las mujeres dentro de las instituciones es positivo; críticamente, se puede indicar que estas perspectivas no benefician a la ampliación de los espacios de las mujeres, pues no reconocen las limitaciones existentes. Del mismo modo, partiendo del marco conceptual y las propuestas de género, la discusión debe encaminarse

hacia la generación de espacios de participación crítica, en los que las mujeres puedan participar en la dirección y toma de decisiones.

Todo lo anterior puede ser analizado a la luz crítica según los contenidos expuestos durante el marco conceptual, enfocados los elementos de la ley de cuotas, los techos de cristal y los sesgos de género al interior de la administración pública, como parte del análisis según la *afinidad poblacional*. Como parte de las medidas que pretenden contrarrestar la poca participación de la población femenina dentro de las instituciones públicas gubernamentales, se han establecido medidas legales que intentan, desde la institucionalidad, hacer frente a esta situación. El diagnóstico del PNUD (2014, p. 8) explica que “la administración pública sigue siendo a menudo una institución patriarcal, que perpetúa las tradiciones, actitudes y prácticas basadas en el género. Las mujeres todavía no participan de forma igualitaria en la administración pública, especialmente en roles de liderazgo y toma de decisiones” como resultado de la perpetuación de la cultura patriarcal; síntomas de esto son los criterios de distribución del personal en determinadas tareas (en donde la condición de género es el prejuicio inicial para asignar puestos de trabajo), el posicionamiento, contratación e interacción de mujeres dentro de las instituciones públicas:

Las culturas organizativas están influenciadas por pautas de género, las cuales generalmente son inarticuladas, orales y, a veces, inconscientes y, por lo tanto, difíciles de identificar y abordar. Las pautas socioculturales pueden determinar roles y relaciones de género de forma positiva o negativa, ya sea alimentar o deconstruir estereotipos basados en el género. (PNUD, 2014, p. 20)

En las entrevistas, se manifestó por parte de los funcionarios que la ley de cuotas de género, si bien es una medida necesaria, ya permite el cierre de brechas de género y una apertura a la diversidad en cuanto a puntos de vista y perspectivas en general, el que haya mujeres en un equipo de trabajo no asegura que se pueda implementar un enfoque de género, puesto que se necesita conocimiento sobre las necesidades y situaciones diferenciales, aunque sí se puede decir que esa mayor

participación de las mujeres incide en una mayor resolución de problemáticas sociales.

De la mano con esto, la participación de las mujeres en la función pública hace que los productos políticos y legales derivados de estas instituciones sean más incluyentes y funcionales, puesto que parten del punto de enunciación de las mujeres, logrando que el conocer de manera cercana (o similar, en razón de su punto de enunciación cómo mujeres) las formas de vida de las mujeres que se benefician de la actividad de este sector se logra que desde la génesis de estos proyectos, programas y políticas sociales, se desarrollen soluciones pertinentes y funcionales a las problemáticas que pretenden ser resueltas por dichos dispositivos.

Así mismo, manifestaron que los techos de cristal en estas dos organizaciones no son realmente un asunto que se presente en cuanto al acceso a cargos altos dentro de las instituciones, puesto que en cargos directivos y de liderazgo hay una alta representación femenina, equiparable con la presencia masculina en estos cargos; además a cargo de la dirección de ambos departamentos ha estado o está a cargo una mujer. Sin embargo, las personas entrevistadas manifiestan que si bien en cada una de sus entidades no se presentaba esta problemática, son conscientes de que en otras instituciones públicas este escenario es parte de la realidad y que es algo que hay que combatir.

Se debe resaltar que estas problemáticas son parte de la cultura política, esta se ve reflejada en las instituciones y en la administración pública, lo que no solo se observa en el acceso a cargos altos o directivos, sino también en que hoy en día la mujer sigue representando el rol de cuidado doméstico junto a su rol de trabajadora simultáneamente, por lo que aun en piezas gráficas que circulan dentro de la institución se ve que estos roles se les imponen a las mujeres. Normalizando esta división injusta de tareas que sigue reproduciendo los postulados de los techos de cristal, aunque en estas instituciones las mujeres hayan llegado a altos cargos de poder, la cultura patriarcal colombiana sigue manifestándose en la vida de las mujeres en las instituciones.

A pesar de que existen medidas legales para intentar contrarrestar los efectos de la cultura patriarcal en la función pública, estas medidas son insuficientes. Se entiende que son medidas transitorias, pero

se debe resaltar la importancia de crear soluciones que a largo plazo cumplan con el objetivo de minimizar el impacto de la perpetuación de la cultura patriarcal en la administración pública, en razón de la obstaculización que representa la continuación de estos esquemas en materia económica, social, política y cultural.

Conclusiones y recomendaciones

Las respuestas de los funcionarios de las dos instituciones indican que las ideas asociadas al NSP y a la BR son dominantes entre los funcionarios de las dos instituciones y en todos los criterios de comparación planteados, contradiciendo la hipótesis originalmente planteada. La inclinación secundaria preponderante es la TBC, en las dos instituciones y en todos los criterios de comparación. La teoría que cuenta con menor identificación entre los encuestados es claramente la NGP.

La prevalencia de las ideas del NSP y BR entre los funcionarios es indicativa de una conciencia general de la importancia de reconocer la naturaleza política del trabajo de los funcionarios en un sentido democrático y representativo. Por su parte, la prevalencia secundaria de la TBC evidencia el impacto que todavía tiene esta percepción normativa de la burocracia y como algunas nociones sobre el deber ser de la función pública persisten desde inicio del siglo XX. A su vez, la baja identificación de los funcionarios con la NGP puede ser indicativa de un agotamiento de la influencia de las ideas de la economía neoclásica sobre la administración.

Resulta interesante notar que la mayoría de las propuestas teóricas sobre la administración a partir de enfoques de género tienden a operar en un marco conceptual liberal y se insertan en la teoría de la burocracia representativa. Esto último resulta coherente con la percepción que los funcionarios tienen respecto a las mujeres que los rodean en el ambiente laboral, puesto que a pesar de expresar una preocupación por las limitaciones que suponen las respuestas institucionales,

no presentan innovaciones en materia inclusión y representación de nuevas consignas socioculturales y políticas.

Un posible futuro camino investigativo podrá ser la observación de los cambios generados en torno al papel de la mujer como actor diferenciado dentro de la administración pública, indagando sobre la renovación de ideas dentro de estructuras afincadas como los departamentos administrativos. Se abre la oportunidad de construir una apuesta teórica y política cuyo fin sea el movimiento hacia lecturas contemporáneas y atentas de las discusiones sociales para hacer frente a las dinámicas de poder opresivas, y, de esta forma, evolucionar la administración pública en una dirección representativa.

Igualmente, se indica que la construcción de acciones colectivas e institucionales encaminadas hacia el reconocimiento de la mujer como actor diferenciado dentro de la administración pública debe ser un horizonte para el actual gobierno. Se recomienda que, en el espíritu de este texto, se debe profundizar en el entendimiento de las causas que han impedido la participación de las mujeres en los espacios de decisión, con el fin de permitir un cambio social. Dicho cambio surtirá gran efecto en beneficio de las mujeres, pues el actual panorama de afinidad teórica coincide con el diagnóstico de las limitaciones que suponen las respuestas institucionales.

Del mismo modo, los estudios que puedan generarse de esta lectura deberán abordar la traducción de los componentes hasta ahora observados dentro de acciones inmediatas por parte de las instituciones, como evidencia de las percepciones predominantes dentro de ellas.

Referencias

- Alfama, E. y Álvarez, A. A. (2015). Las políticas de género en la administración pública. Una introducción. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*= Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, 8, 24-41. <http://dx.doi.org/10.47623/ivap-rvgrp>

- Agudelo Henao, L. F. (2005). Políticos y burócratas en Colombia. Supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas. *Semestre Económico*, 8(15), 103-116.
<http://dx.doi.org/10.17230/9789587207743ch5>
- Andersen, J. (2018). Google Scholar and Web of Science: Examining Gender Differences in Citation Coverage across Five Scientific Disciplines. *Journal of Informetrics*, 12(3). <https://doi.org/10.1016/j.joi.2018.07.010>
- Azuero Rodríguez, A. R. (2020). Evaluación epistemológica a la teoría de la burocracia de Max Weber. *Revista Espacios*, 41(45).
<http://dx.doi.org/10.48082/espacios-a20v41n45p27>
- Bartra, O., McGuire, J. y Kable J. (2010a). The Valuation System: a Coordinate-based Meta-analysis of Bold fMRI Experiments Examining Neural Correlates of Subjective Value. *Neuroimage*, 1(76), 412-27.
<https://doi.org/10.1016/j.neuroimage.2013.02.063>. Epub 2013. PMID: 23507394; PMCID: PMC3756836.
- Bartra, E., Harding, S., Rius, L. F., Corres, P., Maffía, D., Gargallo, F., Everardo, M. R., Ballesteros., G. D., Salgado, M. P. C., Nieto., M. P., Guerrero, O. T., Restrepo, A., Arruda, Á., Palacios, F. F., Ríos, J. M., Legovich, S. U. y Graf, N. B. (2010b). *Investigación feminista. Epistemología, metodología y representaciones sociales* (N. B. Graf, F. F. Palacios y M. R. Everardo, Eds.).
<http://dx.doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1225>
- Bradbury, M. (2011). Representative Bureaucracy: Assessing Current and Additional Evidence of Active Representation. *American Review of Public Administration*, 41(2) with J. Edward Kellough. Published by Sage. ISSN: 0275-0740. <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>.
- Caira Tovar, N. (2022). Brecha de género: una mirada a la lucha contra el techo de cristal y el suelo pegajoso. *Mujer y Políticas Públicas*, 1(1), 56-65.
<http://dx.doi.org/10.31381/mpp.v1i1.5260>
- Calás, M. B. y Smircich, L. (2017). Desde la perspectiva de la mujer, diez años después. Aportaciones del feminismo a los estudios organizacionales. En *Tratado de estudios organizacionales* (pp. 591-680). Eafit.
<http://dx.doi.org/10.2307/j.ctv2svjrp4.13>
- Chica Vélez, S. y Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública. ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), 100-125.

<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89>

- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 57-74.
<http://dx.doi.org/10.22431/25005227.147>
- Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *Política y Gestión Pública*. FCE/CLAD.
<http://dx.doi.org/10.35537/10915/3154>
- Cunill, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52, 5-44.
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533684001.pdf>
- Curiel, O. (2014). *Género, raza, sexualidad: debates contemporáneos*. Universidad del Rosario.
www.urosario.edu.co/urosario_files/1f/1f1d1951-of7e-43ff-819f-dd05e5fed03c.pdf
- Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-59.
<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2001). The New Public Service, Putting Democracy first. *National Civic Review*, 90(4), 391-400.
<https://doi.org/10.1002/ncr.90410>
- Gallego-Morón, M. N. (2021). *El laberinto de cristal en la academia española. Un análisis de género de sus causas, por categorías académicas y ramas de conocimiento*. (Tesis doctoral), Universidad Pablo de Olavide.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Revista Eutopía*, 1.
<http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.933>
- García Sánchez, I. (2007). *La nueva gestión pública, evolución y tendencias*. Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca,
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)
- García, M. y Pastor, G. (2011). *El nuevo servicio público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid*. X Congreso Español de Ciencia Política y Administración. Universidad Complutense de Madrid.

- <https://www.aecpa.es/es-es/el-nuevo-servicio-publico-estudio-de-algunas-experiencias-colaborativ/congress-papers/138/>
- Gay, P. (2012). Introducción. La moralidad burocrática. En *Elogio a la burocracia* (pp. 57-73). Siglo XXI.
- <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2017.23>
- Kastellec, J. P. y Leoni, E. L. (2007). Using Graphs Instead of Tables in Political Science. *Perspectives on Politics*, 5(4), 755-771.
- <http://dx.doi.org/10.1017/s1537592707072209>
- Lamas, M. (2013). El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. *El género*.
- <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctv2v88bqo.23>
- Londoño Cano, Á. (2019). Feminismo y los estudios organizacionales. *Ensayos: Revista de Estudiantes de Administración de Empresas*, 11(1).
- <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ensayos/article/view/84423>
- López, A. C. y Luna, L. L. R. (2022). La perspectiva de género en el análisis organizacional: argumentos y retos. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (29), 380-395. ISSN 1012-1587.
- Losiggio, D. (2020). *Universal y efectiva: la esfera pública en el pensamiento político feminista* (vol. 9). Las Torres de Lucca. ISSN-e 2255-3827.
- Misoczky, M. C. (2017). ¿De qué hablamos cuando decimos crítica en los estudios organizacionales? *Administración & Desarrollo*, 47(1), 141-149.
- <http://dx.doi.org/10.22431/25005227.310>
- Morgeson, V. F. (2005). *Reconciling Democracy and Bureaucracy: Towards a Deliberative-Democratic Model of Bureaucratic Accountability*. (Doctoral dissertation, University of Pittsburgh).
- Muñoz, P. (2020). La gestión pública: de los modelos al territorio. En N. Liendo y F. Sánchez (Eds.). *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*. Universidad Sergio Arboleda.
- Muñoz, P. y Fontaine, G. (2019). *La participación ciudadana en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia*. Cuadernos del Cendes. ISSN 1012-2508.

- Murdoch, Z., Trondal, J, y Geys, B. (2017). Representative Bureaucracy and Contracted Government Officials.
<https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/2435141/trondal-Representative%2BBureaucracy%2Band%2BContracte.pdf>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
<http://dx.doi.org/10.18356/2b1704d7-es>
- Pastor Albaladejo, G. (2013). Nuevo servicio público y participación. XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). La política en tiempos de incertidumbre. 18 al 20 de Septiembre de 2013, Sevilla.
<https://www.aecpa.es/es-es/nuevo-servicio-publico-y-participacion/congress-papers/517/>
- Pereira, M. y Jaráiz, E. (2015). El nuevo servicio público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 14(2),73-93. ISSN: 1577-239X.
<http://dx.doi.org/10.15304/rips.14.2.2727>
- Peris-Ortiz, M. y Rueda-Armengot, C. (2013). Teoría burocrática de la organización. Departamento de Organización de Empresas, Universidad Politécnica de Valencia. <http://hdl.handle.net/10251/31215>
- Perrow, C. N. (1991). Sociología de las organizaciones. ISBN 9788476155684.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 3-16.
<https://doi.org/10.1177/0275074006296091>
- Petrella, C. y Aguilar, D. L. J. (2007). Análisis de la teoría burocrática: aportes para la comprensión del modelo burocrático.
<https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25031w/analisisdelateoriaburocratica.pdf>
- Petriki, A. (2010). Core Concept “Political Compass”. How Kitschelt’s Model of Liberal, Socialist, Libertarian and Conservative Orientations Can Fill the Ideology Gap in Civic Education. *JSSE. Journal of Social Science Education*, 9(4). <https://doi.org/10.4119/jsse-541>
- Pizarro, R. (2021). Juzgar con perspectiva de género. Universidad Siglo 21.
<https://repositorio.21.edu.ar/handle/ues21/23651>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2014). *Igualdad de género en la administración pública*. PNUD.
<http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.39.450>
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G. y Li, H. (2016). Representative Bureaucracy and the Willingness to Coproduce: An Experimental Study. *Public Admin Rev*, 76, 121-130. <https://doi.org/10.1111/puar.12401>
- Roth, A. (2018). Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. El estado del Estado. *Función Pública*. ISBN 9789587985283.
- Scott, J. (1996) El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). PUEG. <http://dx.doi.org/10.25100/lmd.v6i1.1514>
- Sriram, N., Misomnai, C., Metasuttirat, J. y Rajphaetyakhom, C. (2019). A Comparative Analysis of New Public Management, New Public Service and New Public Governance. *Asian Political Science Review*, 3(2).
<https://ssrn.com/abstract=3553641>
- Valenzuela Mendoza, R. E., (2015). El nuevo servicio público propuesto para un gobierno abierto. *Políticas públicas*, 8(1).
<https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2187>
- Wainer, H. (1992). Understanding Graphs and Tables. *Educational Researcher*, 21(1), 14-23. <https://doi.org/10.2307/1176346>
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia? Leviatán*. ISBN 9505161648.
- Wright, E. O. y Baxter, J. (2000). The Glass Ceiling Hypothesis: a Comparative Study of the United States, Sweden and Australia. *Gender & Society*, 14(2), 275-294. <http://dx.doi.org/10.1177/089124300014002004>

Anexos

Anexo 1. Modelo de cuestionario

Cuestionario

Este formulario busca recopilar datos de funcionarios públicos con fines exclusivamente académicos e investigativos, en el marco de la investigación “Presencia y efectos comparados de las nuevas epistemologías en materia de la doctrina administrativa colombiana en perspectiva de género dentro del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2014-2022)” llevada a cabo por el Observatorio de Administración Pública de la Universidad Nacional de Colombia. De conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 1581 de 2012 y su decreto reglamentario, el Observatorio, como custodio del tratamiento de datos personales, propenderá por la seguridad y confidencialidad de los datos personales y sensibles recogidos y tratados. Sus datos personales y sus respuestas no se divulgarán ni se utilizarán de manera individualizada en el marco de la investigación.

Otorgo mi consentimiento expreso para la recopilación y uso de mis datos en el marco de los términos y condiciones presentados.

Descripción

1. ¿A qué grupo étnico pertenece?

Afro

Indígena

Raizal

Palenquero

Rrom o Gitano

Ninguno

2. ¿Qué edad tenía al ingresar al cargo?

20-29

30-39

40-49

50-59

60-69

70 o más

3. ¿Cuál fue su máximo nivel de estudios alcanzado mientras fue funcionario de la entidad?

Educación media

Bachiller

Técnico

Tecnológico

Profesional

Estudios posgraduales

4. ¿En qué año ingresó al cargo?

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

5. ¿Con qué género se identifica?

Hombre

Mujer

Otro _____

Prefiero no responder

Preguntas

Elija la afirmación con la que usted se encuentre más de acuerdo...

1. ¿Cómo se alcanza el interés público por medio de la administración pública?

El interés público se logra a través del seguimiento estricto de la operación apropiada del Estado dentro de marcos legales definidos.

El interés público se logra a través de la asignación eficiente de los recursos públicos en términos de mercado.

El interés público se logra a través de un intercambio de valores entre ciudadanos que supera la agregación de intereses particulares.

2. ¿Cuál es la relación de la burocracia con respecto a la administración pública?

La burocracia está conformada por funcionarios que implementan de manera imparcial y eficaz los programas escogidos por los políticos electos.

La burocracia debe ser reducida al mínimo para permitir que el mercado se encargue de las demandas de la sociedad de la manera más eficiente.

Los burócratas son esenciales para acercar las políticas públicas a la ciudadanía.

3. ¿Cuál es el rol del Estado en relación a las políticas públicas?

El rol del Estado es proveer bienes públicos de la manera más efectiva posible basado en las preferencias que los ciudadanos expresan en elecciones.

El rol del Estado es responder a las preferencias de los ciudadanos de la manera más eficiente posible por medio de acciones indirectas como la estimulación del mercado.

El rol del Estado es responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos con acciones directas mediadas por el diálogo y la participación.

4. ¿Cuál es el mecanismo idóneo para alcanzar los objetivos en la administración pública?

Los expertos utilizan su saber especializado y procedimental para diseñar políticas, de acuerdo a los planes de los funcionarios electos democráticamente, dentro de lo que permite el marco normativo.

La administración pública crea mecanismos y estructuras que proporcionan incentivos para los ciudadanos y para que el sector privado sea un operador eficiente.

La administración pública busca consensos y alianzas con la ciudadanía, el sector privado u organizaciones cívicas para formular planes que respondan a las necesidades y demandas sociales o al interés general.

5. ¿Cuál de estos patrones de comportamiento describe de manera más exacta la racionalidad o criterio de los funcionarios públicos dentro de las instituciones?

Funcionario que actúa como agente de una institución.

Funcionario que actúa como sujeto económico en control de determinados recursos.

Funcionario que actúa como representante de la ciudadanía.

6. ¿Cuál debería ser el papel de la discrecionalidad dentro de la administración pública?

El funcionario no tiene rango discrecional, debe seguir las normas de sus superiores y orientarse estrictamente por el marco normativo.

El funcionario debe utilizar la discrecionalidad para asignar los bienes y recursos públicos de una manera más eficiente a partir de criterios técnicos en búsqueda de la maximización de los mismos.

El funcionario debe utilizar la discrecionalidad dentro de los marcos normativos para dialogar y diseñar las políticas públicas con y para los ciudadanos y con las comunidades políticas con las cuales tiene más afinidad.

7. ¿Cuál es la motivación fundamental del funcionario público para desempeñar su labor en la administración pública?

El funcionario es motivado por la expectativa del ascenso profesional por mérito.

El funcionario es motivado por el deseo de ganancia propia por medio de un trabajo desde el Estado hecho de manera creativa y eficiente.

El funcionario tiene un deseo de servicio cívico para responder a las necesidades de la sociedad.

8. ¿Cuáles deberían ser los principales criterios para la selección de funcionarios?

Los funcionarios deben escogerse de acuerdo al mérito, formación y experiencia.

Los funcionarios deben escogerse de acuerdo a su desempeño eficiente, talento y aptitud como administradores.

Los funcionarios, en su conjunto, deben reflejar la diversidad de la sociedad.

9. ¿Cuál es su visión de la relación de los ciudadanos con la administración pública?

Los ciudadanos son receptores de las políticas públicas.

Los ciudadanos son clientes de los servicios que provee la administración pública.

Los ciudadanos son agentes que participan en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

10. ¿Cuál es la relación ideal entre la administración pública y el sector privado?

La administración pública y el sector privado corresponden a ámbitos distintos.

La administración pública provee muchos servicios que pueden ser aprovechados por el sector privado para mejorar su prestación.

Las relaciones entre el sector público y privado pueden ser beneficiosas en tanto respeten los marcos legales y los objetivos sociales del conjunto de la ciudadanía.

11. ¿Los grupos que se encuentran marginados socioeconómicamente deben contar con acciones afirmativas (discriminación positiva) a la hora de acceder en mayor proporción a cargos públicos?

No, los funcionarios sólo deben escogerse de acuerdo a su mérito.

No, los funcionarios deben ser escogidos de acuerdo a su proeza y talento como administradores, más no en función a sus características raciales, su etnia, su preferencia sexual, su sexo, etc.

Sí, en la composición del cuerpo burocrático se debe emplear la discriminación positiva para contrarrestar las desventajas de grupos marginados y permitirles incidir en el proceso de política pública.

12. La composición de la administración pública debe ser correspondiente a la sociedad de la que emerge porque...

Permite incentivar la formación de una estructura organizada y profesional como una aspiración dentro de la sociedad civil.

Posibilita una mayor efectividad en los tomadores de decisiones al asemejarse sus intenciones con las de la población, gestionando los recursos de acuerdo a un espíritu de correspondencia.

Representa la composición social y cultural de la ciudadanía haciéndola parte del proceso de toma de decisiones.

Según su percepción

13. En materia de toma de decisiones, ¿cómo describiría la participación de las funcionarias en la dirección o subdirección en la que se encuentra?

Parte importante para la realización de programas y proyectos más no fundamental.

Parte incluida como elemento clave de la ley de cuotas establecida por el gobierno nacional.

Parte que es tomada en cuenta y en la cual se debe reforzar la inclusión y participación de las mismas.

14. ¿Cómo percibe a las mujeres dentro de la dirección/subdirección a la que hace parte?

Como un sector poblacional que debe ser incluido en razón de su histórica segregación debido a las relaciones de poder.

Como iguales, que han gozado siempre de las mismas oportunidades y espacios que cualquier otro grupo.

Como un sector en que en ocasiones es tomado en cuenta, del que podemos hacer parte de las conversaciones importantes sin necesidad de que representen un elemento imprescindible.

15. ¿Cómo percibe la representación actual del sector mujeres en la dirección/subdirección a la que pertenece?

Suficiente y operativamente funcional

Suficiente y no funcional operativamente

Insuficiente, pero operativamente funcional

Insuficiente, y no funcional operativamente

Anexo 2. Modelo de entrevista

Preguntas entrevista semiestructurada

¿Cómo ha sido la trayectoria del funcionario en la institución a la que pertenece?

¿Cómo percibe el género dentro de la institución a la que pertenece?

¿Cómo ve el género como una ventaja o desventaja dentro de la institución a la que pertenece?

¿Considera que las medidas aplicadas dentro de la institución a la que pertenece son suficientes para hacer frente a la problemática de género? Si, no, ¿por qué?

¿Cómo considera que es la participación de las mujeres dentro de la institución a la que pertenece?

¿Cómo considera que es la representación de las mujeres dentro de la institución a la que pertenece? ¿Es esta suficiente y abarcante?

¿Cómo considera que es la participación en la toma de decisiones de las mujeres dentro de la institución a la que pertenece?

¿Considera relevante la participación en la toma de decisiones de las mujeres dentro de la institución a la que pertenece? Sí, no, ¿por qué?

¿Qué propondría en materia de reducción de daños de la cultura patriarcal dentro de la institución a la que pertenece?

¿Piensa que la presencia de mujeres en altos cargos de la administración pública es un elemento importante para reducir las desigualdades sociales en torno al género? ¿Por qué?

¿Una mayor participación de mujeres, en la administración pública, transforma el proceso de toma de decisiones políticas? Si así lo cree, ¿considera que lo anterior da lugar a nuevas maneras de atender las necesidades/desigualdades sociales?

¿Qué opina de la ley de cuotas (representación pasiva)? ¿Considera que la mera paridad de género es suficiente para la transformación del ejercicio político y la toma de decisiones a favor de las mujeres?

¿Cree que el gobierno actual ha marcado una diferencia respecto de los anteriores en cuanto a la ocupación de mujeres que representen los intereses de la población a la que pertenecen en la administración pública?

¿Considera que los sesgos de género, presentes en la cultura, se encuentran también al interior de la administración pública? Si es así, ¿ha presenciado la manera en la que estos se desarrollan y qué medidas considera prudentes para combatirlos?

Anexo 3. Entrevista DPS

1. **¿Una mayor participación de mujeres en la administración pública transforma el proceso de toma de decisiones políticas? Si así lo cree, ¿considera que lo anterior da lugar a nuevas maneras de atender las necesidades y desigualdades sociales?**

Para mí es muy apasionante ver cómo una sociedad puede crecer de una manera mucho más civilizada, eficiente, económicamente eficiente, si los hombres y las mujeres, desde nuestras cualidades y capacidades, que de lejos son distintas, podemos coadyuvar a ese crecimiento. La sociedad solo puede crecer si hay equidad de género, entendida como la aceptación de las diferencias, y no solo de entre los hombres y las mujeres, sino todas las personas en su género y cómo se identifican.

No solo es bueno, sino que es indispensable que las mujeres ejercen y ocupen espacios a través de los cuales puedan darle una impronta femenina, una impronta de cuidado a las políticas públicas que aplican o las que las formulan. Entonces, para ser puntual, no solo es útil, es supremamente importante, sino indispensable.

2. **¿Qué opina de la ley de cuotas y considera que la paridad de género es suficiente para la transformación del ejercicio político y la toma de decisiones a favor de las mujeres?**

Considero que leyes, normas, reglamentos que promuevan que haya más acceso o que obliguen a que haya más acceso a mujeres en cargos de poder o el acceso a la política. Por ejemplo, las cuotas que tienen que cumplirse en las listas para que, idealmente, sean paritarias, en fin, son buenas y son necesarias, pero yo creo que son insuficientes. Que una reivindicación real o una búsqueda real de equidad de género va a requerir cosas mucho más disruptivas.

Creo que esto requiere mucha más fuerza. Pero hay que ejercerla en donde está el punto. La lucha se ha encaminado de una manera, y la fuerza, la energía que se le ha metido a la búsqueda de espacios de género, de equidad de género, creo que se ha direccionado mal. Lo que quiero decir es que tenemos que dirigir los esfuerzos de la aplicación de estas cuotas de género, de estas normas, de estos reglamentos, de estas leyes, a que sirvan para algo. Porque siempre alguien que tenga poder va a buscar perpetuarse en él o mantenerlo. Y en este caso

estamos hablando de hombres y mujeres. Quienes tienen poder, los hombres, por lo tanto, los hombres van a querer mantenerlo y hacerlo crecer. Entonces, si eso es así, si esa es la premisa, lo que hay que hacer es buscar que los hombres sean conscientes de la necesidad de que eso sea así.

3. ¿Cree que los roles masculinos, de los que usted hablaba, que toman las mujeres cuando son delegadas en cargos altos están ligados a factores culturales patriarcales, presentes en la administración pública? ¿Lo anterior influye en la toma de decisiones?

Esencialmente, asumir una posición de poder o una condición desde la cual uno puede hacer cosas, pues requiere unas condiciones particulares indiferentes del género. Tú tienes que, si toca hablar duro, si toca hacerlo dar órdenes, si toca hacerlo dar direccionamientos. Y eso lo puede hacer tanto una mujer como un hombre en su condición de dirigente o de líder o de gerente, ¿de acuerdo? Pero no en su condición de hombre o mujer.

Yo creo que, por el contrario, lo que no debe hacer la mujer no es ni asumir posiciones masculinas, tóxicas o machistas. Lo que sí debe ser es que más bien los hombres nos apoderemos de actitudes que pueden contribuir al mejor relacionamiento entre los líderes y quienes son liderados, o de los gerentes respecto de quienes ellos gerencian, respecto de cosas como por ejemplo la teoría del cuidado.

Es mucho más difícil, pero es mucho más eficiente que un hombre se haga consciente de que es importante que su organización esté bien cuidada en el sentido amplio, que las mujeres dejen de asumir posiciones masculinas tóxicas. En uno y otro caso, lo que hay que hacer es buscar que seamos iguales, aceptando nuestras diferencias y atendiendo al hecho de que somos distintos, entender qué es lo mejor que podemos aportar en la sociedad y desde la agencia pública. Para que esa agencia pública sea más fluida, sea más eficiente, sea más efectiva, sea más transparente, sea más honesta, sea más clara respecto de su finalidad, que es el servicio público.

Materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades campesinas del corregimiento de Santa Elena con ocasión de la implementación del catastro multipropósito

Materialization of the Economic, Social, Cultural, and Environmental Rights of the Rural Communities in the District of Santa Elena, in Light of the Implementation of the Multipurpose Cadastre

Juan Pablo Orostegui Corredor,
Juan Pablo Salamanca Gómez,
Santiago Silva Nieves,
Lysed Tatiana Soler Ladino,
David Santiago Wilches

Rodríguez,
Tatiana Zambrano Mojica
Profesor director:
Daniel Alberto Libreros Caicedo

Resumen

El presente documento pretende determinar los impactos derivados de la implementación del catastro multipropósito en el corregimiento de Santa Elena, Medellín, respecto de la materialización de derechos del campesinado. Para ello, se trabajaron tres ejes investigativos que permitieron vislumbrar la relación interinstitucional, el uso de los datos recaudados mediante la actualización catastral con enfoque multipropósito y la percepción campesina sobre ello. Ante esto, el documento concluye con algunas reflexiones y recomendaciones en torno a la potencialidad del catastro multipropósito para afrontar problemáticas y tendencias actuales en relación con el campesino.

Palabras clave: catastro multipropósito, impactos, políticas públicas, Desca, recaudo fiscal, campesinos, Santa Elena.

Abstract

The present document aims to determine the impacts derived from the implementation of the Multipurpose Cadastre in Santa Elena, Medellin, specifically regarding the realization of peasants' rights. To achieve this, three investigative axes were addressed, which allowed for an understanding of the

interinstitutional relationship, the use of data collected through the multipurpose cadastre update, and the perception of peasants regarding these aspects. Based on this, the document concludes with reflections and recommendations regarding the potential of the multipurpose cadastre to address current issues and trends related to peasants.

Keywords: multipurpose cadastre, impacts, public policies, Desca, fiscal revenue, farmers, Santa Elena.

Introducción

En la actualidad, el catastro es una herramienta esencial para la gestión de recursos, la planificación urbana y de políticas públicas. Ha evolucionado hacia un enfoque multipropósito que combina datos catastrales y geoespaciales en un sistema integrado. A diferencia de los sistemas tradicionales, y según el CONPES 3859 de 2016, el catastro multipropósito (en adelante, CM) recopila datos de diversas fuentes y sectores, permitiendo su acceso y uso para diferentes fines. Además, promueve la participación ciudadana, la transparencia de los datos y su utilización en la formulación de políticas públicas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios.

Colombia reconoció la necesidad de cambiar el enfoque del sistema catastral tras el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante, *Acuerdo de Paz*), para abordar la informalidad en la tenencia de la tierra, promover el acceso equitativo y aumentar la seguridad jurídica en la propiedad rural. El CM se convirtió en una política en 2018, seguida de múltiples decretos y resoluciones que establecieron los procedimientos y lineamientos catastrales. La Resolución 202150129140 de la Subsecretaría de Catastro Medellín abrió la actualización catastral en el corregimiento de Santa Elena, el cual es seleccionado como caso de estudio para evaluar los impactos del CM.

Después de dos años de su implementación, es necesario realizar una evaluación de los impactos que ha traído el CM en los municipios.

El presente trabajo se centrará en el corregimiento de Santa Elena por sus asentamientos campesinos, su catastro descentralizado y el contacto que tenía el grupo de investigación con un servidor público que participó en el proceso. Para ello, se planteó el problema de investigación en torno a los impactos del CM sobre la materialización de ciertos derechos de los campesinos de la zona y para abordarlo: 1) se realizó una recopilación normativa y de datos habilitados en el portal de la Subsecretaría de Catastro de Medellín, para evidenciar los cambios de estos desde el periodo previo a su implementación, hasta los datos más recientes; 2) se realizaron consultas ante distintas entidades públicas, indagando sobre el uso de la información actualizada para crear nuevas políticas en el territorio; 3) por último, se practicó una serie de entrevistas presenciales a campesinos de la zona, para así poder evaluar su percepción y el grado de materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante, Desca) en su diario vivir.

El problema de la implementación del catastro multipropósito en Colombia

La presente investigación busca tener como punto de partida el campesino perteneciente al corregimiento de Santa Elena (Medellín), por ende, se pretende investigar el impacto del CM como medio incentivador de políticas públicas en beneficio de los derechos de los campesinos (principalmente, los Desca) en el periodo comprendido entre 2020 hasta el 2022.

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), “el CM es la herramienta que permitirá que la administración, gestión y gobernanza de las tierras rurales parta desde la disposición y conocimiento real de la situación de los predios y de sus tenedores, ocupantes, poseedores y propietarios” (2015). El art. 104 de la Ley 1753 plantea que el CM es el “que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los

fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica”. Lo anterior es relevante, ya que uno de los mayores beneficios del CM es el uso de la información catastral para crear políticas públicas en beneficio de la población y de los territorios.

Además, esta investigación toma como centro al campesino colombiano, debido a que, es una población que históricamente ha sufrido el despojo de la tierra y el CM, al ser una base de datos sobre la tierra, las relaciones jurídicas con ella y los usos de la misma, puede tener múltiples impactos sobre esta población. El campesinado colombiano ha sido marcado por una serie de transformaciones históricas que, desconociendo su identidad, lo han separado de la tierra (Fals Borda, 1975); partiendo de la llegada de los españoles con mecanismos de dominación decolonial y la imposición de latifundistas dueños de la tierra, hasta el periodo independentista y las diferentes luchas por la tierra. También es necesario resaltar las tensiones entre latifundistas y campesinos al inicio del siglo xx y la intensificación del conflicto armado, las guerrillas y la avanzada paramilitar que perpetró el desplazamiento campesino.

Si bien la información sobre la actualización catastral ha sido ampliamente desarrollada por la normativa, hay resultados académicos que critican o apoyan la estrategia catastral del país. Bajo este contexto, se analizaron producciones académicas que estudiaron el impacto de estrategias similares a nivel internacional, nacional y regional. En el ámbito internacional, se estudiaron los impactos del CM en Ecuador (Benavides, 2015) y Etiopía (Alemie *et al.*, 2015). En estos países se encontró, por un lado, la utilidad integral de la información recolectada y, por otro lado, cómo puede fracasar el objetivo de usar los datos recolectados por falta de condiciones propicias.

A raíz de los avances internacionales en la creación del modelo catastral LADM (Land Administration Domain Model), Colombia empezó el proyecto de modernización de la administración de tierras. Investigaciones como las de Cárdenas y Escobar (2018), Garnica (2020) y Baquero *et al.* (2022) han estudiado las expectativas y los impactos del proyecto, y han concluido que es necesaria la modernización del sistema de análisis de datos y que hay una deuda en el uso integral de la información recolectada, con

el objetivo de crear políticas públicas y guiar la formulación e implementación de los planes nacionales de desarrollo.

Ahora bien, a nivel regional se analizaron trabajos investigativos que estudiaron los impactos del proyecto. En estudios realizados en Chipaque (Rusínque y Salinas, 2018), y Tenjo (Ayala y Téllez, 2019), se muestra que la falta de herramientas e instituciones organizadas imposibilita alcanzar los objetivos de la política catastral. Lo anterior se puede extender a la ciudad de Medellín: Suárez (2021) afirma que, por la ausencia de interoperabilidad de las entidades encargadas, la información catastral no será fructífera.

Después de la revisión de literatura, se evidencia que este trabajo podría llegar a ser innovador, ya que los estudios revisados tratan los efectos poblacionales de manera general, sin considerar cambios específicos en poblaciones como la campesina. Además, no se encontraron trabajos que incluyeran entrevistas directas y tampoco que enfatizaran los impactos de estas medidas en la materialización de los Desca.

El enfoque teórico de la investigación es de corte decolonial y recoge elementos de la subalternidad. Para desarrollarlo, se conceptualizará y describirá la identidad campesina, y se hará una descripción respecto de los Desca.

La población campesina entreteje su existencia con la tierra de una forma especial, y se organiza alrededor de ella mediante modelos familiares, comunitarios y asociativos que determinan el sistema productivo y la asociación con los mercados y otros actores.

La *Declaración de los derechos del campesino y otras personas que trabajan en zonas rurales* (en adelante, Declaración DC y OTR) provee la definición retomada en esta investigación. Se concibe al campesino como:

Toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra. (2018)

Desde un punto de vista decolonial, una conceptualización identitaria, como la expuesta previamente, es manifestación de un pensamiento fronterizo. Retomando a Mignolo (2007), el pensamiento fronterizo es el resultado del diálogo conflictivo entre un pensamiento decolonial y aquellos gestados desde un punto de vista occidental. Es decir, como la conceptualización es resultado de las memorias, experiencias de vida y sentires de la población campesina expuesta a dinámicas de industrialización y urbanización, ubica su identidad en un espacio de conocimiento distinto al occidentalismo hegemónico e invita a repensar el conocimiento universal como herramienta de dominación y expolio del campesinado.

Las especificidades de Latinoamérica permitieron el surgimiento del concepto de *subalternidad* para nombrar a todos los sujetos pasivos en relaciones de dominación y opresión. Recoge aspectos variados de la vida y referentes a la identidad, como el género, la raza, orientación sexual, casta, origen y edad. Vallejos (2009), desde el feminismo poscolonial, cuestionó los estereotipos que recaen sobre el cuerpo de las mujeres subalternas y las presenta desde la victimización por parte de dispositivos de sometimiento. Por tanto, es necesario resignificar la identidad campesina para reivindicarla contenciosamente frente a la posibilidad de homogeneidad en los espacios.

El conocimiento está arraigado en contextos específicos: los campesinos viven en áreas rurales, como Santa Elena y sus veredas. Los territorios son resignificados por la sociedad, y el campo no es una excepción. Muestra de ello es la revolución industrial y el capitalismo que transformaron las formas de producción y el uso del espacio, afectando a los habitantes rurales y las actividades territoriales. En Colombia, la agricultura ha sido relegada en favor de la industria urbana, y el conflicto armado ha agravado la degradación del campo. Además, la llegada de nuevos habitantes a las zonas rurales ha generado una reconfiguración territorial que causa la pérdida de la identidad tradicional (Atehortúa Montoya *et al.*, 2017, p. 15). A raíz de lo anterior, los territorios empiezan a ser espacios que entrañan el fenómeno de la *nueva ruralidad* que, según Arias (2002), designan:

Las maneras de organización y el cambio en las funciones de los espacios tradicionalmente “no urbanos”: aumento en la movilidad de personas, bienes y mensajes, deslocalización de actividades económicas, nuevos usos especializados, surgimiento de nuevas redes sociales, así como diversificación de usos (residenciales, de esparcimiento y productivas), que los espacios rurales ejercen de manera creciente. (pp. 371-377)

La interacción dentro de los territorios incide en los usos de la tierra y en la forma en que las personas se relacionan con ella, resultando al mismo tiempo relevante para el acercamiento de las instituciones administrativas. La intervención estatal debe reconocer que hay espacios que están inmersos en dinámicas rurales y urbanas, así que los métodos que empleen deben adecuarse a ambas dinámicas, ya sea cuando el fin del Estado sea recolectar información o cuando sea crear políticas públicas para la población.

En ese contexto cobra vital relevancia abordar los Desca de la población campesina, pues el contenido de los derechos deben ser diferenciales para que estos respondan a las necesidades y retos contemporáneos de la población campesina. Abordando el tema de manera contextualizada, se utilizará de base la Declaración DC y OTR, mencionada antes. Para efectos de esta investigación nos centraremos en la soberanía alimentaria.

Los discursos de la organización internacional Vía Campesina y la Asociación de Campesinos de Antioquia confluyen en un punto clave: la soberanía alimentaria. Esta es reconocida como una necesidad fundamental para la obtención de una vida digna, tanto a nivel físico como mental. Adicionalmente, al abordar la soberanía alimentaria de manera integral, se permite el estudio de otros Desca para que la población campesina tenga una vida digna, como el acceso a la tierra, el mínimo vital, la educación comunitaria, técnica y tecnológica enfocada en el campo y el acceso a sistemas de agua de calidad.

Historia de la actualización catastral en Santa Elena

Antes de que se estableciera la necesidad de realizar una actualización catastral con fines extrafiscales, existían normas que regulaban ciertos aspectos de la materia. Con el ánimo de tener un contexto más amplio, se realizará un análisis histórico-normativo de algunas normas relativas a catastro, teniendo en cuenta los planes nacionales de desarrollo de la administración de Juan Manuel Santos II (2014-2018) y de Iván Duque Márquez (2018-2022), así como, el Acuerdo de Paz.

El catastro en el país se originó durante la Guerra de Independencia para obtener financiamiento. Años después, la Misión Kemmerer propuso la creación de la Sección Nacional de Catastro para regular el avalúo de los predios con fines tributarios (Ley 78, 1935). El IGAC asumió esta responsabilidad a través de los decretos 1440 de 1935 y 290 de 1957. También, se establecieron catastros descentralizados, como el de Medellín, que opera bajo la Subsecretaría de Catastro¹. En 1983, la Ley 14 y el Decreto 3496 buscaban fortalecer el fisco de las entidades territoriales y establecieron actualizaciones catastrales cada cinco años. La Ley 44 de 1990 creó el impuesto predial unificado (IPU), que contenía incluso una sobretasa para financiar la actualización catastral.

Pese a toda la normativa alrededor del catastro, la interrelación de los sistemas de información y la desactualización siguió siendo un problema. Durante mucho tiempo, se buscó la articulación y la interrelación de las bases de datos entre el catastro y el registro de instrumentos públicos. En 2010, por ejemplo, se buscó una interrelación permanente mediante el CONPES 3641 pero el resultado fue una interrelación del 67 %, que no reflejaba la situación real de los predios.

Hasta 2015, el catastro se consideraba una herramienta fiscal, pero con la Ley 1753 de 2015 se buscó que ayudara a brindar seguridad jurídica a la propiedad inmueble, al ordenamiento territorial y a la planeación social y económica del país con un enfoque multipropósito. Además se establece el Sistema Nacional de Gestión de Tierras para relacionar el catastro con el registro de instrumentos públicos. La Ley 1955 de 2019 organiza la gestión catastral y la declara como servicio público, además de asignar funciones a la Agencia Nacional de Tierras.

.....
1 Según el Acuerdo Municipal 14 de 1926.

Durante la vigencia de la Ley 1753, se aprobó el Acuerdo de Paz, que promueve un modelo catastral multipropósito para resolver conflictos de propiedad, exclusión campesina y desarrollo rural.

Siendo así, se dio inicio al proyecto de actualización catastral con fines extrafiscales, para esto, se utilizó como base la adaptación al perfil colombiano del Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM-COL, ISO 19152. Este modelo ofrece un marco conceptual para la gestión de tierras, el agua, la superficie, el subsuelo y otros. Asimismo, proporciona cuatro paquetes de información: los derechos de propiedad, las unidades especiales, las fuentes espaciales y las representaciones espaciales.

Más allá de la legislación, en Colombia, se han expedido cinco documentos de política pública CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) que han desarrollado la política de CM desde el 2016. Estos documentos establecieron estrategias para la implementación de un sistema de información completo, actualizado y confiable, así como mejoras en las entidades encargadas de la gestión catastral. El primero de ellos fue el CONPES 3859 (2016) que creó el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural y ejecutó pilotos en siete municipios. El CONPES 3958 (2019) modificó el primero, unificando entidades bajo este Consejo e incluyendo al DANE como órgano de vigilancia. Los CONPES 3951 (2018) y 4044 (2021) buscaron financiar y mejorar las entidades encargadas de la gestión catastral, dotándolas con tecnología necesaria y estandarizando la información con el modelo LADM-COL. Por último, el CONPES 4007 (2020) se centró en la generación, estandarización e interoperabilidad de los datos del catastro y el registro de instrumentos públicos.

Bajo las normas nacionales y los lineamientos del IGAC, la Subsecretaría de Catastro de Medellín emitió la Resolución 202150129140 el 12 de agosto de 2021, iniciando la actualización permanente de la información catastral en el corregimiento de Santa Elena. Posteriormente, el 31 de diciembre del mismo año, se emitió la Resolución 202150189633, clausurando las tareas de actualización y ordenando la renovación de la inscripción catastral de los inmuebles

en Santa Elena. Además, se estableció la entrada en vigencia de los avalúos resultantes y se inició el proceso de conservación.

Metodología

Para realizar el acercamiento al objeto de estudio, se llevó a cabo una fase documental y el desarrollo de una visita al territorio objeto de esta investigación donde se desarrollaron múltiples entrevistas a campesinos de la zona. Siendo así que el paradigma metodológico empleado es cualitativo (Munarriz, 1992). El método aplicado es el estudio de caso, comprendido como un sistema dinámico (ocasionado por el contacto directo entre diferentes cosmovisiones) (Carazo, 2006). La metodología propuesta busca sensibilizarse ante el contexto de convergencia entre, por un lado, la relación del campesino con la tierra y, por el otro, un nuevo modelo de catastro que está dedicado a tomar datos sobre el territorio con una finalidad multipropósito. Ante la novedad de la investigación, se pretende un alcance exploratorio y descriptivo.

En un primer momento se buscó conocer cómo se ha llevado a cabo la implementación del CM mediante: 1) la revisión de la normativa pertinente; 2) el análisis de datos recolectados mediante solicitudes a las entidades competentes en la ejecución del CM en Santa Elena; y, por último, 3) una entrevista semiestructurada realizada a un funcionario que trabajó en la implementación del CM en el Distrito de Medellín y, más precisamente, en Santa Elena. Así se busca comprender si, durante la implementación, se contemplaron impactos en los ejes de variación del avalúo catastral de los predios en la zona y en la materialización de Desca en favor de la población campesina.

En un segundo momento se determinó cómo las entidades administrativas de Medellín usan la información recolectada por el catastro para el diseño de políticas públicas que benefician a Santa Elena y en especial, al campesino. Lo anterior se logró por medio de la revisión documental de información brindada por siete entidades oficiadas.

En un tercer momento, se identificó la percepción que tiene la población campesina de Santa Elena sobre el proceso de implementación del CM y los posibles impactos que ha tenido en la materialización de los Desca. La investigación se enfocó en la materialización de cuatro derechos específicos, atendiendo que el repertorio de derechos es demasiado amplio y la presente investigación tiene limitaciones por el tiempo de ejecución y la dificultad de mantener una mayor estancia dentro del territorio. En ese sentido, el instrumento utilizado para evaluar la percepción de los campesinos fue el diseño de una entrevista semiestructurada. Tal entrevista tenía como ejes centrales los siguientes Desca: 1) derecho a la tierra; 2) derecho a un ingreso y subsistencia digna y a los medios de producción; 3) derecho a la educación y a la formación enfocada en el campo; y, 4) el derecho a sistemas de agua. Cada uno de estos derechos fueron extraídos y conceptualizados de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales*.

En marzo de 2023 se realizaron entrevistas a un total de trece personas que se identifican como campesinos, todas ellas residentes de distintas veredas del corregimiento de Santa Elena y mayores de edad. El perfil de los entrevistados es diverso, de acuerdo a su género, su origen territorial y edad, según se muestra en la tabla 1. Vale la pena agregar que se tuvo contacto con personas que hacían parte de la cultura silletera. Estas personas se dedicaban, en su mayoría, a la agricultura para el autoconsumo y a la comercialización de los excedentes. Como desarrollo del enfoque de género de la investigación, ninguna persona se identificó como no binaria, se entrevistó mayoritariamente mujeres (siete personas) y se incluyeron preguntas específicas sobre la categoría de género y su relación con el campesinado.

Tabla 1. Información sobre personas entrevistadas

	Género	Edad	Vereda	Observaciones particulares
Entrevista 1	Masculino	44 años	Maro	
Entrevista 2	Masculino	60 años	Cerro	
Entrevista 3	Femenino	45 años	San Ignacio	
Entrevista 4	Masculino	56 años	Santa Elena Central	
Entrevista 5	Femenino	63 años	Santa Elena Central	Lideresa de la Cooperativa Coopasana
Entrevista 6	Femenino	50 años	Medellín	Encargada de los aspectos jurídicos del predio ubicado en Santa Elena
Entrevista 7	Masculino	49 años	Barro Blanco	
Entrevista 8	Masculino	56 años	Sector Central	Victima de desplazamiento forzado por el conflicto armado
Entrevista 9	Femenino	34 años	Sin registro	
Entrevista 10	Masculino	52 años	El Llano	
Entrevista 11	Femenino	52 años	Barro Blanco	
Entrevista 12	Femenino	29 años	Barro Blanco	
Entrevista 13	Femenino	Sin registro	Barro Blanco	

Fuente: elaboración propia.

Toda la información recolectada mediante los instrumentos fue analizada con la técnica cualitativa de análisis temático. Atendiendo a que el instrumento de recolección de datos fue diseñado a partir de unas categorías generales, se utilizan estas categorías ya establecidas como punto de partida para el análisis de resultados, las cuales pueden observarse en la tabla 1. En el apartado de resultados se detallará con mayor precisión el contenido y la importancia de las categorías generales, como se muestra en la tabla 1. Adicionalmente, de la información recolectada emergen subcategorías (codificación abierta), que no habían sido contempladas previamente y que se encuentran contenidas dentro de las categorías generales.

Tabla 2. Categorías generales para el análisis de información en la investigación

Categorías Generales	
Identidad territorial	Acceso a la tierra
Materialización de DESCA	Mínimo vital
Soberanía Alimentaria	Educación para el campo
Catastro	Acceso al agua

Fuente: elaboración propia.

Análisis desde la institucionalidad

Análisis de datos de la actualización catastral en Santa Elena

Se analizaron los datos dispuestos en las estadísticas catastrales del periodo comprendido entre el 2020 y el 2022, para así poder realizar una comparación de los datos recolectados antes y después de la actualización, y registrar los posibles cambios. Tal y como se evidencia en la tabla 3, en el 2020 no se tenían datos sobre los lotes en Santa Elena, ni sobre la existencia de folios de matrícula inmobiliaria. En los años posteriores, dicha información se recopiló permitiendo generar una base de datos más completa. De la misma manera, se muestra cómo aumenta entre los tres años el área total construida, las mejoras por comunas, el área promedio residencial, la cantidad de predios registrados y de propietarios. Adicional a lo anterior, se evidencia un aumento significativo entre el 2021 y el 2022 del avalúo catastral de la comuna 90 (Santa Elena).

Tabla 3. Datos generales de los datos registrados en Catastro Medellín (2020-2022)

DATOS GENERALES					
ITEM	Lotes por Comuna	Cantidad de predios	Predios con Folio Matrícula Inmobiliaria	Predios sin Folio Matrícula Inmobiliaria	Avalúo Catastral por comuna
2020	No se informa	7.267	No distingue	No distingue	\$ 1.851.173.523.000
2021	1142 (Lotes)	7.349	4.070	3.279	\$ 1.911.630.071.000
2022	1162 (Lotes)	7.374	4.091	3.283	\$ 3.759.234.793.000
ITEM	Estrato predominante por comuna	Cantidad de propietarios por comuna	Área total construida predios por comuna	Área promedio residenciales por comuna de predios (construcción)	Mejoras por comuna
2020	2	9.079	1.037.793	215	1.720
2021	2	9.323	1.229.766	257	1.723
2022	2	9.680	1.327.136	276	1.725

Fuente: elaboración propia.

En la revisión de las estadísticas catastrales también se encuentra el registro entre 2020 y 2022 de la estratificación por barrios de Santa Elena; de lo anterior, se evidencia un aumento de los predios que están estratificados debido a que, en el 2022 hay 152 predios más estratificados que en el 2020, como se evidencia en la tabla 4.

Tabla 4. Cantidad de predios estratificados (2020-2022)

Total de predios estratificados por año	
2020	5614
2021	5762
2022	5766

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, como parte de la estrategia para actualizar la información, Catastro Medellín realizó el barrido catastral con drones para obtener información más precisa. Ello se evidencia por los más de 34 000 datos particulares de predios de Santa Elena registrados en

GeoMedellín que contienen variables no registradas en años anteriores. Estas categorías permiten identificar al predio en sí mismo, si este tiene modificaciones o si ha tenido mejoras, el tipo de nomenclatura, las plantas tipo de propiedades horizontales o si es un lote. De manera general, se puede concluir que el levantamiento catastral en Santa Elena permitió recopilar información nueva y robustecer la que se tenía en las bases de datos. Entre la información que se analizó, se encontraron los usos del suelo plasmados en la figura 1.

Figura 1. Porcentaje de usos del suelo en Santa Elena



Fuente: elaboración propia.

Entrevista del funcionario

Para conocer los detalles del proceso, se realizó una entrevista a un contratista, cuyo nombre permanecerá bajo reserva, que acompañó el proceso catastral y de implementación del modelo LADM en Santa Elena. El entrevistado tiene una experiencia de más de veinte años trabajando en la Subsecretaría de Catastro de Medellín, donde participó en diferentes proyectos como la estructuración de

la estratificación y de la nomenclatura rural en Santa Elena. A grandes rasgos, el funcionario hizo referencia a cómo se dio el proceso de implementación y a la dificultad de su difusión, seguido de algunas apreciaciones sobre la situación en Santa Elena y las consecuencias de la actualización catastral allí.

En primer lugar, el servidor afirmó que, en la práctica, la gestión de la actualización catastral del 2021 no fue muy diferente a la del catastro tradicional, salvo por la implementación de nuevas tecnologías que fueron utilizadas para levantar la información, siendo la más importante el uso de drones para captar ortofotos². También expresó que el levantamiento de la información catastral fue realizado con métodos de recolección indirecta mediante la unificación de las bases de datos de las licencias de urbanismo, servicios públicos y dinámica inmobiliaria, además de la asignación de nomenclaturas, registro de instrumentos públicos y el modelo 3D construido con las ortofotos. Excepcionalmente, se hicieron visitas para medir las construcciones nuevas.

Respecto a la dificultades en la difusión, se destacó que las jornadas de sensibilización sobre catastro, realizadas por la Escuela Superior de Mercadotecnia, y que contaban con la presencia de líderes comunales, juntas de acción comunal y residentes, la mayoría de las veces no cumplían con su objetivo de divulgación al ser usadas por la comunidad para gestionar otras demandas no relacionadas con catastro.

En segundo lugar, respecto a la situación en Santa Elena, el entrevistado afirmó que es muy difícil que se recupere la vocación campesina del lugar porque el aumento del costo del suelo ha sido tal que ya no es rentable practicar la agricultura. Lo anterior se explica por la llegada de externos al territorio que construyen casas de descanso en parcelas de los predios de los campesinos que fueron vendidas bajo la figura del proindiviso³. Lo anterior encarece la tierra y trae como consecuencia un aumento en el impuesto predial, dado que se cobra por las nuevas

.....
2 La ortofoto es una proyección construida a partir de 3 fotos del terreno que se traza de manera ortogonal.

3 Figura mediante la cual se parcela un terreno que no se puede parcelar bajo los parámetros de la Unidad Agrícola Familia (UAF).

construcciones a quien figure como propietario y es una carga fiscal que en muchos casos el campesino propietario no ha podido soportar.

Por lo anterior, se planteó una política de mitigación para disminuir los impactos negativos de este aumento, en la cual se estableció que en el primer año posterior a la actualización solo aumentaría lo correspondiente al índice de precios al consumidor (IPC), el siguiente año se aumentaría el 50 % del valor del predial nuevo según la actualización catastro y hasta el tercer año se iba a cobrar el valor completo. No obstante, esta política no se aplicó a aquellos predios en los que las nuevas construcciones únicamente pudieron ser halladas por medio del barrido catastral, causando así que varios campesinos propietarios padecieran aumentos significativos en su impuesto predial desde el primer año.

Ahora bien, las percepciones captadas por el servidor no se construyeron a partir de la nueva información sobre los usos del suelo en Santa Elena como se esperaba, sino a partir del análisis de las licencias de construcción, del consumo de servicios públicos y de sus visitas al corregimiento. Lo anterior permitió cuestionar si los usos establecidos para clasificar el suelo (residencial, industrial, comercial, lote construido o lote urbanizado no construido) permitían distinguir las zonas donde se desarrollaban actividades agrícolas y, a su vez, a campesinos activos para poder diseñar políticas públicas para ellos.

El funcionario sostuvo que las categorías en mención fueron impuestas por el IGAC de conformidad con el modelo LADM y que son relevantes para determinar para qué se dispone la mayoría del predio y no para saber quién realiza la actividad o de qué manera lo hace. Bajo este argumento, se afirma que Catastro recoge información sobre la situación física de los predios, por lo que podría llegar a alimentar otras bases de datos cruzando información, pero no corresponde a Catastro crear políticas para individuos.

Finalmente, respecto a los impactos de la actualización, el entrevistado concluye que se evidenciaron incrementos en el avalúo catastral, por lo que sin duda aumentará el recaudo del impuesto predial cumpliendo con el fin tradicional del catastro, el fiscal. El enfoque extrafiscal de la política catastral dependerá del uso que las entidades

le den a la información y del apoyo interinstitucional para fortalecer la actividad agrícola o focalizar problemáticas del campesinado mediante cruces de información.

Para concluir este apartado, se puede afirmar que el CM es la respuesta de un recorrido normativo y político de más de noventa años, que se ha visto intensificado durante la última década, y ha cambiado su enfoque a uno extrafiscal. En Santa Elena, la implementación del CM permitió recolectar datos que no se tenían y que dilucidaron una crisis en el territorio por la figura del proindiviso.

Uso de la información catastral para la creación de políticas públicas

El enfoque multipropósito que se plantea está dado por las decisiones que se toman en torno a una información cierta y actual por parte de las entidades competentes para ello. Por lo anterior, para registrar el uso de los datos recaudados mediante el CM en el diseño de las políticas públicas dirigidas al corregimiento de Santa Elena del Distrito de Medellín para la materialización de los Desca, se oficiaron a siete entidades mediante solicitudes de información en ejercicio del derecho de petición.

Las entidades oficiadas se escogieron porque potencialmente tenían la capacidad de realizar acciones, programas, estrategias, proyectos o políticas con el respaldo de información actualizada como resultado del barrido catastral. Estas fueron: Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Grupos Poblacionales, Equipo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Secretaría de Gestión y Control Territorial, Secretaría de educación, Secretaría de Suministros y Servicios, y, Subsecretaría de Desarrollo Rural.

La solicitud concreta versaba sobre cuatro puntos fundamentales: 1) acceso a la información catastral; 2) utilización de dicha información a nivel general y específico (Medellín y Santa Elena); 3) creación

de políticas públicas utilizando la información catastral, y su nivel de ejecución desde el 2020; 4) potenciales beneficios de las políticas a la comunidad campesina. Las respuestas de las entidades se muestran en la tabla 5.

Tabla 5. Respuestas de entidades oficiadas

Entidad	Reclamo de Competencia	Respuesta de fondo	Acceso a la información	Uso de la información	Creación de políticas públicas	Potencialización de beneficios
Departamento Administrativo de Planeación de Medellín	Sí. Asume que sus respectivas sub-divisiones tienen mayor competencia (Secretaría del DAP y Gestión y control)	No	No responde	No responde	No responde	No responde
Secretaría de Medio Ambiente de Medellín	No	Sí	No responde	No	No	No responde

Equipo de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Sí	Sí	No	No	No	Sí, pero en políticas que no tienen relación con el Catastro.
Secretaría de Gestión y Control Territorial	Sí, responde la Subdirección de Planeación Social.	Sí	No	No	No	No
Secretaría de Educación	No	Sí	Sí	No	No	No
Secretaría de Suministros y Servicios	Sí, responde la Secretaría de Gestión y Control Territorial.	Sí	Sí	Sí	No	No
Subsecretaría de Desarrollo Rural*	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

Subsecretaría de Desarrollo Rural

La entidad estableció que el trabajo realizado por el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en cuanto a la recolección de información del corregimiento de Santa Elena, ha sido completado integralmente, y, por ello, han tenido acceso a estos datos agrupados. Los cuales han sido explotados para el alcance de las propias funciones de la Subsecretaría, como la caracterización predial, previo estudios e implementaciones técnicas, o la configuración de beneficios tributarios sobre ciertos predios (Acuerdo 036 de 2021).

De la misma manera se afirma que los datos catastrales permiten incluir predios en los programas del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, y realizar los lineamientos geográficos y la clasificación urbana y rural del corregimiento con el fin de implementar estrategias como directrices de uso y ocupación en el POT, protección de recursos hídricos, o la promoción de actividades agropecuarias (con financiaciones, incentivos fiscales, creación de gremios y facilitación de créditos).

En cuanto a una política pública concreta con base catastral en el corregimiento de Santa Elena, se menciona que las entidades administrativas están adoptando la Política Pública de Desarrollo Rural para Medellín que busca el beneficio de cada comuna de la ciudad. Si bien no toma como base el CM, necesita de los datos obtenidos por la caracterización catastral para un sistema de seguimiento y monitoreo.

Por otro lado, están los programas que se han ejecutado por parte de la Secretaría. En primer lugar, todas las políticas públicas responden al primer punto del Acuerdo de Paz del año 2016, cuyo fin es brindar herramientas e incentivos a la población rural, eje que también potenció la creación de la estrategia catastral. Estos son: el Programa Agropecuario Municipal (PAM), el Registro Único de Extensión Agropecuaria (RUEA), el Programa Mercados Campesinos, la priorización de un presupuesto participativo, el Programa atención de emergencias por efectos climáticos adversos que afectan productores agropecuarios de los corregimientos del Distrito, y el fomento a las capacidades humanas y técnicas.

No obstante, las cifras de beneficiarios de estos programas no representan una cobertura amplia de la población. Por ejemplo, el

PAM cuenta con 331 beneficiarios, el RUEA tiene 581 usuarios, el Programa Mercados Campesinos consta de 101 participantes, el Plan de Emergencia por Efectos Climatológicos tiene 41 productores beneficiados, y se tiene registro de 2189 intervenciones de asistencia humana y técnica.

Si bien estos resultados de la Subsecretaría de Desarrollo Rural reflejan un intento de efectividad del uso de la información suministrada por el barrido catastral en pro de la población de Santa Elena, es un hecho que la política busca una interconexión entre entidades con el fin de generar un trabajo integral con los datos, pero la gran mayoría o no los han utilizado (como 5 de las 7 entidades consultadas) o se pasan la competencia entre ellas, o la niegan y no comprenden la importancia de la estrategia afirmando no haber accedido a las bases de datos (4 de las 7 entidades consultadas).

Percepción campesina sobre la actualización catastral

En el presente apartado desarrollaremos todo lo que tiene que ver con la percepción que tiene la población campesina acerca de los impactos de la actualización catastral con enfoque multipropósito. Para ello se realizaron entrevistas en el territorio a población campesina con base en unas categorías preestablecidas. Los resultados que se expondrán a continuación fueron organizados, en primer lugar, según se indica en la tabla 6, que contiene la siguiente información: 1) categorías generales; 2) subcategorías; y 3) definición del tipo de información que se clasificó en las categorías. En un segundo momento, se exponen los principales hallazgos de cada categoría general, resaltando algunos aspectos de las subcategorías que son relevantes para el apartado de discusión.

Tabla 6. Definiciones de categorías y subcategorías para el análisis de resultados

Categoría	
Identidad campesina	
Subcategoría	Definición
Características de la identidad campesina	Elementos que hacen a las personas sentirse como campesinos.
Relación especial con la tierra	Sentires, emociones y recuerdos que generan un vínculo especial entre el campesino y la tierra.
Proyecto de vida	Permanencia en el tiempo desarrollando actividades relacionadas con el campo.
Sentido de pertenencia a Santa Elena	Arraigo cultural con el territorio de Santa Elena
Afectaciones a la identidad campesina	Obstáculos o situaciones que ponen en riesgo la actividad campesina y el estilo de vida alrededor de la tierra.
Siembra de casas	Fenómeno identificado en el corregimiento de Santa Elena consistente en la construcción irregular y masiva de casas.
Relevo generacional	Proyección a futuro de la continuidad de la labor campesina y de las tradiciones por parte de las nuevas generaciones.
Finqueros	Llegada de nuevos habitantes a Santa Elena que provienen de entornos urbanos y tienen fines recreativos.
Materialización de Desca	
Propuestas campesinas	Ideas de los campesinos para solucionar necesidades insatisfechas.
Incentivar el trabajo campesino	Objetivo de las propuestas de la población.
Infraestructura	Inversión en infraestructura vial en todo el territorio de Santa Elena
Reducción del impuesto predial	Cobro diferencial del impuesto a raíz de la labor campesina que se ejerza sobre la tierra.
Soberanía alimentaria	
Acceso a alimentos	Forma de obtención de los alimentos en su hogar.
Producción	Clase de alimentos que cultivan en la tierra.
Mercado	Compra de alimentos en mercados campesinos o a vecinos.
Destinación de alimentos	Finalidad de los alimentos producidos.
Autoconsumo	Forma de destinación en la que los campesinos emplean los alimentos para el consumo exclusivo de su hogar.

Comercialización	Venta de los alimentos a los que tienen acceso.
Catastro	
Percepción fiscalizadora	Situación en la que la población identifica el catastro con el cobro del impuesto predial.
Aumento de predial	Percepción por parte de la población de un incremento en el cobro del impuesto predial.
Enfoque multipropósito	Percepción de la población sobre la actualización catastral con enfoque multipropósito.
Uso del suelo	Expresiones de los campesinos respecto a las categorías que utiliza el sistema catastral para la clasificación del uso del suelo.
Desconocimiento	Falta de información sobre la política de CM.
Acceso a la tierra	
Relación jurídica con el predio	Calidades que poseen las personas según el derecho que tienen frente a la tierra.
Formalización	Experiencias de campesinos frente a los procesos de formalización de predios.
Venta de tierras	Adquisición de tierras de campesinos por personas que no se identifican como tal.
Mínimo vital	
Acceso a los medios de producción	Acceso a herramientas y bienes que permiten desempeñar labores campesinas.
Afectaciones climáticas	Situaciones medioambientales que afectan las condiciones adecuadas para la producción agrícola.
Acceso al mercado	Posibilidad de acceder a condiciones o espacios que faciliten la distribución y comercialización de los productos agrícolas.
Mercados campesinos	Percepción de la población sobre los espacios diseñados para que el campesino venda directamente sus productos eliminando los intermediarios.
Turismo	Percepción de la población sobre la visita al territorio con fines turísticos sin ánimo de permanencia.
Educación	
Afectaciones	Problemáticas identificadas por la población sobre los proyectos educativos para el campo en el territorio.
Agua	
Fuentes propias	Acceso a las fuentes hídricas naturales.
Fuentes externas	Sistemas de acceso al agua proporcionado por el Estado o la organización comunitaria.

Afectaciones	Problemáticas identificadas por la población sobre el acceso al agua con calidad y permanencia.

Fuente: elaboración propia.

Identidad campesina

Inicialmente, es necesario destacar que una característica de la identidad campesina es la relación especial entre el campesinado y la tierra. Dicha relación es expresada por los campesinos mediante conceptos como conexión, cuidado, amor e intimidad. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas expresa que “sentirse campesino es tener un afecto especial con el campo. Todos los días sembrar y tener satisfacciones que van más allá de lo económico, por ejemplo, la germinación de las semillas y la alegría de verlas nacer” (E 11).

La conexión del campesino con la tierra la relacionan con sus antepasados y su tradición, con el aprender a cultivar la tierra gracias a la enseñanza de su familia. Esta misma relación es la que genera en el campesino una preocupación latente por el relevo generacional y por la pérdida de la identidad campesina en el territorio, siendo esta última afectada por la llegada de nuevos habitantes al territorio. Los entrevistados dijeron que “la compra de la tierra de Santa Elena por externos que no tengan ese arraigo ha afectado (*sic*) y lo seguirá haciendo la tradición de ellos y en especial de cómo se trabaja la tierra” (E 1); mucha gente deja de cultivar y hace una casa y la alquila o se arrienda (E 6).

El campesino de Santa Elena identifica su proyecto de vida con el campo y considera que, a raíz de los nuevos habitantes, se va perdiendo su identidad porque alteran la composición social de la vereda, generan alteraciones en el uso y precio de la tierra. Esto ha generado que el campesino se vea obligado a abandonar su labor, y a tener que transformar su proyecto de vida porque se aumentó el estrato de algunos sectores (E 5), subió el impuesto predial y no se puede pagar (E 6) o algunos campesinos ven una forma más sostenible de subsistir por medio de los arriendos que con la agricultura (E 7).

La identidad campesina en este caso se caracteriza por el sentido de pertenencia a Santa Elena. Las fronteras administrativas no responden a la identidad territorial de los campesinos de la zona, puesto que están atados por un vínculo con el corregimiento en el que se destaca la tradición floricultora –agrícola en general– y los silleteros, una de las personas entrevistadas expresó que en Santa Elena hay veredas que pertenecen a Medellín, Guarne, Envigado, Rionegro. La gente como tal no se desarraiga de Santa Elena, pero hay una lucha de recursos entre los diferentes municipios y fue difícil para el campesino acostumbrarse, ya que fueron barreras y divisiones que generó la Administración (E 6).

Materialización de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

En cuanto a las propuestas que establecen los campesinos para materializar sus derechos, proponen que las acciones estén encaminadas a fomentar y apoyar el trabajo agrícola en el campo. El incentivo lo consideran necesario para evitar que desaparezca el campesino y que se termine de urbanizar Santa Elena.

Algunas propuestas hechas por los entrevistados son las siguientes:

Dar ayudas al campesino para que ellos quieran trabajar la tierra y sembrar orgánico, además consideran que se debe ayudar de forma especial al pequeño campesino (E 2).

En el caso del trabajador rural entrevistado y que no es propietario de la tierra, ni arrendador de esta, la propuesta gira en torno a que el Estado proporcione el acceso a la propiedad de la tierra que lo dignifique (E 4).

Incrementar la inversión en infraestructura vial y en prevención de derrumbes, ya que las vías entre veredas son inestables y cuando llueve fuerte no pueden trasladarse (E 3).

Finalmente, algunos entrevistados plantearon la necesidad de reducir el impuesto predial o realizar un cobro diferenciado a los

campesinos. Uno de los entrevistados dice que es necesario ver cada caso en concreto a la hora de cobrar el impuesto predial, ya que no todos tienen los recursos para pagar el impuesto (E 11).

Soberanía alimentaria

La mayoría de los campesinos son agricultores y, por tanto, acceden a varios alimentos a partir de su trabajo de la tierra. Los excedentes de la producción agrícola son destinados a la comercialización en mercados campesinos o en otros espacios. Por ejemplo, una persona entrevistada dice que los alimentos cultivados son empleados para el autoconsumo y se venden los excedentes. Cuando la comida se empieza a dañar o no es consumida, se destina al compostaje (E 5).

Finalmente, algunos campesinos han notado el aumento de los precios de los alimentos (E 8). Esto lo relacionan con varias causas, como el aumento en los costos de los insumos y la disminución de la producción de alimentos debido a la reducción de campesinos; por ejemplo, dicen que la compra y venta de tierras ha afectado la producción de alimentos porque se produce menos al haber menos campesinos (E 2).

Catastro

Dentro del grupo entrevistado, encontramos una narrativa mayoritaria en la que se relaciona el catastro con el impuesto predial, las narrativas de las personas muestran que el uso del catastro más conocido por los campesinos es la función fiscal, y se cuestionaba sobre el objetivo del impuesto, tal como se muestra a continuación: “El catastro lo relaciona con impuesto que se paga por la tierra que se tiene, sin embargo, se cuestiona ¿por qué le debo pagar al Estado por una tierra que es mía?” (E 6).

Sin embargo, otras personas entrevistadas pudieron identificar que el catastro ayudaba no solo al cobro de impuestos, sino también a la estratificación (E 7), hacer un inventario de las tierras (E 5) y para crear una ficha catastral o matrícula catastral (E 12).

También existen las narrativas que expresan un aumento desproporcionado del impuesto predial. Algunos de los entrevistados sienten que los impuestos sobre la tierra están costosos, lo que puede ocasionar que las personas tomen la decisión de vender su tierra e irse a otros lugares, incluso uno de los entrevistados tiene una percepción negativa frente a cómo las entidades actúan ante el progreso del campesino: “Los campesinos no tienen derecho a mejorar la calidad de vida porque sube el impuesto predial” (E 5).

Es necesario resaltar que esta narrativa relaciona el alza en los impuestos con la llegada de nuevos habitantes al sector y la nuevas construcciones que se llevan a cabo, sin embargo, en los relatos la población expresa claramente su preocupación al sentir que no se cobra el impuesto predial de manera diferencial, ya que ellos consideran que si se construye alrededor de una finca campesina, inevitablemente se va a subir el impuesto al campesino, aun cuando este no ha cambiado nada en su predio: “Hay muchos finqueros que construyen una super finca y al campesino que queda en el medio de dos super fincas le afecta la valorización ya que sube el impuesto” (E 6).

Una de las situación más importantes que se evidencia al sistematizar la información es que la mayoría de la población campesina entrevistada no sabe qué es el CM, no lo habían escuchado y no sabían que en el territorio se había realizado una actualización catastral: “No escuchó antes el catastro multipropósito de ninguna manera ni ha evidenciado políticas públicas relacionadas con ello” (E 1).

Finalmente, también se indagó sobre las categorías que utiliza el catastro para clasificar el uso del suelo, algunas personas consideraban que sus predios estaban bien categorizados, pero otros campesinos expresaron sentimientos de enojo y tristeza porque no había una categoría para visibilizar el uso agrícola del suelo y esto impedía que les llegaran ayudas (E 13).

Acceso a la tierra

Entre los campesinos entrevistados, se concluyó que todos accedieron a la tierra mediante la tradición familiar; sin embargo, la situación de la formalización era diferente en todos los casos. Algunos de los campesinos tenían formalizada la tierra porque sus antepasados en algún momento habían hecho el procedimiento, pero los que no demostraron desconfianza con respecto a las instituciones encargadas de formalizar la tierra. Al respecto, se afirmó: “He escuchado invitaciones de formalización de la tierra por parte de la alcaldía pero en forma de amenaza, diciendo que si no formalizan les tumban la casa y no prestan ayuda” (E 2).

Ante estas situaciones, también se presentan otras problemáticas que atentan contra la propiedad del campesino dentro de Santa Elena, como lo son el incremento del impuesto predial y la ampliación de viviendas extravagantes en el sector. Frente a este último, el incremento de este tipo de viviendas se da por la gran rentabilidad que le proporciona al campesino, tal como lo explican así: el entrevistado afirma que en la zona muchos campesinos le han vendido sus terrenos a la gente de Medellín, para que estos construyan casas de recreo, lo cual dificulta el acceso a la tierra para los campesinos (E 10).

Estas cuestiones afectan también a aquellos campesinos que no deseen vender o cambiar la destinación de su propiedad, ya que la construcción de casas más grandes y nuevos habitantes terminan encareciendo la tierra en el sector y, por consiguiente, el impuesto predial, según la percepción de los entrevistados. Este incremento desproporcionado al final lo que termina ocasionando es el desplazamiento de aquellos campesinos que no pueden cumplir a cabalidad con el pago del impuesto predial, obligándolos a salir del territorio o modificar su profesión por otra.

Mínimo vital

Hay una constante preocupación relacionada con las condiciones climáticas del corregimiento y las fuertes afectaciones que genera sobre los cultivos, tal y como se evidenció en una de las entrevistas: la inestabilidad climática afecta de sobremanera la producción campesina, lo que desilusiona anímica y económicamente a las personas que construyeron su proyecto de vida alrededor del campo (E 9).

Otra de las dificultades de acceso a los medios de producción es el costo de los insumos, aunque ello también ha llevado al cultivo orgánico, al respecto se mencionó que el elevado precio de los químicos ha dificultado la comercialización de sus productos (E 4).

De la misma manera, al momento de comercializar los alimentos que producen hay disparidad en la percepción de los entrevistados sobre los mercados campesinos. Algunos han vivido por muchos años de los mercados campesinos y consideran que no hay barreras de acceso al mercado, ellos afirman que se puede vivir de la venta en mercados campesinos de los productos que se cultivan en Santa Elena y en Medellín, e inclusive alcanza para reservar una parte para invertir en otros cultivos (E 1).

Por otro lado, algunos campesinos identificaron ciertos problemas y afirmaron no recibir un incremento del gasto público para solucionarlos: 1) la infraestructura vial; 2) la baja rentabilidad de asistir a esos espacios por los bajos costos con los que deben comercializar los alimentos; 3) la capacidad de producción. Al respecto los campesinos afirmaron que no tienen la capacidad de producción para satisfacer altas demandas, entonces deben asociarse con otros campesinos, pero creando sociedades legales (E 5) y que los mercados campesinos no son rentables para muchos porque al intentar erradicar el intermediario los productos se venden muy barato (E 6).

De la categoría de mínimo vital se desprende una subcategoría de turismo porque algunos campesinos que comercializan sus productos en Santa Elena se benefician del incremento de visitantes. Al respecto uno de los campesinos mencionó que la mayor parte de personas que compran sus productos son turistas, por lo que no se debe tener una mala percepción de la llegada del turismo a Santa Elena (E 8).

Educación

En cuanto a las labores de capacitación, hay distintas narrativas enfrentadas dentro de la misma población campesina. La primera narrativa considera que las capacitaciones, asistencias y ayudas deberían estar más enfocadas a lo que quiere el campesino.

En el grupo entrevistado encontramos personas que quieren aprender, por un lado, sobre aquellos saberes propios de los campesinos y no estarían interesados en cursos que traten el tema de la eficiencia para producir en cantidad. Este grupo encuentra llamativos los siguientes programas de formación, como lo es recuperar los cultivos con semillas nativas (E 1). Por otro lado, hay campesinos más interesados en aprender sobre comercialización que en técnicas de cultivo, ya que consideran que el campesino sabe sembrar (E 5).

La segunda narrativa es de personas que han accedido a formaciones y tienen diferentes percepciones sobre estas. Una sola persona entrevistada considera que la formación ha impactado de manera positiva especialmente a sus padres (E 6), pero también hay narrativas que muestran inconformidad con este tipo de formación. Al respecto, afirman que las capacitaciones son cortas, se reparten folletos, pero que no existe una apropiación del conocimiento. Las personas entrevistadas dicen que las capacitaciones las usan para llenar listas y dar evidencia del trabajo de los funcionarios, ya que su sueldo depende de eso, pero nada más allá (E 11); a los funcionarios solo les importa la plantilla de asistencia y no se mueven del parque de Santa Elena. Debería haber un intercambio de saberes. Una vez vino la secretaria de agricultura a dictar un curso de una hora y dio un folleto (E 13).

Finalmente, encontramos la narrativa de personas que sienten que en el territorio no hay espacios formativos (E4), o que los espacios formativos solo están creados para personas que tienen ciertas características, como por ejemplo ser propietarios, y eso genera barreras para acceder a las capacitaciones y otros beneficios (E 10).

Agua

El acceso y uso del agua dentro de las poblaciones campesinas entrevistadas es bastante diverso, pese a este ser un recurso vital para su subsistencia como personas y para su profesión. Con respecto a las fuentes de agua con las que cuentan los campesinos, unos pocos poseen fuentes propias. Tal como expresó uno de ellos, es indispensable el agua para sus funciones pero tiene ocho fuentes de agua dentro de la finca (E 1).

Por otro lado, también están aquellos que no tienen esa facilidad y dependen del sistema de acueducto proporcionado por la alcaldía. Este sistema ha presentado varias problemáticas, principalmente de abastecimiento, debido al amplio crecimiento de la población en Santa Elena; y otros entrevistados también le atribuyen esto al incremento del turismo en la zona, en especial, varios de los entrevistados se expresan así: el agua no alcanza, hay un problema y es el crecimiento de la población, pasamos a 30 000. Adicionalmente, hay mucho turista entonces el agua no alcanza y prácticamente se va todos los días, ya ni siquiera se dan cuenta de si el agua se fue o no, porque es algo habitual. “Aquí nace el agua para todo Medellín y nosotros nos quedamos sin agua” (E 6).

Discusión

Una de las primeras situaciones evidenciadas a lo largo de la investigación es que, en el diseño de la política de CM, solo se tuvo en cuenta la presencia de comunidades étnicas, excluyendo las comunidades campesinas y los territorios agrícolas (CONPES 3951, 2018). Aunado a esto, el modelo LADM-COL empleado por el IGAC no prevé un uso agrícola del suelo, de modo que al realizar un trasplante de esta directriz técnica se podría invisibilizar a la población campesina desde la clasificación del uso de suelo.

Sobre los usos, algunos campesinos consideraron que su predio estaba bien clasificado dentro de categorías como “residencial”. En contraposición, otros expresaron sus sentires de enojo y tristeza sobre la omisión de la norma de reconocer una categoría agrícola. Al

revisar la información recolectada mediante esta investigación en las categorías de soberanía alimentaria y mínimo vital, resulta destacable que la mayoría de los campesinos dedica su tierra al cultivo de alimentos destinados al autoconsumo y a la comercialización de los excedentes. De esta manera se marca una pauta particular del uso del suelo que ejerce el campesinado. Es decir, la tierra no tiene un único fin residencial, sino que es el espacio que emplean para sus labores económicas, entre otras cosas.

Como consecuencia de la omisión normativa, desde la base de datos que registra la información de la tierra, se niega el trabajo del campo y, de forma tácita, desconoce al campesino colombiano en sí mismo. En las propuestas realizadas por el campesinado entrevistado, se encuentra la reducción del impuesto predial, lo cual sería imposible de lograr si no se tuvo en cuenta la identidad campesina en la recolección de la información catastral. Dicho de otro modo, la información es utilizada para calcular el avalúo catastral y para determinar el valor del impuesto, y como no hay registro sobre los usos agrícolas no se podría realizar un cobro diferenciado, dado el mismo hecho generador.

Desde la administración se tomaron algunas medidas sobre el cobro del impuesto predial. Mediante la respuesta dada por la Subsecretaría de Desarrollo Rural, se logró determinar que Medellín está aplicando una tarifa diferencial para predios localizados en suelo rural (Acuerdo 036 de 2021). La política tiene requisitos, como que los propietarios estén inscritos en el Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria (RUEA), que estén clasificados como pequeños o medianos productores, que las actividades ejercidas dentro de los predios sean agrícolas, entre otros. Sin embargo, al constatar las cifras brindadas por la misma entidad, los campesinos inscritos en el RUEA tan solo son 581 y no hay información que lleve a pensar que todos los usuarios inscritos tienen una tarifa diferencial en el impuesto predial, ya que deben pasar por diferentes etapas para adquirir el beneficio. Lo anterior muestra que el beneficio en el impuesto no es generalizado; precisamente porque no hay información clara de qué predios tienen un uso agrícola se deben usar otros sistemas de registro que limitan mucho más el acceso a dichos beneficios.

De igual manera, una de las situaciones evidenciadas es que de las siete entidades oficiadas que hacen parte del Distrito de Medellín solo tres reportan que tienen acceso y han accedido al sistema de información resultado de la actualización catastral con enfoque multipropósito, además que solo dos entidades reportan que hacen uso de dicha información para el cumplimiento de sus funciones.

Lo anterior es relevante, ya que uno de los beneficios esperados del CM es la construcción de políticas públicas en beneficio de la población, debido a que esta es una característica fundamental del modelo, especialmente aquellas políticas relacionadas con servicios públicos e infraestructura. Pero, como bien quedó expresado en el apartado de resultados, la creación de políticas públicas usando la información recolectada no es una competencia funcional que le corresponda al gestor catastral, sino que depende de que las entidades competentes para crear políticas públicas (en diferentes áreas) usen la información en la etapa de planeación y formulación.

Otro aspecto por resaltar a raíz de los resultados encontrados en la categoría de catastro son las narrativas de las personas que asocian el catastro con el impuesto predial. Si bien sí existe una relación, es cuestionable que el proceso de actualización catastral no contara con un trabajo pedagógico adecuado en la zona de Santa Elena, ya que la población campesina entrevistada no logra diferenciar ambos conceptos con claridad. Sumado a lo anterior, ninguna persona había escuchado sobre el concepto de CM y menos las implicaciones sobre el territorio en lo que se refiere a los usos de la tierra, la información recolectada y las consecuencias en el impuesto predial. Lo anterior influye en que la población no pueda identificar otros usos de la información catastral, sino se centren especialmente en las consecuencias fiscalizadoras de la actualización.

Ahora bien, respecto a las problemáticas identificadas por los campesinos entrevistados, se resalta especialmente la llegada de nuevos habitantes a Santa Elena que provienen de entornos urbanizados, principalmente de las comunas del Distrito de Medellín ubicadas en el perímetro urbano. Estas personas llegan al territorio adquiriendo tierras de campesinos con fines recreativos, lo que produce cambios en

el uso de la tierra, se altera la tradición de trabajo agrícola, y además se encierra abruptamente la propiedad privada desconociendo prácticas comunitarias de acceso a fuentes de agua y a servidumbres de paso. Situación que no es recogida por el CM. Finalmente, esto trae como consecuencia que la tierra se valore y según las consideraciones de los entrevistados, esto también puede generar un aumento en el impuesto predial que termina generando el desplazamiento de campesinos.

Lo anterior puede contrastarse con la narrativa del exfuncionario, el cual considera que parte de la valorización del territorio se debe a nuevos habitantes. Pero que el incremento del impuesto predial notado por los campesinos en sus predios se puede conectar con la venta de la propiedad bajo la figura de proindiviso. La cual es una figura jurídica que permite hacer divisiones materiales de la tierra para venderla, pero que no afectan las divisiones jurídicas, por lo que dicha división no genera dos matrículas inmobiliarias diferentes y para el cobro del impuesto se sigue considerando todo el predio como si fuera uno solo. La narrativa del funcionario resalta que puede que la población campesina no sepa claramente cómo opera la figura de proindiviso y tampoco tenga claras las consecuencias fiscales que ella conlleva. Sin embargo, esto también es una muestra de que la labor pedagógica con el campesino es una deuda de las instituciones.

En síntesis, los incentivos a los que están expuestos los campesinos (alza de impuestos, baja rentabilidad de la actividad agrícola, falta de efectividad de políticas diferenciales para el campesino y el desplazamiento por el incremento en la valoración de la tierra) sugieren el abandono de la actividad agrícola y del campo mismo por parte del Estado. Si algo los mantiene aún en la ruralidad, son los elementos identitarios destacados a lo largo del trabajo, esto es, la relación especial con la tierra y el sentido de pertenencia a Santa Elena. Las exigencias de los entrevistados respecto de la intervención estatal en la transformación de los incentivos tiene como fundamento su sentir sobre el riesgo de desaparición del campesinado. La actualización catastral con enfoque multipropósito tenía la potencialidad de recaudar información sobre la realidad de los territorios y permitir una mejor planeación y gestión territorial, para así crear mejores políticas públicas; sin embargo, fue

desaprovechada por implementar una normativa internacional que desde su base desconoce las dinámicas de la tierra en Colombia y contribuye al expolio de la identidad campesina.

Conclusiones

La actualización con enfoque multipropósito se llevó a cabo en Santa Elena en el año 2021. Ese proceso permitió evidenciar la utilidad del CM en la recolección de datos sobre el territorio para fundamentar la planeación y gestión territorial. Al mismo tiempo, puso en evidencia problemáticas relacionadas con el incremento de construcciones, como casas y edificaciones de propiedad horizontal, que estarían prohibidas por la naturaleza de reserva forestal que reviste gran parte del territorio de Santa Elena y que, pese a ello, se desarrollaron mediante figuras jurídicas como el proindiviso.

El enfoque multipropósito del catastro no depende exclusivamente de los entes catastrales, sino que se requiere del trabajo conjunto de la administración en el desarrollo de políticas públicas que empleen la información recaudada. Al respecto, los resultados muestran que, en términos generales, las entidades administrativas del Distrito de Medellín no están empleando los datos de la actualización catastral en la formulación de políticas públicas. De ese modo, se puede afirmar que la dimensión fiscal del catastro sigue primando y pone en duda el enfoque multipropósito de este.

Para finalizar, y como consecuencia de lo anterior, se puede concluir que la actualización catastral con enfoque multipropósito no ha tenido impactos positivos a corto plazo en la materialización de los Desca desde la percepción de los campesinos. Ante la inexistencia de políticas públicas que incluyan la información catastral para materializar los Desca de estos, no es posible que perciban cambios ante las numerosas problemáticas que padecen y que fueron expuestas a lo largo del documento. Dada esta transformación catastral, el campesino solo la percibe como una herramienta fiscalizadora por los aumentos

desproporcionados ocurridos y la consiguiente valorización de sus tierras. Esta valoración puede reflejarse en el impuesto predial, en parte gracias a la actualización catastral; sin embargo, el incremento que se genera en el impuesto debido a la actualización, según las instituciones es progresivo y no debe representar un incremento abrupto y desproporcionado. No obstante, los campesinos no lo perciben de esa forma debido al desconocimiento de la actualización catastral con enfoque multipropósito.

Recomendaciones

Ante la situación existente y descubierta mediante esta investigación se considera que en un principio se podría hacer un análisis interinstitucional sobre la aplicación del CM según las dinámicas sociales y de la tierra colombianas con el fin de mantener la existencia campesina dentro del territorio. Además de esto, las entidades deben aprovechar las bases de datos e informaciones fomentadas por el CM en la aplicación y elaboración de políticas públicas que beneficien a los pobladores.

Ya a un nivel específico también consideramos que se debe tener la categoría propia campesina en el modelo catastral para dejar de invisibilizar su población dentro del uso del suelo, debido a que esto también termina ayudando a una diferenciación predial que pueda favorecerlos. Junto a esto también las instituciones deben promover la actividad campesina para impedir la desaparición de esta profesión.

Referencias

Acuerdo 036 de 2021. Alcaldía de Medellín. Por el cual se modifica el Acuerdo 66 de 2017 modificado y adicionado por el artículo 125 de 2019, y se dictan otras disposiciones.

- Alemie, B. K., Bennett, R. M. y Zevenbergen, J. (2015). Evolving Urban Cadastres in Ethiopia: The Impacts on Urban Land Governance. *Land Use Policy*, 42, 695-705.
https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/276813073/Evolving_urban_cadastres_in_Ethiopia_the_impacts_on_urban_land_governance.pdf
- Arias, P. (2002). *Hacia el espacio rural urbano: una revisión de la relación entre el campo y la ciudad en la antropología social mexicana*. Estudios Demográficos y Urbanos.
- Atehortúa Montoya, A., Rendón Sánchez, L. E. y Zapata Arteaga, D. (2017). Influencia del proceso migratorio de la ciudad al campo en la transformación sociocultural de las veredas aledañas al Parque Arví del corregimiento de Santa Elena (Medellín) entre los años 2010-2016. (Tesis doctoral). Corporación Universitaria Minuto de Dios Uniminuto.
http://uniminuto-dspace.scimago.es:8080/bitstream/10656/5199/1/TTS_AtehortuaMontoyaAnderson_2017.pdf
- Ayala Chavarria, D. R. y Téllez Cely, A. (2019, octubre). *Un modelo del componente físico en el catastro multipropósito Como Apoyo Al Desarrollo Municipal Caso (Tenjo Cundinamarca)*. Proyecto Curricular de Ingeniería Catastral y Geodesia. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
<https://repository.udistrital.edu.co/bitstream/handle/11349/22519/TellezCelyAlejandra2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Baquero, D. A., Maldonado, H., Montoya Baquero, C. y Rodríguez Mateus, W. (2022, junio 2). El catastro multipropósito. Reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación. Repositorio CDIM. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/26087/catastroMultiproposito.pdf?sequence=1>
- Carazo, P. C. M. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*, 20, 165-193. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Cárdenas, J. H. y Escobar, N. (2018). Retos de un nuevo sistema catastral en el marco de construcción de paz en Colombia. *Revista de Ingeniería Universidad de los Andes*, 46, 46-53.
<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/rdi/article/view/7447/7805>
- Cardona Morales, E. y Osorio Correa, Y. (2011). Transformaciones del territorio en el corregimiento de Santa Elena (Medellín). Implicaciones

- del megaproyecto Parque Arvi. X Congreso Nacional de Sociología. Sesión: Población y migraciones o Territorio y desplazamiento. Cali.
- Congreso de la República de Colombia. (1990, 18 de diciembre). Ley 44 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 16 de junio). Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 9 de junio). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016, 13 de junio). *Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano*. Documento CONPES 3859]. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018, 26 de noviembre). Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. [Documento CONPES 3951]. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019, 26 de marzo). Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. [Documento CONPES 3958]. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020, 26 de octubre). Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio. [Documento CONPES 4007]. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2021, 3 de septiembre). Declaración de importancia estratégica de los proyectos de inversión: Actualización y gestión catastral nacional, e implementación del sistema nacional catastral multipropósito. [Documento CONPES 4044]. DNP.
- Fals, O. (1975). Historia de la cuestión agraria en Colombia. Fundación Rosca de Investigación y Acción Social.

- Garnica Olarte, L. D. (2020). Análisis de incentivos para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de catastro multipropósito. Repositorio Institucional Universidad Eafit.
<https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/24834>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2015). El catastro multipropósito herramienta fundamental del PND para ordenar el territorio: Nieto Escalante.
<https://www.igac.gov.co/es/noticias/el-catastro-multiproposito-herramienta-fundamental-del-pnd-para-ordenar-el-territorio-nieto>. Consultado el 10-10-2023
- Munarriz, B. (1992). Técnicas y métodos en investigación cualitativa.
<https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/8533/CC-02art8ocr.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rusique Cifuentes, M. S. y Salinas Peña, M. D. (2018). Plan piloto catastro multipropósito en el municipio de Chipaque.
- Suárez Mejía, J. E. (2021). Apoyo y soporte técnico en la ejecución del proyecto: “Estudio de valoración económica masiva, en el marco de la actualización catastral para áreas de intervención definidas en los municipios que hacen parte del proyecto territorios del Departamento de”
 Repositorio Institucional Universidad Distrital”.
<https://repository.udistrital.edu.co/handle/11349/2756>
- Universidad Eafit, Alcaldía de Medellín, Gobernación de Antioquia y Dirección General de Catastro de España. (2019, noviembre 52). Simplificación de procesos ligados con la gestión catastral en Antioquia. La Gestión Catastral En Antioquia.
https://www.catastro.minhfp.es/documentos/internacional/08112019_colombia_ANTIOQUIA_v%20FINAL_1.pdf

La nueva tendencia progresista en América Latina (2018-2023): las relaciones entre los gobiernos y fuerzas subalternas en México, Argentina y Bolivia

The new progressive trend in Latin America (2018-2023): the relations between governments and subaltern forces in Mexico, Argentina and Bolivia

Laura Valentina Aranda Cerquera,
Juan Sebastián Borja Chacón,
Laura Sofía Herrera Prada,
Sofía Olivares Martín,

Juan David Ruiz Casallas,
Melissa Vallejo Carrillo
Profesor director:
Jairo Estrada

Resumen

Tras la pérdida de influencia de la tendencia progresista (1998-2015) en América Latina y el debilitamiento de los subsiguientes gobiernos de la respuesta neoconservadora (2015-2019) aparece en la región una nueva tendencia progresista con las victorias de Juntos Hacemos Historia (2018), Frente de Todos (2019) y el Movimiento al Socialismo (2020) de significativo interés para la ciencia política. El presente artículo describe las semejanzas y las diferencias de las relaciones entre el Gobierno y las fuerzas subalternas en México, Argentina y Bolivia, con respecto a su inserción en la economía mundial, la caracterización de las formas organizativas de acción política y su interacción con las fuerzas subalternas presentes durante la ventana de observación en el periodo 2018-2023. Se revisan fuentes bibliográficas, periodísticas, programáticas y oficiales para contrastar sus particularidades. Se concluye que dichas entradas analíticas influyen en la configuración de las lógicas de integración, cooptación, represión/criminalización y autonomía entre los gobiernos progresistas y fuerzas subalternas.

Palabras clave: progresismo, formas organizativas de acción política, fuerzas subalternas, patrón de acumulación, América Latina.

Abstract

After the loss of influence of the progressive trend (1998-2015) in Latin America and the weakening of the subsequent governments of the neoconservative response (2015-2019), a new progressive trend appears in the region with the victories of Juntos Hacemos Historia (2018), Frente de Todos (2019) and Movimiento al Socialismo (2020) of significant interest for political science. This article describes the similarities and differences in the relations between the government and the subaltern forces in Mexico, Argentina and Bolivia, with respect to their insertion in the global economy, the characterization of the organizational forms of political action and their interaction with the subaltern forces present during the observation window in the period 2018-2023. Bibliographic, journalistic, programmatic and official sources are reviewed to contrast their particularities. It is concluded that such analytical inputs influence the configuration of the logics of integration, co-optation, repression/criminalization and autonomy between progressive governments and subaltern forces.

Keywords: progressivism, organizational forms of political action, subaltern forces, pattern of accumulation, Latin America.

Introducción

Durante la primera década del siglo XXI, en América Latina emergieron diversos proyectos políticos en el marco de la *primera tendencia progresista*. Tuvo sus comienzos en la revolución bolivariana (1999) y su ocaso con el golpe de Estado en Honduras (2009), la caída del gobierno progresista de Fernando Lugo en Paraguay (2012) y la crisis política y económica del régimen venezolano. Tras la pérdida de influencia de la tendencia progresista en distintos sectores de la región, la derecha, aprovechando estos momentos de debilidad política, logró imponerse nuevamente mediante lógicas neoconservadoras y con la intención de continuar expandiendo el proyecto neoliberal por el territorio latinoamericano (Estrada, 2017). Adicionalmente, se suman otros eventos como las victorias electorales de Sebastián Piñera en Chile (2017), el

fin del período kirchnerista en Argentina tras la victoria de Mauricio Macri (2015) y la destitución de Dilma Rousseff en Brasil (2016).

Ahora bien, como respuesta neoconservadora, esta tendencia política implicó en la región un paulatino dismantelamiento de las políticas sociales e institucionales construidas por los gobiernos de corte progresista, así como el retroceso (o en algunos casos su reconfiguración) en los procesos de integración regional y la reimplementación de políticas neoliberales. Surgió, entonces, en la segunda década del siglo, la *segunda tendencia*, lo que plantea la necesidad de caracterizar estas experiencias y su relación con el contexto político latinoamericano, en un escenario de consolidación de estos movimientos orgánicos y su contribución a nuevas lecturas analíticas en torno a esta problemática.

Para este trabajo, se entiende “tendencia progresista” desde las relaciones específicas de las fuerzas subalternas con la coaliciones políticas de México, Argentina y el instrumento político de Bolivia; asimismo, se observa dicho fenómeno particularmente en las elecciones de los últimos años, tales como, la victoria de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en México (2018), la victoria de Alberto Fernández en los comicios de Argentina (2019) y el triunfo electoral de Luis Arce en las elecciones presidenciales de Bolivia (2020), los cuales se constituyen como los casos de estudio para efectos de la investigación. Así pues, la unidad de análisis se situó en las relaciones de las fuerzas subalternas con respecto a los tres gobiernos por el interés de analizar, desde la ciencia política, estas experiencias en el contexto político latinoamericano marcado por las dificultades económicas y una desigualdad ascendente (Londoño, Turkewitz y Milhorange, 2022).

En el marco de la fatiga democrática de la región y las consecuencias sociales, económicas y sanitarias por cuenta de la pandemia del Covid-19, el cuestionamiento de los modelos de desarrollo vigentes y la crisis de las instituciones políticas gobernadas por fuerzas de derecha expresada en los estallidos sociales (2019) aceleraron los procesos de cambio político en las democracias latinoamericanas, llevando a consolidar un nuevo momento en la región. De esta forma, presenta una izquierda heterogénea, que representa un regreso de actores del progresismo anterior en algunos casos, mientras que en

otros, una reconfiguración generadora de nuevos sectores emergentes (Chaguaceda y Camero, 2022).

La presente investigación se enfoca en contrastar tres sistemas políticos latinoamericanos (México, Argentina y Bolivia), dado que comparten características específicas como base para identificar aspectos transversales sin subsumir sus singularidades. Una de ellas, los condicionamientos del patrón de acumulación en Latinoamérica, el cual se ha distinguido por características históricas, económicas, sociales y políticas concretas que limitan la agencia de los actores políticos, sociales y populares, al igual que supeditan el despliegue de las relaciones establecidas entre ellos.

Entre estos actores se encuentran las fuerzas subalternas y los movimientos sociales activos en el continente durante las últimas décadas. Estas asociaciones son fundamentales para el estudio de Nuestra América, ya que representan una multiplicidad de sectores con diversas identidades y cuyas realidades están enmarcadas en lógicas específicas en la región. Además, la investigación de las fuerzas subalternas contribuye a la comprensión de los diferentes procesos políticos, sociales, económicos y culturales, no solo de cada país específico, sino también de la configuración de los cambios políticos, socioculturales, y económicos, impulsados en a nivel latinoamericano.

Por otro lado, estas dinámicas políticas nacionales y regionales están basadas en formas precisas de organización de la acción política, las cuales aportan a la investigación en virtud de la comprensión de la articulación con las instituciones políticas en la región, los sistemas electorales y los mecanismos de representación y participación ciudadana. Además, su contraste pretende el entendimiento de los procesos políticos, los movimientos sociales y las transformaciones dadas en América Latina a lo largo del tiempo. México, Bolivia y Argentina se escogen en específico por su momento político actual, compatible con la categoría de progresismo para los tres casos, lo que provoca que estos compartan rasgos y elementos distintivos y contribuyan al análisis político y social de los procesos de cambio político. No obstante, cabe hacer claridad del caso de Bolivia, el cual presenta una particularidad en su forma de organización política.

Asimismo, se busca aproximarse críticamente a los procesos políticos en América Latina y problematizar las categorías utilizadas para el análisis. Específicamente, se cuestiona la denominación de *segunda ola progresista* o *nuevo ciclo progresista*, puesto que dichos términos implican una concepción cíclica que no describe ni está ajustada adecuadamente a los diversos momentos políticos en los países de la región y de los casos de estudio específicamente. Por ello, en su lugar, se emplea el concepto de *tendencia progresista*, el cual destaca el carácter coyuntural actual, diverso, de los escenarios anteriormente vistos en Nuestra América y evita presuponer una naturaleza predeterminada del devenir histórico.

En este sentido, se adopta la categoría de progresismo, desde las características identificadas por Modonesi (2019), citado en Gaudichaud et al. (2019), para definir a los gobiernos en el poder en la primera década del siglo XXI. Esto permite realizar un análisis comparativo de cada uno de los casos propuestos, rastreando las diferentes manifestaciones de progresismo en este nuevo periodo. Dentro de estas características, en la mayoría de casos, se presentan con mayor o menor intensidad, según Modonesi (2019), el antineoliberalismo, acompañado de iniciativas antiimperialistas, junto con la cuestión nacional acompañada de la cuestión popular, los cuales daban un papel central a la justicia social (pp. 187-188).

Según este planteamiento, tanto la cuestión nacional como la social deben ser atacadas a través de la intervención estatal en defensa de la soberanía y en pos de la redistribución de la riqueza (Modonesi, 2019, p. 187), pues se da paso a la centralidad del Estado como actor fundamental en la política, la economía y la sociedad durante el momento de los gobiernos progresistas. Además, un factor fundamental de este proceso se encuentra en un conjunto de vigorosas políticas sociales para beneficiar a la base popular. Así, se pueden establecer las características relevantes en la primera experiencia progresista y dar una mirada al contexto que hoy en día vive Nuestra América.

En este orden de ideas, el presente artículo pretende describir las semejanzas y las diferencias de las relaciones entre las fuerzas subalternas y las coaliciones políticas en México (Juntos Haremos Historia),

Argentina (Frente de Todos) y Bolivia (MAS-IPSP), durante su periodo de gobierno (2018-2023) a partir del establecimiento de las relaciones de dependencia y el patrón de acumulación de estos países en el orden internacional, la caracterización de las formas de organización política de los casos de estudio y la identificación de las fuerzas subalternas presentes (2018-2023), específicamente la articulación de sus demandas y sus repertorios de acción. Se plantea la siguiente pregunta: *¿de qué manera la inserción en la economía mundial, la caracterización de las formas organizativas de acción política y su interacción con las fuerzas subalternas configuran las relaciones entre dichas fuerzas y los gobiernos organizativamente diversos de México (Juntos Haremos Historia), Argentina (Frente de Todos) y Bolivia (MAS-IPSP) durante el periodo de 2018-2023?*

De esta manera, este documento está estructurado de la siguiente manera. Primero, la presente introducción. Segundo, unas notas preliminares sobre las categorías y conceptos clave para este texto. Tercero, una descripción de los casos de estudio desde las relaciones con la economía mundial, las fuerzas subalternas implicadas y las formas organizativas de la acción política. Cuarto, un contraste atendiendo a las consideraciones previas en cuanto las relaciones con la economía mundial de cada país, las fuerzas subalternas y formas organizativas de acción política. Finalmente, algunas conclusiones y las referencias bibliográficas utilizadas.

Notas preliminares

A continuación, en estas notas preliminares se exploran de manera sucinta algunas de las perspectivas más relevantes en torno al momento progresista latinoamericano, considerando tanto sus implicaciones teóricas como las experiencias prácticas surgidas en distintos contextos nacionales y regionales, así como las relaciones conceptuales establecidas y las categorías utilizadas para la investigación: formas organizativas de acción políticas (particularmente,

coalición política e instrumento político), subalternidad, patrón de acumulación y la dependencia económica.

En general, la producción académica posterior a la finalización del primer momento progresista (2015) y el desarrollo de la contra-ofensiva conservadora hasta mediados de 2018, se ha enfocado en dilucidar inicialmente los limitantes y aprendizajes de los procesos sociales anteriores. Posteriormente, se aborda precariamente el impacto económico, social y sanitario del Covid-19 en los procesos políticos subsiguientes a las protestas del periodo 2019-2021. Autores como Caetano y Mayorga (2020), Claudio Katz (2021), Álvaro García Linera Parodi y Tzeiman (2022) y Centro Cultural Kirchner (2023) han tratado estas temáticas.

En *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina*, compilado por Caetano y Mayorga, del grupo de trabajo de *ciudadanía, organizaciones populares y representación política* de Clacso, se trata las transformaciones constantes de los cinco últimos años en la región en Nuestra América, las cuales han generado desafíos para la estabilidad y consolidación de las democracias. De este modo, el libro reflexiona críticamente sobre los cambios en el continente desde la comparación de los procesos políticos nacionales y estudia los diversos casos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador, México y Venezuela, a partir de tres ejes temáticos: representación política, ciudadanía y protesta social. Tras esto, examina las perspectivas temáticas generales con énfasis en los liderazgos y las variaciones de representación. Se dedica un capítulo del libro a cada caso de estudio incluyendo a los países que hacen parte de esta investigación.

En el capítulo *México 2018: elección plebiscitaria, crisis neoliberal y proyecto populista*, Alberto Olvera marca el 2018 como un punto de inflexión para la democracia mexicana con la llegada de Morena y Andrés Manuel López Obrador (AMLO), como una elección plebiscitaria por parte de los ciudadanos cansados de la violencia, la corrupción y la frivolidad de los gobiernos del PRIAN. El autor destaca la debilidad de la sociedad civil mexicana actual, “en términos organizacionales y políticos, pero mantiene capacidades de resistencia que reducen los

espacios de maniobra de cualquier gobierno con interés en restaurar la vieja hegemonía estatal sobre la sociedad”.

Para el caso argentino, en el capítulo *La democracia dualista como forma política: Bruce Ackerman y la cuestión del régimen político en la Argentina y los Estados Unidos*, Martín Plot aborda la democracia dualista de Ackerman (forma política caracterizada por un “pulso político” entre dos momentos: política constitucional y política normal) para estudiar la historia argentina y afirmar que, hasta día de hoy, el país sigue viviendo en una matriz de sentido (entramado de prácticas, instituciones, sentencias judiciales, piezas legislativas, decisiones presidenciales y discursos sociales aceptables o inaceptables que domina la vida política) nacida en 1983 a pesar de intentos frecuentes de reformarla por medio de cambios constitucionales en la nación. La llegada de Alberto Fernández al poder le plantea el dilema de si profundizará o buscará dejar este régimen político-constitucional.

Por último, en *Elecciones en Bolivia: disputa por el sentido de la democracia* Mayorga analiza los hechos que llevaron a la situación de incertidumbre tras las elecciones presidenciales de Bolivia en 2019, los principales rasgos del contexto electoral y las perspectivas de las fuerzas políticas, enfocados en la disputa respecto al significado de la democracia en este país. El autor enfatiza en el referendo realizado en 2016 y la seguidilla de situaciones que gestaron la inédita salida del poder de Evo Morales. Como puede observarse, en este tipo de obras los análisis han sido realizados a la luz del escenario electoral concreto, en ausencia no solo de la finalización de las administraciones (en Bolivia, de los efectos del golpe militar en el ejercicio democrático subsiguiente a su caída) en cuanto valoración del despliegue administrativo y gubernamental de los progresismos en el poder.

Por otro lado, Katz (2021) indaga sobre el impacto del Covid-19 como elemento agudizador de la acción política, pues la encuentra enmarcada dentro del desmantelamiento de la salud pública, la profundización de la desigualdad, la dura afectación del 50 % de la masa laboral que sobrevive en la informalidad (Katz, 2021), así como el problema de la brecha digital y su impacto en el funcionamiento de la educación a distancia y otros servicios básicos de la comunicación a

amplios colectivos. “Por lo tanto, todos los desequilibrios generados por décadas de neoliberalismo, primarización y endeudamiento se agravaron especialmente con la asfixia financiera, el desbalance comercial, la regresión productiva y la contracción del poder adquisitivo” (Katz, 2021), con particular participación del FMI.

Katz denomina la etapa de 2015-2018 como *restauración conservadora*, donde la proscripción común a líderes contrapuestos a la ideología conservadora marca la pauta, afianza a grupos sociales e iniciativas reaccionarias como grupos radicales evangélicos y las campañas de oposición al aborto, incorporando los mitos del neoliberalismo. Es entonces que experiencias como la crisis de 2009 confirman que el neoliberalismo no desaparecerá por la simple presencia de la crisis o por la creciente regulación del Estado, sino por la movilización popular (Katz, 2021).

En este orden de ideas, su principal interrogante es “cómo avanzar en proyectos de emancipación e igualdad en un escenario político dominado por la contraposición entre el progresismo y la derecha”. Para ello, primero diferencia dos progresismos: un moderado tardío, donde se ubican los actuales líderes de las grandes economías de la región (México, Argentina y Brasil) y el radical, donde permanecen las vertientes del progresismo convencional en Venezuela y Bolivia, cuyo referente es el proceso revolucionario cubano. La moderación y la ambigüedad para encarar transformaciones significativas son los rasgos más notorios del primero, e incluso puede dar cabida a corrientes ortodoxas de la izquierda que reniegan los logros progresistas anteriores y pueden caer en ciertos dogmatismos. Igualmente, se incluyen (aparte) los procesos autonomistas (indigenismo, luchas antiextractivistas y la experiencia del MAS-IPSP), en un contexto global de debilitamiento de la clase trabajadora y el distanciamiento del legado antiimperialista en la mayor parte de la región (Katz, 2021).

Por último, la producción de García Linera incluye elementos valorativos del progresismo como proceso histórico, político y social en el escenario de incertidumbre actual. En la presentación del libro *La comunidad ilusoria*, de Álvaro García Linera, se intenta estudiar cómo se construyen los imaginarios sociales, los procesos de transformación

y cuáles son los límites temporales a esos procesos. Esta propuesta intelectual trabaja con la idea del sentido común y la incorporación de valores como conjunto de criterios los cuales no reflexionamos pero están presentes en nuestras actitudes (Centro Cultural Kirchner, 2023). La primera oleada ha cambiado parcialmente el lenguaje relacionado con las expectativas de las personas, reconociendo que esas modificaciones no han sido absolutas al existir componentes conservadores y progresistas en la cosmovisión del mundo.

Siguiendo a García Linera, el sentido común nunca está consolidado, vive constantemente en fisuras y contradicciones como objeto de lucha (Centro Cultural Kirchner, 2023). Se entiende entonces el Estado como lo común que tiene una sociedad, una gran parte de lo común de las relaciones sociales cristalizadas, monopolizadas y administradas por élites concretas. En otro libro, *Álvaro García Linera: Para lxs que vendrán. Crítica y revolución en el siglo XXI*, Parodi y Tzeiman (2022) sistematizan una selección de conferencias, artículos y entrevistas para evaluar las reflexiones del intelectual boliviano sobre los procesos políticos de la región a comienzos del siglo xx como una forma de unificar la historia de los sectores subalternos, así como de conjurar la dispersión a la que las clases dominantes buscan conminar esa historia (p. 19).

Así, en clave de interpelación a la militancia (particularmente juvenil), esta compilación se convierte en invitación para el anudamiento entre la acción y la reflexión, después de las experiencias vividas en Nuestra América, las cuales constituyen observaciones sobre los resultados de las acciones populares y gubernamentales, así como un medio para revisar las limitaciones de estos procesos. Principalmente, los textos de *El modelo posneoliberal latinoamericano; ¿Qué está pasando en América Latina? Horizontes en el siglo XXI; La situación de las democracias en América Latina y el Caribe; y ¿“El fin del ciclo” en América Latina? Potencias y limitaciones de los gobiernos progresistas* dan cuenta de ejercicios teóricos en los que se busca ponderar los experimentos políticos a nivel de país con las tendencias observadas a nivel regional para obtener algunas claves con motivo del análisis concreto del progresismo.

Las claves rescatadas por los autores pasan por la necesidad de prever prospectivamente los procesos de redistribución de la riqueza

y de reducción de la pobreza, núcleo característico de los gobiernos progresistas y revolucionarios (Parodi y Tzeiman, 2022, p. 626); la irradiación de los planteamientos progresistas no solo concentrados en el núcleo duro popular, sino a distintos sectores sociales en la pugna con las propuestas conservadoras; y los problemas en cuanto la sostenibilidad y legitimidad del proceso revolucionario, donde es importante la victoria cultural antes que las victorias en el orden administrativo y político (Parodi y Tzeiman, 2022, p. 629).

Para la comprensión de los fenómenos y la unidad de análisis concernientes a la investigación, se parte de cuatro conceptos pertinentes como guía teórico-conceptual. En primer lugar se presenta el concepto de *coalición política*, seguido de *instrumento político*, para distinguir las formas organizativas de acción política de cada caso de estudio. En segundo lugar, se encuentra el concepto de la *subalternidad*, eje fundamental para comprender la relación estudiada de la investigación. Por último, los conceptos de *patrón de acumulación* y *dependencia económica*, los cuales facilitan considerar la inserción de los tres países en la economía mundial. De estas temáticas dependen su argumentación por casos.

Coalición política

La coalición política es un término necesario para el análisis de las dinámicas políticas de los países como una explicación de diversos fenómenos sociopolíticos. Sin embargo, la diversidad de enfoques para su definición ha generado dificultades para alcanzar un consenso en cuanto a su precisión teórica. Por lo tanto, es necesario reunir una serie de elementos que contribuyan a construir una noción coherente de coalición política, capaz de abarcar los diversos tipos de gobiernos analizados dentro de esta conceptualización.

De acuerdo con Parra Ramírez (2013), una coalición política implica la cooperación interpartidista temporal o permanente que permite fortalecer el desarrollo democrático en términos de estabilidad institucional, mayor consenso en la toma de decisiones elevando los niveles de legitimidad del sistema político (2013, p. 7). Esta definición

se enmarca en el contexto de un sistema presidencialista, presente en los tres casos de estudio, Argentina, Bolivia y México.

No obstante, si bien esta conceptualización es un acercamiento significativo, es limitada en la medida en que comprende como únicos actores posibles de una coalición a los actores institucionales; es decir, a los partidos políticos. Por lo tanto, abandona un amplio sector social, que si bien no está relacionado directamente con el institucionalismo tradicional, la posibilidad de participación en una coalición política favorece el aumento de la legitimidad del sistema democrático. Con base en esto, Clereci *et al.* (2017) indican que:

Una coalición política es toda práctica rutinaria de coordinación entre actores, que implica costos y reparto de funciones entre los integrantes para lograr una meta compartida. Esta noción supone una negociación, un acuerdo, un compromiso, beneficios para los integrantes y como todo castillo de naipes, un riesgo para cada una de las partes y para el conjunto cuando existe posibilidad de defección de una de ellas individualmente. (2017, p. 239)

Esta definición abre la oportunidad para una comprensión amplia de los actores que conforman la coalición política. Por consiguiente, Boschi y Gaitán (2009) complementan lo mencionado al afirmar que la coalición política radica no solo en los actores que se encuentran coyunturalmente en el Gobierno, sino el marco más amplio del sistema político como el pluralismo, la fragmentación y la división de poderes. Así, se entiende la coalición política como una forma de cooperación y coordinación entre distintos tipos de actores (institucionales, partidistas, sociales y populares) con el fin de fortalecer el sistema político democrático mediante la toma de decisiones en consenso.

Esta manera de comprender el concepto de coalición política otorga una mirada holgada al funcionamiento de una coalición en el desarrollo de un determinado gobierno al facilitar la integración de las fuerzas subalternas como actor clave, ya que al dar pluralidad a los actores participantes, se piensa las fuerzas subalternas no como un factor secundario y de poco poder de influencia para el ejercicio de gobierno, sino como clave en su desarrollo.

Instrumento político

En segundo lugar, el concepto de instrumento político ofrece elementos de análisis de los que carece la concepción de coalición. Trae consigo particularidades que permiten comprender casos como el de Bolivia bajo el entendido de que se consolida una especie de “organismo político gremial”, término de Peredo en Harnecker (2008, p. 68). Dentro de la caracterización elaborada por Puello-Socarrás, sobre las tipologías de formas organizativas de la acción política, el instrumento político posee varios elementos analíticos para su consideración.

En primer lugar, la forma organizativa privilegia la organización política antes que lo popular, donde existe cierta *autonomía organizativa*. Además, presenta una tendencia de adhesión colectiva al movimiento social, político y popular desde el profesionalismo político, de tendencia *abigarrada*, concepto explicado por Zavaleta desde la formación social abigarrada, que indica:

“Formación abigarrada” es una transformación de los conceptos de “modo de producción”, “formación social” y, aún, del de “bloque histórico”. Para el último, Zavaleta Mercado, el concepto de “modo de producción” [...] es parte de la “totalidad” de la época, parte de los límites cognoscitivos constituidos con el surgimiento del capitalismo, de innegable valor teórico, pero finalmente algo vacío de sentido para el análisis de las sociedades concretas. (Antezana, 1991, p. 131)

Como parte de la caracterización realizada por Puello-Socarrás¹ (2023), se señala también la generación de redes concéntricas con instancias coordinativas y lealtades políticas sujetas a negociaciones permanentes, en tanto estrategia que permita un establecimiento de la legitimidad, así como la legalidad formal y jurídica de la organización del movimiento popular. Dentro de los escenarios de decisión, se observa una forma híbrida deliberativa entre los liderazgos políticos y un escenario multiposicionado en términos de dirigencia política, con actores con trayectoria política que ocupan posiciones de dirección.

Lo anterior es apoyado por Lino, quien afirma que el instrumento político es “el fruto de las organizaciones sociales” y, según Santos,

1 Documento compartido por José Francisco Puello en el marco del grupo Theseus.

manifiesta cierta preocupación en el sentido de que “el partido político pudiese liquidar al movimiento social, y se determinó que debería crearse un instrumento político que fuera el instrumento del movimiento sindical” (Lino y Santos en Harnecker, 2008, p. 77). Para la investigación, es pertinente lo anterior acorde con lo siguiente:

¿Por qué no partido?, porque el partido resolvía los problemas a determinados líderes políticos, pero no iba a responder a la estructura de los movimientos sociales. ¿Por qué no frente?, porque Bolivia salía de dos experiencias fracasadas de frente: uno, el Frente del Pueblo Unido, y el otro, la Izquierda Unida (IU). Y se decidió que desde el movimiento social debíamos construir un instrumento político. (Harnecker, 2008, p. 72)

Además, a modo de ejemplo, en este caso, el instrumento político se compuso en gran medida por el movimiento campesino al sostener que, sobre lo que es el partido y lo que es el instrumento, el movimiento, no importa el nombre usado (si es *partido* o si es *movimiento*), sino quién sostiene al instrumento político y quién sostiene al partido (Harnecker, 2008, p. 77). Y en el caso del MAS boliviano, del instrumento, el sostén directo es el movimiento social, es el movimiento campesino indígena originario (Harnecker, 2008).

Subalternidad

Para definir la subalternidad es necesario definir primero la hegemonía. Antonio Gramsci expone la misma en relación con las fuerzas sociales; hace referencia al poder político compartido entre la élite y las clases sociales aliadas a esta, en donde se obtiene hegemonía cuando se logra imponer una explicación normativa de la realidad, aceptada y respetada como orden de consenso del resto de la sociedad (Crehan, 2002). Todo aquello que está del otro lado de lo aceptado, desde la relación con las fuerzas sociales y hegemónicas, se piensa como subalterno.

Es decir, para Gramsci existe una separación entre las concepciones del mundo planteadas como hegemónicas y las concepciones

del mundo de los sujetos subalternos (Crehan, 2002, pp. 122-125). Se entiende que las fuerzas subalternas se conciben a sí mismas como un producto de un campo de relacionamiento con distintos actores antagónicos y composiciones de la sociedad (las masas o sistemas más organizados), con unas condiciones de subordinación comunes y atravesadas por el contexto y la coyuntura en la que viven.

Contrario a la hegemonía, se sitúa la contrahegemonía surgida desde las fuerzas subalternas. Para Crehan (2002), Gramsci expone que el paso de una subjetividad subalterna a una contrahegemónica es realizar un cambio social radical, tomando la visión del mundo forjada por el contexto de las vidas en subordinación y su perspectiva diversa sobre dichas condiciones de subordinación, combinándolas con una percepción clara y rigurosa del entorno local de opresión en relación con las grandes realidades políticas y económicas (Crehan, 2002, p. 126). Es la construcción de una toma de conciencia, de sentido común construido desde una cultura social problematizadora y consciente (Crehan, 2002).

Con esto en mente, la contrahegemonía puede resultar en una disputa por el espacio y el poder político, al generar entendimiento respecto al porqué las fuerzas subalternas entablan interacciones, a veces significativas y a veces no, con los gobiernos. Es en esta disputa en donde se generan repertorios de acción causantes de la agencia. Es decir, por parte de ambos actores, existe una (re)configuración de las relaciones entre los mismos y la agenda política, que vela, al fin y al cabo, por los intereses de una mayoría social concreta en la población.

Jiménez, Puello-Socarrás y Ávila (Eds.) (2022) toman elementos de Gaventa (2006) y Vela y Espinosa (2011), para adaptar un cubo de participación para definir las relaciones entre el gobierno, y, específicamente, las fuerzas subalternas. Denominan tres tipos de participación: visible, no visible e invisible. Lo visible, refiere a lo observable en la toma de decisiones, procesos y normas. Es, por ejemplo, un acuerdo evidente entre un movimiento social y el gobierno, el cual responde a través de la toma de decisiones. Lo no visible es lo escondido; si bien no es visible todo el acuerdo entre el movimiento social y el Gobierno, hay una toma de decisiones no explícita pero que puede captarse según

el contexto. Para finalizar, lo invisible puede estar interiorizado en la conciencia colectiva y mostrar los déficits del Gobierno con respecto al movimiento social, para darle continuidad al ejemplo de referencia.

No obstante, los tipos de participación no son los únicos conceptos importantes a tener en cuenta para entender o definir las relaciones entre gobiernos/fuerzas subalternas; las relaciones desprendidas desde cualquier tipo de participación son importantes. En las discusiones del Grupo Theseus se ha reflexionado, principalmente por parte de Jiménez, Puello-Socarras y Ávila (2023)², sobre la construcción de los conceptos presentados a continuación. Estos caracterizan contextos específicos de la relación a investigar, además de que constituyen una comprensión más analítica de esta. Para ello, se proponen cuatro tipos de relaciones: *de integración, cooptación, de represión/criminalización y autónomas*.

De *integración* hace referencia a cuando las fuerzas subalternas se integran al o son integradas por el gobierno, sea por causas políticas, sociales o económicas, en beneficio mutuo. La *cooptación* puede entenderse como un proceso en el que existe un uso con fines ulteriores, por parte del gobierno, de las fuerzas subalternas no necesariamente velando por los intereses de los segundos. La *represión/criminalización* se genera cuando las fuerzas subalternas son reprimidas o estigmatizadas por el gobierno en la lucha y exigencias por sus derechos, configurando un tipo de violencia simbólica (o a veces física) específica.

Para finalizar, las relaciones autónomas se basan desde la independencia de ambos actores en cuanto realizan sus acciones según sus fines e intereses propios, por lo que pueden afectar —o no— al otro. Es así como estos conceptos se enmarcan dentro de la participación en las democracias que representan los casos de estudio, y proponen un análisis respecto a la función de cada gobierno según su relación y participación con las fuerzas subalternas.

.....
2 Se cita la información de una relatoría del Grupo de Investigación Theseus en Ávila, A. Jiménez, C. y Puello-Socarrás, J. (2023). Relatoría n.º 2 de 2023. Grupo Theseus, UNAL. https://docs.google.com/document/d/1QXOE_Q-piwZkeoSjqLKijhmuo_9ORHgI/edit

Patrón de acumulación

En una economía capitalista globalizada, el concepto de patrón de acumulación (abstracto en su definición) es clave para comprender las relaciones capitalistas de producción, su relación e influencia en la perpetuación de las economías dependientes. Teniendo esto en cuenta, se reúne una serie de elementos que aportan a la construcción de una noción de patrón de acumulación para posibilitar el análisis del desarrollo de Bolivia, Argentina y México en las lógicas de la economía mundial.

En primer lugar, se trae a colación la definición de Basualdo (2007), quien indica que un patrón de acumulación “alude a la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes” (p. 6). No obstante, como acercamiento inicial a este concepto, realmente destaca en esta definición la relación expuesta por el autor entre el patrón de acumulación y los bloques de poder (Nicos Poulantzas), pues sustenta la existencia de pugnas sociales por la hegemonía político-económica en dichos bloques que influyen el funcionamiento de las variables económicas y define cómo será la estructura económica donde funciona el patrón de acumulación (Basualdo, 2007).

En segundo lugar, siguiendo a Valenzuela (1990), un patrón de acumulación es un modo de acumulación históricamente determinada, es decir, que en el escenario de las economías globalizadas estos patrones son:

Una forma históricamente delimitada de la reproducción capitalista, lo que supone una unidad específica entre formas específicas de acumulación, producción y realización de la plusvalía y (en América Latina) una articulación específica del polo dominante interno con las formas precapitalistas (y capitalistas) subordinadas, y también una articulación determinada con los centros capitalistas dominantes. (p. 65)

Con base en esto, Martínez Casas (2014) señala que los patrones de acumulación surgen a partir de las dinámicas y transformaciones

del capital productivo y de cómo se desarrolla la valoración del capital, planteando una conceptualización que señala:

[...] como característica analítica principal, la de historizar, diferenciar y contribuir al análisis temporal y espacial de las distintas fases por las que ha atravesado la acumulación en una formación económico-social dada, en desarrollo de las leyes que caracteriza al modo de producción capitalista general y las contradicciones inherentes a él. (Martínez Casas, 2014, p. 15)

Acorde a los planteamientos de Valenzuela y Martínez Casas (2013), destaca dos elementos claves para la comprensión de estos patrones: 1) la relación entre el polo dominante interno, de tipo capitalista, y el polo subordinado precapitalista; y b) la articulación con los centros capitalistas dominantes (p. 12); estos elementos resultan clave para establecer el papel de las economías dependientes y subordinadas, como las latinoamericanas, en el desarrollo de las dinámicas de la economía mundial. Ahora bien, se evidencia un cambio en la concepción de los patrones de acumulación durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones (ISI) y del modelo neoliberal, el cual se encuadra en la economía globalizada.

Como economías subdesarrolladas, los países de la región, en el marco del libre mercado, cuentan con un patrón de acumulación neoliberal financiero (Acosta, Acuña, Gómez y Jiménez, 2018). De este modo, la dinámica en los países periféricos asume un funcionamiento bajo el patrón exportador, hacia un proceso de desarrollo hacia afuera (2018, p. 2), influyendo en las dinámicas de organización internacional del trabajo, del mercado mundial (Martínez Casas, 2014) y, por ende, transformando los procesos de acumulación entre países del centro y las periferias.

Dependencia económica

Las economías latinoamericanas están ancladas al sistema capitalista mundial bajo lógicas de periferia y subdesarrollo cuya consecuencia es la perpetuación de su condición de dependencia a las

economías de países del centro; estas limitaciones fueron planteadas por el esfuerzo crítico de la teoría de la dependencia (como los trabajos de Raúl Prebisch), de la segunda mitad de los años sesenta, donde el desarrollo asociado con el capital internacional es “dependiente, concentrador y excluyente” (Dos Santos, 2002, p. 21). Así, sus elementos analíticos son pertinentes para analizar las dinámicas económicas de los tres casos de estudio.

La dependencia es un efecto de la mundialización de la economía de acuerdo con Enríquez (2010), por lo que se define como “una situación condicionante en la cual una economía nacional se encuentra condicionada por la expansión, explotación y desarrollo de un país dominante” (p. 114). A raíz de dicha expansión e inserción de las economías periféricas de América Latina, se dieron relaciones de dominación, subordinación, profundas desigualdades y desequilibrios a nivel interno de estas economías en relación con las economías dominantes autodenominadas como “desarrolladas”.

Según Barrera y López (2010), las economías latinoamericanas han experimentado históricamente las consecuencias diferenciales de un tipo particular de desarrollo capitalista global (p. 20) desde sus orígenes, de manera subordinada. Por ende, siguiendo la teoría de la dependencia, debe hacerse énfasis en la noción de *subdesarrollo* y su relación con el fenómeno de la dependencia, ya que se sostiene que dicho fenómeno:

[...] no es un estadio previo y atrasado por el cual es necesario transitar para alcanzar el desarrollo, sino que es una consecuencia de él y de la génesis y expansión mundial del capitalismo; se trata pues de que el desarrollo y el subdesarrollo conforman realidades diferenciadas y contrapuestas que se encuentran estructuralmente articuladas. (Enríquez, 2010, pp. 115 y 116)

En la misma línea, se entiende que no cabría en la discusión la noción de “países desarrollados” si su mera existencia no genera la condición de subdesarrollo a otros países. De igual forma, cabe señalar que la dependencia no impide como tal el desarrollo de los países periféricos, pero sí los limita a un desarrollo condicionado por

las lógicas del mercado mundial (Fröbel, Heinrichs y Kreye, 1980), reproduciendo la condición dependiente o de subdesarrollo.

A continuación, se presenta un bosquejo general por caso de estudio (México, Argentina y Bolivia), en el cual se describen los fenómenos sociales, políticos y económicos relevantes en la configuración de las relaciones entre los gobiernos, con diversidad organizativa, y las fuerzas subalternas identificadas en cada país es observado a la luz de los elementos analíticos expuestos en estas notas preliminares.

Análisis contextual

México

En los últimos cincuenta años, México experimentó un régimen de corrupción y violencia bajo una situación estructural de pobreza y desigualdad, así como de democracia limitada por el hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, posteriormente, el bipartidismo restringido del PRIAN. Así, la llegada de AMLO al gobierno federal como el primer presidente mexicano ajeno al PRIAN, el más votado de la historia del país con más del 53 % de los votos emitidos (BBC, 2018), visibiliza unas formas particulares de hacer política y de relacionarse con las fuerzas subalternas. A continuación se pretende desglosar estas especificidades en las relaciones con la economía mundial en términos de sus recursos naturales y el libre comercio (T-MEC); sus relaciones con las fuerzas subalternas más relevantes del escenario político; y las formas organizativas del accionar político de la coalición Juntos Haremos Historia.

Relaciones con la economía mundial

Tanto el litio como el petróleo son dos recursos naturales relevantes en la economía global, y México tiene la oportunidad de incluirse en

el mercado global en ambos sectores. Por un lado, el litio es un mineral codiciado desde los últimos años principalmente por su importancia en su aplicación en la industria tecnológica (Ceo, 2023). En vista de la oportunidad comercial que representa, el presidente Andrés Manuel López Obrador tomó la decisión de nacionalizar el mineral en aras de generar una extracción del recurso de forma estatal y se calcula que México tiene 1.7 millones de toneladas de litio sin explotar.

Sin embargo, la nacionalización de este material y, por ende, su explotación, presenta inconvenientes en el momento de introducirse en la cadena comercial, debido a los costos de producción que poseen las grandes empresas privadas (Xataka, 2023). Donde, además, parte de la iniciativa de México con la nacionalización del material es precisamente obtener rendimiento de este, en un eslabón más arriba de la cadena de suministros. Adicionalmente, otro de los objetivos con la nacionalización es mejorar la gobernanza del sector minero en México y materializar el discurso por parte del Gobierno sobre la nacionalización de recursos y bienes (Escobedo, 2023).

Por otro lado, el petróleo ha sido históricamente un recurso fundamental para la economía de México. El país cuenta con una rica base de recursos petroleros y ha sido reconocido como uno de los principales productores y exportadores de petróleo a nivel mundial. Para el 2023, las reservas probadas suman 8.162 millones de barriles, cifra que engloba la cantidad de petróleo y gas con la que el país cuenta (Expansión MX, 2023). Sin embargo, el precio del petróleo de México se ha visto afectado por un estancamiento del volumen exportado, así como los problemas que ha experimentado Pemex con su bajo nivel de inversión en exploración, producción y refinación (Vidal en Sovilla, 2020).

Por otra parte, la economía mexicana ha dependido en gran manera del T-MEC, antes llamado TLCAN, debido a la integración que tuvo el país en la cadena comercial y de suministros para Canadá y Estados Unidos, donde toda su producción se vio enmarcada en cubrir las necesidades productivas de estos gigantes industriales. Sin embargo, entre los problemas asociados estuvo la disminución del empleo, reducción de salarios y el más evidente de todos, la dependencia que

generó México, donde no diversifica su producción ni su mercado y su industria gira en torno a Estados Unidos y Canadá (Colef, 2019). Por ello, es necesario que México fortalezca su industria nacional, modernice sus políticas industriales, para la diversificación de su mercado y no perpetúe esta situación de dependencia que debilita la industria interna y evita la industrialización del país.

Por último, en términos del narcotráfico, cada año cerca de 600 000 millones de pesos son el ingreso bruto de la *economía del narcotráfico*. Los recursos que mueven esta economía representan un monto que no llega a alcanzar a los demás sectores de producción del país (La Jornada, 2018). Por ello, es importante considerar al crimen organizado como un ámbito de las relaciones comerciales de México que merece ser analizada y evaluada. Los carteles de la droga poseen dinámicas transnacionales de tal alcance que gobiernan el mercado de drogas sintéticas en Europa y Asia. De la misma manera en que este negocio se ha consolidado como “rentable”, tiene también un costo insondable en derechos humanos y efectos en la violencia del país, además, la empleabilidad de esta economía capta dimensiones relevantes del mercado de trabajo que perjudica a otros sectores económicos del país (Jaitman, 2019).

Fuerzas subalternas

Durante la conformación de la coalición Juntos Haremos Historia, distintos movimientos sociales se articularon según sus agendas autonómicas para que sus demandas fuesen incorporadas al proyecto político. Destacan por su relevancia en el escenario político actual los movimientos y colectivos feministas, los sindicatos de trabajadores, la ambigua interacción con el movimiento estudiantil mexicano, las comunidades indígenas y el zapatismo. El partido político principal, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) construyó una gran capacidad articuladora con los movimientos sociales, cuyo carácter contrahegemónico le dio, en una primera instancia, la posibilidad de una importante representación parlamentaria.

La emergencia de la Cuarta Transformación (4T) como proyecto político alternativo a la política tradicional del PRIAN ocurre en el marco de los escándalos de corrupción de la administración de Enrique Peña Nieto, las sistemáticas violaciones a derechos humanos, la violencia a causa de los carteles de la droga y la desigualdad estructural con el registro de 33 350 asesinatos, con 91 casos diarios en promedio (DW, 2022). En el 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reportó la grave crisis que se vivía en el país, caracterizada por la inseguridad, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, la inseguridad de defensores de derechos humanos, la tortura, entre otras. Esta crisis se desató en gran medida desde la llamada “guerra contra el narcotráfico” (CIDH, 2015).

Si bien AMLO ha buscado generar estrategias que propendan por la paz y lleven el fin a la violencia, no ha sido capaz de construir instituciones sólidas que le permitan mitigar o disminuir la violencia en todas las formas en que se presenta en México, en especial, aquella generada por los carteles. Parte de la agenda política de AMLO incluyó foros de pacificación, con la expectativa de tener una participación activa, en especial de las víctimas y familiares de desaparecidos, en ejercicios como la Comisión de la Verdad para el caso Ayotzinapa (Ríos-Martínez, 2019) y la identificación de fosas comunes.

Aunque su estrategia de militarización de la seguridad pública, con la creación de la Guardia Nacional asumiendo funciones policiales federales —junto a su transferencia a la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) en 2019—, y la continuación de la lucha contra la violencia de actores armados en el país en respuesta a los niveles de inseguridad se mantiene una cifra de homicidios anuales entre 36 600 y 35 600 (MUCD, citado por BBC News Mundo, 2022, 9 de septiembre), así como la legalización de armas de fuego hasta el año 2024, han generado inquietudes en términos de derechos humanos (WOLA, 2019).

Ahora bien, las prácticas sistemáticas de violación de derechos humanos han afectado significativamente al movimiento estudiantil y organizaciones juveniles mexicanas, a través de la represión armada y la criminalización de sus acciones por parte del Estado. Históricamente, hechos como la masacre de Tlatelolco (1968) y el

Halconazo (1971) ha evidenciado no solo el fenómeno de la violencia en el país (incluyendo otros actores como grupos paramilitares), sino la configuración de la violencia institucional, la “impunidad perfecta” (Guevara, 2021, en Usi, 2021) y la confrontación con los señalados “enemigos del régimen de turno” como rasgos característicos del sistema político mexicano (Usi, 2021). Dicho régimen de injusticias se mantiene por la inclusión de los perpetradores en los aparatos de procuración e impartición de justicia, de los congresos y de la clase política mexicana (Usi, 2021).

Otro aspecto relevante para el análisis del gobierno progresista mexicano gira en torno a la relación de AMLO con los colectivos feministas, como las Rosas Violetas y el Bloque Negro. Esta relación ha ido cambiando a lo largo de su periodo de administración; al inicio, resaltaban lógicas de integración a las agendas de esta fuerza subalterna y se apreciaba cómo AMLO incorporaba a su proyecto político a mujeres y medidas para mitigar la violencia contra la mujer. Sin embargo, en más de una oportunidad se observaron relaciones cooperativas y represivas hacia el movimiento frente a la acción directa en la protesta social.

Esta relación se ha visto marcada en gran medida por las iniciativas autonómicas de las feministas de autogestión y de diálogo para ser integradas al proyecto político, con propuestas de disminución de la brecha salarial y los derechos de las mujeres, que se discutieron aún desde los inicios de la conformación de la coalición de Juntos Haremos Historia. Asimismo, a pesar de formar parte de la coalición como fuerza subalterna, han mantenido su postura crítica hacia el gobierno, en especial, en las oportunidades en que AMLO ha ignorado o negado las denuncias por feminicidios, tal como pasó en la pandemia, donde AMLO aseveró que las denuncias por violencia doméstica eran falsas (Arista, 2021). El movimiento feminista en México tiene una coordinación y articulación ordenada, la cual les permite defender su agenda ante el Gobierno (Arista, 2021).

Por último, una de las tensiones de larga data que inclusive ha trascendido la relación entre el Gobierno y las fuerzas subalternas, para convertirse en una cuestión con respecto a la estatalidad, es la

interlocución de los zapatistas, movimientos indígenas y campesinos con las instituciones mexicanas. Con amplio abanico de reivindicaciones sociales (autodeterminación, propiedad sobre la tierra, respeto y protección a sus prácticas ancestrales), se experimenta cierta ambigüedad en interacción con el gobierno de la 4T.

El paquete de proyectos prioritario de infraestructura de AMLO, que incluyen la construcción del Tren Maya, la refinería de Dos Bocas (parte de un plan de modernización en la extracción de recursos minero-energéticos) y los aeropuertos internacionales (Benito Juárez y Felipe Ángeles) (Redacción Oferta Política, 2018), proyectos los cuales amenazan la biodiversidad, los territorios de comunidades indígenas y las condiciones ambientales. Particularmente, los zapatistas han ejercido un rol determinante en la apuesta por la autonomía, la emancipación y la posibilidad de construcción de nuevas relaciones sociales, así como un nuevo ejercicio democrático a partir de la capacidad de la resistencia (TeleSur, 2017).

En el 25 aniversario de la guerra contra el olvido, el EZLN manifestó su rotundo rechazo a la destrucción de los territorios de comunidades indígenas del sur de México, considerando como ficción el apoyo de AMLO a las reivindicaciones indígenas y cuestionan su intención de gobernar tanto para ricos como para los pobres (Redacción RT en Español, 2019). El colectivo “Sélvame del Tren” y autoridades indígenas locales de los estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche (por donde el trazado establece la ruta ferroviaria) manifiestan el uso de las consultas participativas desinformadas y la presión a los pobladores originarios para apoyar el desarrollo de este megaproyecto de infraestructura (incluso con el Ejército mexicano y la militarizada Guardia Nacional) para avalar un ecocidio (EFE, 2023).

Formas organizativas de acción política

La manera en la cual se ha organizado la acción política en el caso mexicano consiste en una coalición política cuyo núcleo principal es Morena con miembros y actores minoritarios pero con recursos estratégicos importantes. Existe cierta cercanía ideológica

con grupos intracoalición con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), al igual que con ciertos cuadros militantes y direcciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentes en espacios de decisión limitados. Las tensiones internas son prácticamente nulas al articular elementos discursivos y programáticos desde el actor principal (Morena) hacia otros miembros. Esto se observa al momento de asumirse el programa electoral del Movimiento de Regeneración Nacional como articular de la coalición política.

Los dos primeros años (2018-2020), la agenda política del gobierno AMLO estuvo conformada mayoritariamente por la coalición política “Juntos Hacemos Historia” (Morena, PT y el Partido Encuentro Social [PES]) y luego incluyó al PVEM (en lugar del PES) en la etiqueta “Juntos Haremos Historia”. Esta coalición se articula a partir de la agenda política conocida como Cuarta Transformación, un conjunto de transformaciones de la intensidad e impacto semejante a las tres transformaciones —revolucionarias y/o reformistas— anteriores (Sáez, 2019; Fuentes, 2018): la independencia mexicana (cristalizada en la constitución de 1824), las leyes de la Reforma de Benito Juárez (1857) y la Revolución mexicana de 1917 (materializada en la Constitución vigente).

La 4T es una propuesta de un régimen reformista que busca fortalecer la participación social, modelo incluyente para las diversas clases sociales y disminuir la polarización social (Santana, 2022). La insistencia del proyecto político de “Juntos Haremos Historia” de relacionar su gestión gubernamental con los tres hitos mencionados anteriormente se debe a que dicho régimen reformista ha fracasado en democratización nacional y desconcentración territorial de las instituciones de los regímenes autocráticos y corruptos anteriores a dichos hitos (Sáez, 2019). Dicho proyecto se ha configurado alrededor del denominado humanismo mexicano, desdibujando otras categorías políticas como izquierda, populismo o progresismo.

El humanismo mexicano, como se afirma por parte de AMLO, tiene como referencia el pensamiento de figuras históricas como Morelos, Hidalgo, Juárez, Villa, Zapata y Lázaro Cárdenas (Ángeles

de León, 2023), así como una profunda herencia liberal crítica dentro de la historia nacional regida por la subsidiariedad, la solidaridad y la permanente pretensión de la construcción colectiva del bien común (Ángeles de León, 2023). Funciona como un significativo vacío, con retórica electoral y a su vez de expansión creadora para un progresivo desarrollo del pensamiento nacional (Vásquez Muñoz, 2023), que permite la diferenciación y confrontación con los planteamientos de un grupo importante de la clase política tradicional representada en el Partido de Acción Nacional (PAN).

Organizativamente, la toma de decisiones y la coordinación de las acciones concretas, los acuerdos políticos y la agenda legislativa de la coalición Juntos pasa por las direcciones de cada partido miembro en el nivel federal y estatal (en el caso de partidos participantes de la coalición, pero cuya acción política está enmarcada en un estado concreto). En este último caso, es de recordar que la coalición posee una amplia mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso Federal, por lo que controla las mesas directivas de las comisiones y tiene la capacidad de priorizar o bloquear iniciativas legislativas. Adicionalmente, los órganos partidistas a nivel estatal cuentan con una significativa autonomía para la toma de decisiones, selección de candidaturas, acuerdos políticos y procesos internos.

Acorde con el documento del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 de Morena, ante el persistente abandono de sectores vulnerables y la decadencia de las autoridades nacionales (Morena, 2018b), se establecen cuatro ejes principales del proyecto político: 1) economía y desarrollo, 2) desarrollo social; 3) política y gobierno, y 4) educación, valores, cultura y ciencia. Adicionalmente, se especifican las siguientes temáticas transversales: legalización y erradicación de la corrupción, combate a la pobreza, recuperación de la paz, viabilidad financiera y austeridad republicana, equidad de género, desarrollo sostenible y buen vivir, y la reconstrucción nacional. Ciertas temáticas como la militarización o reconstrucción nacional han sufrido cambios significativos por la correlación de fuerzas.

Argentina

En las últimas décadas, Argentina ha enfrentado distintos desafíos políticos, sociales y económicos que han configurado su relación con la economía mundial, las fuerzas subalternas y las formas organizativas de acción política. De esta manera, se pretende entender cómo respondió Argentina a esas relaciones, viéndose inmersa en una red de economía global que condiciona, a nivel interno y externo, su aprobación política y económica en diversos contextos. Especialmente, teniendo en cuenta los factores que atraviesan los tres condicionantes a estudiar, como la deuda externa con el FMI.

Relaciones con la economía mundial

La economía argentina se debe entender, antes que nada, desde un papel de dependencia y subordinación a las redes de globalización. Tal como mencionan Cantamutto y Schorr (2016): “La economía argentina forma parte de una unidad mundial de acumulación de capital, en la que se inserta como espacio subordinado. Al no funcionar como nodo central de la acumulación, los flujos de salida de capitales son diversos” (p. 127). A partir de esta dependencia se ha configurado “una relación de dominio que viene de afuera y se ejerce desde adentro en forma simultánea” (IADE, 2022).

Con base en lo anterior, se pretenden exponer tres factores importantes en Argentina que se enmarcan dentro de esas lógicas globalizadas y de dependencia, y que son importantes durante el gobierno de Fernández: la dependencia en las relaciones con otros países, la exportación y producción de la soja y la deuda externa adquirida del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las relaciones comerciales de Argentina, se centran principalmente en Brasil, China y Estados Unidos, en donde el primero, desde la creación de Mercosur, ha generado lazos importantes que demuestran crecimiento económico favorable para ambos países (Amar y García, 2018). Es así como el primer factor se ve afectado con Fernández en el poder. A pesar de las grandes diferencias y distancias tomadas con el

gobierno Bolsonaro (Carmo, 2020), la pandemia demostró la relación dependiente entre ambos.

Por lo mismo, una vez Brasil se vio en mejoramiento de condiciones económicas en la pandemia, Argentina tuvo una perspectiva interna favorable de su situación económica (Gerencia de Estudios Económicos, 2021). Sin embargo, la relación bilateral se fortaleció con China, fuerte socio comercial del país argentino, especialmente en cuanto a la exportación de ciertos productos como la soja, los minerales y la carne (OEC, s. f.). En las últimas décadas, se ha reconfigurado su relación permitiendo que China sea el principal destino de exportación de Argentina (Carmo, 2020).

De esta manera se observa que parte del patrón de acumulación del país se basa en materias primas y productos agrícolas, en donde la soja, como segundo factor fundamental en las relaciones de la economía mundial, es el principal de ellos. Lo anterior debido a que Argentina es de los mayores productores y exportadores de esta (Orús, 2022). Su exportación repercute totalmente en la economía argentina, evidenciando la importancia del conocido *dólar de soja*. Este dólar hace referencia a una medida del valor de la soja a partir del dólar estadounidense, funcionando como indicador del valor de competitividad de la soja e incentivando a su exportación (Chequeado, 2022).

Durante el gobierno de Fernández, la soja se vio sometida a cambios en los aranceles, debido a que el Gobierno tuvo que estructurar medidas con el fin de enfrentar la crisis económica. Así, “la venta al extranjero del mayor producto de exportación, la soja, quedó gravada con un impuesto del 30 % de su valor. En marzo, la cifra se aumentó al 33 % para los grandes productores” (Smink, 2021). Si bien esto causó tensiones con los grandes productores argentinos, fue una medida distinta a la propuesta por Macri en su gobierno.

En cuanto al tercer factor, la deuda externa con el FMI, Este evidencia la economía de la dependencia a la que se ha visto sometida Argentina. Si bien la deuda puede no afectar directamente la relación comercial y de política exterior con otros países, sí demuestra la dependencia que hay con el FMI, puesto que se deben abastecer las necesidades de la población y cumplir con los patrones de acumulación

necesarios enmarcados dentro de las redes de globalización. De esta manera, la deuda adquirida por Macri en 2018 por 57 millones de dólares (González, 2019) ha repercutido durante el gobierno de Fernández, puesto que ha implicado ajustes y recortes, según dice, necesarios, con el fin de sostener la economía argentina (Gárnica, 2022).

Además, debido a la pandemia por Covid-19, fue necesario llevar a cabo ciertas políticas para evitar caer en una crisis aún más grave a la par de que era necesario pagar la deuda (Smink, 2021). Es por ello que Fernández negoció con el FMI en el 2022, para llegar a acuerdos que le permitan a Argentina pagar la deuda de forma más flexible. Es así como la economía de la dependencia y la economía mundial, sujeta a entes como el FMI, ha condicionado la economía interna de Argentina, así como el papel de Fernández en ella.

Fuerzas subalternas

Las fuerzas subalternas se consolidan en Argentina como un actor principal en el contexto político y social del país a partir de la crisis de representación política que se da en las décadas de los ochenta y noventa, dado que, según Svampa (2017), es en esas décadas cuando los partidos políticos pierden el monopolio de la representación política de las bases sociales y la población empieza a buscar otras alternativas para reemplazar a los partidos, lo que causa un aumento en el apoyo, participación y creación de los movimientos sociales, así como también de las diferentes plataformas discursivas.

Después de los años de la dictadura, que comenzó con el golpe de Estado de 1976, los movimientos de derechos humanos tuvieron un protagonismo mayor, esto, debido a que lucharon por visibilizar los abusos a los derechos humanos que se daban durante el régimen, y se organizaban en acciones colectivas para hacerle oposición a la Dictadura (Giorgetti, 2020). Es por esto que en la etapa posteriora la dictadura se ve un alza en la gestión de nuevos movimientos sociales y demás fuerzas que se consolidaban como subalternas; según Giorgetti (2020), se crearon procesos de colectividad donde se asociaban grupos con intereses comunes, que buscaban posicionarse como resistencia local,

así como también aumentaron los centros comunitarios, las radios comunitarias y los espacios locales, entre otros.

Para hablar de las fuerzas subalternas debe mencionarse el movimiento obrero porque este ha sido una de las organizaciones más fuertes, se constituyó desde la mitad del siglo XIX; según Giorgetti (2020), el movimiento obrero se sistematizó a través de organizaciones sindicales que tenían corrientes socialistas y anarquistas, buscando una respuesta estatal para sus intereses.

Por otro lado, los movimientos piqueteros constituyen unos de los movimientos populares más importantes en los procesos sociales subalternos. Según García (2010), estos constituyen un conjunto de colectivos sociales que se organizan a mediados de los noventa como respuesta a la crisis económica, la fragmentación social y la desocupación. Estos movimientos nacen de los colectivos barriales, que comienzan a emerger como sector importante en la década de 1990. Para Oviedo (2002), este movimiento ha sido una creación directa de la clase obrera y de las masas explotadas argentinas que se configuran como un activismo combativo de obreros y no obreros.

Por su parte, el pueblo mapuche se ha configurado como fuerzas subalternas de Chile y Argentina, luchando en contra de la imposición de la dominación estatal, la defensa de sus derechos territoriales, culturales y políticos. Desde el siglo XIX, se ha buscado conquistar e incorporar diversas áreas que son habitadas por el pueblo mapuche, con el fin de añadirlas a la estructura económica del Estado. Debe tenerse en cuenta que para el pueblo mapuche existe una adscripción étnica al territorio, pues consideran que este es una “tierra ancestral” y no un recurso económico, y reconocen su territorio como portador tanto de la espiritualidad y cultura del pueblo como también de las formas de resistencia y lucha (Valverde, 2023). A modo de contrarrespuesta, se han realizado marchas, movilizaciones, paros, etc., que buscan defender el territorio por parte de los mapuches, pero estos no han tenido éxito debido a que el Estado justifica los desalojos como una defensa de la “propiedad privada” (Hadad, 2022).

Los movimientos campesinos también han sido actores principales del conflicto del territorio. Según Soto (2019), los movimientos

campesinos y las organizaciones de las periferias configuran las subjetividades en procesos de resistencias, en la lucha del territorio y las vinculaciones con lo público y lo estatal. La organización campesina, además, se ha encargado de crear sus propias escuelas y demás dinámicas de formación política, que buscan tanto mantener la defensa del territorio como también pasar las tradiciones de generación en generación.

Al mismo tiempo, las fuerzas subalternas feministas han sido una de las luchas más fuertes en Argentina en los últimos años, pues han conseguido varios avances en términos de la igualdad de género, esto a través de constantes luchas, paros, movilizaciones y esfuerzos por lograr políticas y programas en favor de las mujeres. Según Nayla María Pis (2019), el punto de quiebre de la historia de los feminismos argentinos se encuentra en la influencia que tuvo el movimiento piquetero, que fomentó la organización de los espacios de mujeres, así como también nuevos niveles de participación y unidad, por lo que el feminismo logró adoptar un carácter “popular” de la lucha.

Como lo mencionamos anteriormente, las fuerzas subalternas en Argentina han jugado un papel fundamental para el desarrollo socio-cultural, político y económico del país, siendo, al mismo tiempo, un actor importante que ha contribuido a la consolidación de unidad y organización para ciertos sectores sociales. La coalición del Frente de Todos (FdT), se conformó con grandes bases sociales que reivindicaban sus derechos sociales y económicos, los cuales fueron vulnerados por el gobierno neoconservador de Mauricio Macri desde la cooptación y represión.

De esta forma, se integraron varias fuerzas subalternas, que no necesariamente fueron parte oficial de la coalición. Por ejemplo, las feministas representaron un gran apoyo y base de votos de la coalición, mas no fueron oficialistas, tal como sí lo fueron movimientos como la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central de Trabajadores de Argentina (CTA). Además de que se les ofrecía un papel de integración desde su actuar autónomo, que no fue el caso con la coalición de Cambiemos.

La agenda de Fernández, además de articular demandas de las fuerzas subalternas (oficialistas y no oficialistas), proponía contener la crisis económica e inflacionaria desde un discurso anti-FMI que permitiera recuperar la estabilidad argentina. A pesar de ello, varias propuestas respecto a la deuda con el FMI y a la economía popular, pobreza y desempleo fueron incumplidas e ignoradas, reconfigurando la relación entre el Gobierno y las fuerzas subalternas a lo largo del periodo presidencial.

Formas organizativas de acción política

El Frente de Todos surge desde sectores del peronismo y el kirchnerismo, principalmente, y está conformado por partidos políticos y movimientos sociales de centro izquierda e izquierda, en donde destacan el Partido Justicialista, Unidad Popular, Partido Comunista, Frente Grande, Partido de la Liberación, entre otros. En cuanto a los movimientos sociales, resaltan al Movimiento Evita, la Confederación General del Trabajo (CGT), Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

La coalición buscó entablar una relación y cooperación con partidos y actores de diversos frentes ideológicos, personajes que se posicionaban desde diversas posiciones tanto de la izquierda, como de centro, e inclusive logró entablar relaciones con miembros de espectros ideológicos más distintos, como son algunos actores liberales, como Sergio Massa, que militó anteriormente en partidos liberales como la Unión del Centro Democrático, y pasó a ser el ministro de Economía del Frente de Todos en julio de 2022.

En 2019, el Frente de Todos logró posicionarse con mayoría en Cámara y Senado, siendo estas las elecciones que pronosticaron una victoria presidencial, en cabeza de Alberto Fernández como presidente y de Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta. La influencia del peronismo, con el gran apoyo del kirchnerismo, generaron una base social muy amplia, en donde el papel de CFK fue

sumamente importante para unir a ciertas bases sociales en una colectividad política fuerte.

En términos de su agenda política, el Frente de Todos se organiza de manera en la que se incluye la coordinación de los partidos políticos partícipes de la coalición. Además, también emplean mecanismos de participación ciudadana como la creación de comités y subcomités por territorios, formación de grupos de interés, asambleas locales, y el fomento de las movilizaciones ciudadanas. Con las formas de organización, la coalición busca promover la participación de la ciudadanía en los procesos políticos, así como también la participación de sus miembros, ya sean actores o partidos políticos, y la coordinación de planeación para el logro de los objetivos políticos.

Bolivia

La llegada al poder del MAS en 2006 de la mano de Evo Morales revolucionó las relaciones políticas y económicas de Bolivia. La reivindicación de grupos sociales históricamente marginados y el éxito en el manejo económico del país permitió la permanencia del MAS en el poder por 14 años. Tras un golpe de Estado y un año de gobierno de facto que intentó eliminar los rastros del proyecto político anterior, Luis Arce, candidato del MAS, llega al poder en 2020 con una votación del 55 % con el objetivo de continuar con el proyecto de cambio iniciado años atrás. Pero las características de la economía y la coyuntura política nacional van a imprimir importantes novedades en este proceso. En este contexto, se pretende estudiar la forma en que el país andino se relaciona con la economía mundial en términos comerciales, sus relaciones con las fuerzas subalternas y la forma organizativa de acción política particular del MAS-IPSP como instrumento político.

Relaciones en la economía mundial

El proyecto político del MAS con la llegada al poder de Evo Morales se sostuvo a partir de la inserción del país en la economía mundial

desde su papel como exportador de materias primas, principalmente de hidrocarburos. La nacionalización de recursos naturales, minerales e hidrocarburos y la bonanza de estos productos en el mercado mundial permitieron que el país presentara un gran crecimiento económico, facilitó el desarrollo de políticas sociales por parte del Gobierno y profundizó la explotación minero-energética como el patrón de acumulación del país (Ceppi, 2016). Muestra de la importancia de esto es que los ingresos fiscales de hidrocarburos pasaron de 9.8 % en 2005 a un tope de 35.6 % en 2013 (Arévalo, 2016, p. 161). Sin embargo, después de una pandemia y un golpe de Estado, las características de la economía boliviana parecen estar cambiando.

Para 2022, según un informe del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), las agroexportaciones han superado por primera vez desde el año 2004 las ventas por hidrocarburos. Los ingresos por exportaciones de los agronegocios han sido de 3225 millones de dólares (24 %), ante los 3089 millones de dólares (23 %) en divisas por el gas. Es importante mencionar que dentro de este aporte de la agricultura se incluyen productos elaborados como el aceite de soya, la torta de soya, el palmito, el girasol, etc. Para entender el cambio que esto representa para el país, hay que recordar que en 2014 del total de las exportaciones de Bolivia el 52 % corresponde al sector de hidrocarburos, mientras que las agroexportaciones solo representaban un 15 % (Quispe, 2023).

Se debe mencionar que en los últimos años la producción de gas y líquidos ha caído bastante debido a la falta de exploración minera, lo que ha causado que Bolivia entre en una situación de déficit comercial energético. Según el Instituto Nacional de Estadística, a pesar del crecimiento de 4.28 % entre enero y septiembre de 2022 el sector de petróleo y gas natural decreció en un 8.14 % (INE, 2023). Se observa que la forma en que hoy en día y en los próximos años se incorporará la economía boliviana a la economía mundial estará mediada por la explotación del litio. Para el gobierno de Luis Arce, el litio se ha vuelto clave para el desarrollo económico, ha retomado la idea de fortalecer el poder del Estado en la economía, para esto ha buscado reactivar una planta de úrea y amoniaco, e industrializar el litio en el Salar de Uyuni (France 24, 2021).

La industrialización del litio se convirtió en un pilar para la política económica de Arce, ya para 2022 el Gobierno abrió licitaciones para la extracción directa de litio, lo que podría aumentar drásticamente la producción (Solón, 2022) y para febrero del presente año se eligió la empresa CATL del consorcio chino CBC para llevar a cabo la explotación de las reservas de litio de los salares de Oruro y de Potosí (Ramos, 2023). La presencia de empresas chinas en las dinámicas económicas de Bolivia es importante, en términos de inserción a la economía global, aunque esta misma podría representar una contradicción, ya que el gobierno Arce busca contrarrestar la posición dependiente y desigual de Bolivia en la economía mundial a través del fortalecimiento del Estado para la creación de industrias propias (Ströbele-Gregor, 2015) a través del litio para fomentar el desarrollo económico, por lo que las relaciones con la economía china deben ser consideradas con prudencia.

Fuerzas subalternas

Luis Arce llega al poder tras un año de gobierno de facto de Jeanine Áñez, producto del golpe de Estado a Evo Morales en 2019. Este hecho va a ser fundamental para la relación que va a desarrollarse entre el gobierno de Luis Arce y los movimientos sociales cercanos al MAS que integran la coalición de gobierno. Durante los 14 años de gobierno del MAS con Evo Morales en la presidencia, grupos subalternos cercanos al Gobierno y base del instrumento político desarrollaron un proceso de institucionalización que disminuyó su capacidad de articulación y de movilización, cosa que se evidenció en 2019 durante el golpe de Estado, cuando la acción de estas organizaciones en defensa del gobierno de Morales fue mucho menor a la esperada. Con Evo fuera del poder, grupos subalternos y organizaciones del Pacto de Unidad fortalecieron su articulación y movilización en búsqueda de la defensa al proceso de cambio iniciado por Morales que era puesto en peligro por el gobierno de Áñez (Cordero Ponce, 2020).

Las organizaciones sociales líderes en este proceso y que van a ser fundamentales para el gobierno de Luis Arce como parte del

Instrumento político son Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Nacional de Mujeres Originarias Indígenas Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) y Asociación Departamental de Productores de Coca (Adepcoca). A pesar de que la relación que estableció el Gobierno con cada organización es heterogénea y particular, desde el inicio de la administración de Arce se vio una clara función de estas organizaciones sociales como elementos de defensa y apoyo al Gobierno frente a la oposición estableciendo principalmente unas relaciones de integración y cooptación (Peredo, 2021).

Ejemplo del papel que jugaron los movimientos subalternos del instrumento político se dio en 2021, con la controversial Ley 1386 de Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento al Terrorismo o Ley Madre, que significó una semana de fuertes protestas por parte de comerciantes, transportistas, cívicos y oposición, contra el gobierno de Arce. Ante esta situación, el presidente buscó apoyo en los movimientos sociales: “Podemos contar con todo nuestro ejército de ayllus guerreros, podemos contar con nuestro ejército de mineros para defender la democracia”, dijo el presidente en Llallagua (Potosí), dirigiéndose a un grupo de seguidores. “Esta derecha la tenemos otra vez al frente, como sucedió el 2019 [...] debemos estar organizados y en afrente para defender nuestro proceso de cambio” (Swissinfo, 2021). Días después, desde la dirigencia del MAS y las organizaciones del Pacto de Unidad, se organizó la Marcha por la Patria y la Democracia para demostrar apoyo a la gestión del presidente Arce, ante los cuestionamientos de semanas anteriores a causa de las protestas por la ley madre (TeleSur, 2021).

De forma similar, el anuncio del aplazamiento del censo poblacional en Bolivia de 2023 a 2024 causó una serie de protestas masivas, principalmente en el departamento de Santa Cruz por las consecuencias que esto tendría en la asignación de presupuesto y escaños en la asamblea por los siguientes años. Movimientos y organizaciones sociales del MAS inician sumándose a la labor del censo, mostrando su apoyo a la decisión del gobierno (TeleSur, 2022a),

posteriormente rechazaron el paro (Salinas, 2022) e incluso amenazaron con cercar la ciudad de Santa Cruz de no detenerse (Montilla, 2022). Finalmente, aunque se termina negociando la realización del censo en 2023, los grupos sociales cercanos al Gobierno convocan movilizaciones en defensa del Gobierno y la democracia contra los actos desestabilizadores de la oposición (TeleSur, 2022b).

Esta función de apoyo y defensa al Gobierno ante la oposición ha permanecido relativamente estable gracias a las constantes acciones del Gobierno para mantener la fidelidad de los movimientos sociales que pueden entenderse desde la integración o cooptación con estos grupos. Arce entregó a las organizaciones cercanas a su gobierno diferentes bienes para su fortalecimiento. Por ejemplo, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIOB), la Central Obrera Boliviana (COB) y Ponchos Rojos de Achacachi se han visto beneficiados de la entrega de vehículos; y la Confederación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa recibió un lote de computadoras, televisores y otros implementos para la capacitación de sus afiliadas.

Además, se inició la construcción de nuevas sedes para la Conamaq, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia y los mineros cooperativistas y asalariados. Por otro lado, el gobierno Arce también ha logrado hacerse con el apoyo de la dirigencia de organizaciones sociales y ha posicionado personas cercanas a su administración en puestos de poder. Es el caso de la elección de Guillermina Kuno Huanca como su nueva secretaria ejecutiva de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas, Originarias de Bolivia – Bartolina Sisa o el proceso de apoyo a Arnold Alanes como dirigente la Asociación Departamental de Productores de Coca (Adepcoca) (Mamani, 2023).

A pesar de la relativa estabilidad de las relaciones del gobierno Arce con la mayoría de movimientos sociales base del MAS, algunos hechos relevantes van a mostrar escenarios de tensión que se gestan entre tres actores: el Gobierno, los movimientos sociales que hacen parte del instrumento político y otros grupos subalternos alejados de este, configurando relaciones de criminalización hacia estos últimos. La posesión y uso de la tierra va a ser el común denominador de

las tensiones entre el Gobierno y estas fuerzas subalternas. Durante 37 días, más de 500 indígenas de pueblos originarios marcharon desde Trinidad, la capital del departamento de Beni, hasta Santa Cruz (más de 500 km) para exigir al Gobierno el respeto a sus territorios (Voz de América, 2021). Diversos procesos recientes han afectado la soberanía de los pobladores indígenas sobre sus territorios; el tema más repetitivo han sido las denuncias de avasallamiento de tierras protegidas, sobre las que poblaciones indígenas habitan, llevadas a cabo por grupos campesinos interculturales.

En la región de la Chiquitanía, la más afectada por este fenómeno, se han asentado más de 1400 comunidades nuevas como parte del proceso de expansión agrícola desde el año 2008. Quienes llegan a este territorio son principalmente comunidades interculturales, que son grupos de campesinos quechuas o aymaras emigrados de las tierras bajas a quienes se les entrega tierras para el cultivo (Vincenti, 2021). La problemática surge por dos razones: en primer lugar, según las comunidades chiquitanas, los interculturales que llegan con derechos para hacerse de propiedad de tierras fiscales no respetan los límites que las separan con las tierras comunitarias de origen, avasallando territorios que pertenecen a pobladores indígenas locales; y, en segundo lugar, los interculturales llegan a tierras fiscales en las que habitan comunidades indígenas que todavía no tienen derecho de propiedad asignado, lo cual genera conflictos entre las dos poblaciones (Baldivieso, 2021).

Los indígenas chiquitanos acusan al Gobierno de favorecer a los grupos interculturales en la entrega de tierras en la región por su afinidad con el MAS: “La principal amenaza dentro del territorio son los avasallamientos de los ‘interculturales’, que son parte de la gente del partido de gobierno en ejercicio, que les dice: ‘me van apoyar y donde sea les doy tierra’” (Candia, 2022). Por medio de marchas como la mencionada anteriormente, bloqueos y otros tipos de manifestaciones, los chiquitanos han exigido al Gobierno que se respete su territorio. Sin embargo, la reacción del Gobierno ha sido minimizar las marchas y señalar que estas son impulsadas por la oposición política (Voz de

América, 2021); y no acudir a los espacios de conversación que intentan establecer indígenas de la región (El Diario, 2021).

Pero la Chiquitanía no será el único lugar donde se van a identificar tensiones en este sentido. En el Parque Natural Madidi y en la comunidad de Mayaya, al norte de La Paz, las comunidades indígenas denuncian la violación a territorios protegidos del parque natural por parte de grupos que pretenden la explotación aurífera. Se acusa al gobierno de Luis Arce de darle títulos mineros en la zona a cooperativistas mineros, un grupo cercano al MAS y que ha mostrado su apoyo al Gobierno en diversas ocasiones (Los tiempos, 2022a).

Investigaciones han demostrado que empresas chinas, asociadas con las cooperativas mineras, son las beneficiadas de todo este proceso de extracción, que no solo afecta a las comunidades indígenas locales, sino que genera un daño ambiental irreversible sin precedentes en una de las zonas más biodiversas del mundo (Infobae, 2022). Las comunidades indígenas decidieron tomarse las oficinas como medio de protesta, y gracias a eso autoridades de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (Cpilap) lograron reunirse con el Gobierno y anular las licencias mineras otorgadas a la Federación de Cooperativas Mineras Auríferas de La Paz (Fecomán) (Los Tiempos, 2022a). A pesar de esto, hay fuentes que indican que siguen las acciones mineras en la región.

Los pobladores del Madidi y de la Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas también temen por la idea del Gobierno de realizar el proyecto hidroeléctrico Chepete y El Bala. Álex Villca, miembro de la Coordinadora Nacional de Defensa de Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas (Contiocup), mencionó: “Esto implicaría un desplazamiento forzoso y eso es quitarnos nuestro territorio. Estaríamos obligados a salir de nuestros espacios, de nuestros dominios ancestrales” (Mongabay 2021). La Mancomunidad de Comunidades Indígenas de los ríos Beni, Tuichi y Quiquibey en documentos dirigidos al Gobierno exigió respeto por la autodeterminación de los pueblos expresada en noviembre de 2016, “con el rechazo contundente” a los megaproyectos hidroeléctricos Chepete y El Bala, y han denunciado que solo se tiene en cuenta a grupos afines al Gobierno para la firma del convenio, pero

que no se le ha consultado a los pueblos directamente afectados por esta situación (Vincenti, 2021).

Formas organizativas de acción política

En el caso boliviano, el MAS debe analizarse desde la concepción de *instrumento político* (diferenciándolo de los casos de México y Argentina que se adaptan al concepto de coalición política), pues, al tener como base originaria al movimiento indígena campesino, este se convierte en la herramienta del mismo movimiento para lograr representar y consolidar sus luchas a través de la institucionalidad. Desde esta concepción otro elemento clave a destacar del MAS es su autonomía organizativa, diferente a las organizaciones tradicionales de los partidos, en la cual si bien se privilegian las formas políticas organizativas sobre las populares, los liderazgos surgidos al interior de este buscan legitimar sus figuras políticas desde la aceptación y compatibilidad con los intereses de los movimientos y organizaciones subalternas que rodean al instrumento.

Con esto señalado, es clave ahora observar las dinámicas al interior del MAS durante el gobierno Arce, por lo que, primero, es necesario tener en cuenta que tras la renuncia al poder de Evo Morales y los sucesos que desataron la crisis sociopolítica a finales de 2019, el MAS tuvo que plantearse una reconfiguración política de cara a las elecciones presidenciales programadas para octubre de 2020. Ante este escenario, fue fundamental la consolidación de nuevos liderazgos políticos que favorecieron al MAS en términos electorales, dejando un poco atrás a la figura de Morales, quien se ha posicionado como líder de este instrumento. Para esto entonces, David Choquehuanca y Luis Arce se perfilaron como candidatos presidenciales, y su liderazgo se fue estableciendo de manera permanente a partir de este momento.

David Choquehuanca representa al sector moderado del MAS, y contaba con el apoyo de distintos sectores indígenas y de los sectores sociales de La Paz y El Alto (Lozano, 2020). Si bien tenía una buena base preelectoral, su candidatura se vio afectada por la distancia entre él y el expresidente Evo Morales, ocasionada debido a una

serie de diferencias entre ambos personajes durante el mandato de Morales, lo que influenció en que este no apoyara la candidatura de Choquehuanca. El apoyo del expresidente se encaminó entonces hacia su exministro de Economía, Luis Arce, quien representa en su mayoría a la clase media boliviana, y se distancia en cierta medida del ámbito rural (Lozano, 2020).

Finalmente, se termina consolidando la candidatura de Luis Arce como presidente y David Choquehuanca como su fórmula vicepresidencial, para así articular los distintos sectores que ambos convocaban en torno a su figura. Si bien el MAS logró obtener el triunfo en los comicios, es desde este momento que se empiezan a gestar las rupturas al interior del partido, a la par que, comienza a afianzarse la división por sectores, los cuales son: los moderados, alineados con Choquehuanca, los evistas con Morales y los reformistas con Arce.

Esta situación permite caracterizar al MAS bajo el escenario multiposicionado que le es propio al ser un instrumento político, pues se observan una multiplicidad de liderazgos políticos cuya dirigencia política suele tomar caminos y posiciones diferenciadas, desde la lucha por intereses distintos, y si bien este carácter multiposicionado no genera *per se* una división del instrumento o una especie de rivalidad, en el caso del MAS, estos hechos sí se llevaron a cabo.

Ya en el desarrollo del mandato presidencial de Arce, fueron los sectores reformistas y evistas los protagonistas de las diferentes disputas y desacuerdos que propiciaron una desarticulación general del MAS. Pérez y Velazco (2022) sostienen que esta división se ha dado principalmente en términos estructurales y no coyunturales, y aunque actúen como bloque ante el complejo panorama que enfrentan con las acciones de la oposición, estas divisiones ya han hecho mella en la política, complejizando procesos que anteriormente se decidían con facilidad, como la elección de un defensor del pueblo o la ley de presupuesto. Ahora bien, en el marco del gobierno de Luis Arce, la bancada de gobierno del MAS y algunas fuerzas subalternas solicitan y exigen al Gobierno el cambio de su gabinete (ANF, 2022). Estas discusiones por quién ocuparía los cargos más importantes al interior del Gobierno han generado divisiones en el partido

y han afectado la confianza respecto a Arce y su vicepresidente, y, por tanto, a la gobernabilidad.

Según fuentes tomadas del diario nacional boliviano *El Deber*, se observa que, de cara a las elecciones presidenciales de 2025, las tres principales figuras del MAS, Morales, Arce y Choquehuanca, pretenden establecer y organizar sus propias bases electorales, lo que está profundizando la división del instrumento (Chuquimia, 2022), por lo que ante este panorama se resaltan dos posibles escenarios para el MAS: encontrar la unidad y el consenso o dividirse de cara a las siguientes elecciones.

La división que se ha venido dando ha logrado incidir de manera significativa no solo en los asambleístas, sino también en sus bases sociales, ya que las dirigencias de los movimientos se debaten sobre a cuál sección acogerse, especialmente entre el sector de Evo y entre el de Arce (Guevara, 2022). Entonces, se observa un escenario de fragmentación dentro de las organizaciones sociales cercanas al MAS, ya que la decisión sobre a cuál grupo alinearse debe estar basada en la mayor obtención de beneficios para sus intereses y demandas particulares, lo que ha producido desacuerdos internos entre los que se inclinan por los evistas y quienes lo hacen por los reformistas. Ejemplo de esto es el caso de los Ponchos Rojos, ya que esta milicia aymara se ha dividido entre quienes apoyan y se acogen a las decisiones del gobierno de Luis Arce, y quienes desconocen su dirigencia al haber sido más cercanos en años anteriores al gobierno de Evo Morales (Los Tiempos, 2022a).

Con esta situación, se señala que era inevitable que dichas fracturas fueran a influir en las dinámicas internas de las fuerzas subalternas que hacen parte de la coalición, pues, al funcionar como una base social integrada a la institucionalidad a través de la construcción de un instrumento que diera sostén al movimiento social que lo conformaba, era evidente que los cambios y conflictos organizativos que ocurrieran en su interior iban a permear de manera significativa a los actores que le conforman.

Ejemplo de esto son los cocaleros, quienes son de gran relevancia, tanto como sector económico como social, y durante este gobierno

se ha observado un escenario de constantes desacuerdos y enfrentamientos entre ambos actores. Con esto en cuenta, es importante, primero, señalar que este gremio se dividió en dos sectores: por un lado, se encuentra la Asociación Departamental de Productores de Coca de La Paz (Adepcoca), la cual podría decirse que ha administrado el mercado tradicional de la coca; y, por otro lado, el sector de Alanes, que se ha ido consolidando en los últimos años y, por ende, es más reciente (DW, 2022).

Las diferencias entre los sectores cocaleros se ubican desde 2019, ya que se enfrentaban por el liderazgo del mercado los sectores oficialistas y en apoyo al MAS, y quienes se consideraban de oposición al Gobierno, por lo que la crisis política de ese año también afectó al sector cocalero (Los Tiempos, 2022b). No obstante, la problemática principal que enfrentan es la disputa por el mercado de la coca debido a que el gobierno de Arce ha intentado abrir nuevos mercados, interfiriendo así con el manejo principal que ha tenido durante años Adepcoca. Así, entonces, se observan constantes desacuerdos de estos últimos con el Gobierno, los cuales también han tenido mayor cercanía con el expresidente Morales, por lo tanto, estas tensiones entre los cocaleros también se enmarcan entre las divisiones internas del MAS (Poussery, 2021), ya que el sector de Alape apoya a la idea del gobierno de Arce de expandir el mercado de la coca fuera de las manos de Adepcoca.

Contraste

En este apartado se expone un contraste entre las categorías de relación con la economía mundial (patrón de acumulación y dependencia económica); relación entre las fuerzas subalternas y las coaliciones; y las formas organizativas de acción política (coalición política e instrumento político) de Argentina, México y Bolivia, para denotar las similitudes y diferencias entre los tres casos con el fin de analizar el panorama político desarrollado en el marco de esta segunda tendencia progresista.

Relaciones con la economía mundial

Ahora bien, de acuerdo con la caracterización anteriormente mencionada de la economía mundial, existen características contrastables en los tres casos. Para ello, se tomarán elementos considerables como similitudes y diferencias para comprender sus desafíos y perspectivas dentro del escenario global. Dentro de estos, existen marcados patrones entre casos, tales como la dependencia económica con otros países, con economías periféricas y mayormente dependientes del sector primario de la producción mundial.

Argentina, Bolivia y México se encuentran subordinados a las redes de globalización dependiendo, en gran medida, de su inserción en la economía mundial. Por ello, enfrentan flujos de salida de capitales y una relación de dominación proveniente del exterior y se ejerce desde el interior. Sin embargo, las relaciones comerciales creadas bajo esta dependencia (o interdependencia) son distintas según el caso de estudio. Por ejemplo, Argentina ha establecido vínculos importantes con Brasil, China y Estados Unidos. Bolivia también ha generado una relación fortalecida con China, beneficiando la industria del litio. Por otra parte, México ha dependido significativamente del comercio con Estados Unidos y Canadá, pero sin presencia relevante de China en su economía, como en Argentina y Bolivia.

Igualmente, la exportación comercial de los tres países se encuentran patrones relacionados con las materias primas, del sector primario de la economía, con una industria precarizada bajo las dinámicas de un patrón de acumulación exportador orientado a un proceso de desarrollo “hacia afuera”. Por un lado, en Argentina, el fuerte de las exportaciones son los productos agrícolas principalmente la soja. Mientras que en México y Bolivia la más desarrollada está relacionada con el sector minero-energético, como el petróleo, el gas y el litio. Adicionalmente, para el actual gobierno de Bolivia, el litio se está posicionando como un elemento clave para el futuro desarrollo y crecimiento de la economía boliviana.

No obstante, es de anotar que si bien la exportación agrícola tiene un papel importante, no es igualmente significativo en comparación a la economía argentina. Teniendo en cuenta estos elementos, cabe

traer a discusión nuevamente el factor de dependencia presente en los tres países, pues al tener economías basadas principalmente en la exportación de materias primas genera una condición dependiente a las dinámicas del mercado internacional y a la fluctuación de precios de los mercados. Por otra parte, las diferencias que se evidencian refieren mayormente a los productos de exportación mundial y la variedad de recursos naturales exportados.

Los productos clave de exportación de Argentina y Bolivia son mayormente agrícolas, en México se exportan mayormente recursos naturales y minero-energéticos. En el caso argentino, la dependencia se genera en mayor medida con países como Brasil, China y Estados Unidos, mientras que en el caso mexicano se dirige en mayor proporción a la economía canadiense y estadounidense. Otro factor diferencial es la economía criminal, factor marcado especialmente en el caso mexicano que no se presenta en tal medida en los otros dos casos de estudio. El narcotráfico genera ingresos significativos y con un comportamiento similar a las transnacionales.

Fuerzas subalternas

Los gobiernos de México, Argentina y Bolivia actualmente se encuentran en un momento político dentro de un marco progresista con rasgos similares. No obstante, es importante destacar que, aunque se encuentren en un momento político similar, al tratar las fuerzas subalternas deben tenerse en cuenta los matices transversales condicionantes en su relación con dichos gobiernos como variables determinantes en cada interacción estudiada. Desde su victoria electoral, los tres gobiernos han buscado mantener un acercamiento diferente con las fuerzas subalternas con respecto a las administraciones anteriores.

En primer lugar, en Bolivia la elección del Movimiento al Socialismo (MAS), encabezado por Luis Arce, se caracterizó por contar con el apoyo de las fuerzas indígenas y otros movimientos sociales cercanos anteriormente al MAS-IPSP. Según Soldán (2020), cuando Arce fue ministro de Economía y Finanzas Públicas de la administración de Evo Morales, gestionó un aumento de los precios de las materias primas,

junto a una relación “orgánica” con los diversos sectores populares y comunidades, bases militantes del instrumento, lo cual contribuyó posteriormente a su elección como presidente.

Por otro lado, en la coalición Juntos Hacemos Historia en México (2018), los movimientos sociales se articularon a la campaña electoral de la coalición buscando alinear sus intereses y demandas a los programas sociales que AMLO tenía como centrales en su programa electoral. Fueron los movimientos feministas, los sindicatos y organizaciones laborales, movimientos indígenas y campesinos quienes se alinearon al proyecto político de la Cuarta Transformación. En cuanto al caso de Argentina, la coalición del Frente de Todos (FdT) buscó integrarse con amplias bases sociales que reivindican distintos derechos sociales, políticos y económicos, puesto que en gobiernos anteriores (como Mauricio Macri) sus demandas habían resultado desconocidas e ignoradas por los actores políticos.

En estos países destacan los movimientos sindicalistas de la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), que reúnen a una parte importante de los sectores populares y obreros, así como también los movimientos feministas, movimientos piqueteros, indigenismo, zapatistas, activistas ambientales, movimientos estudiantiles y juveniles, posicionados como actores estratégicos en términos políticos y sociales, sin necesariamente integrarse de manera oficial a sus respectivas coaliciones e instrumento. En México y Argentina, la victoria electoral del FdT y Juntos Haremos Historia se gesta después de gobiernos de derecha y centro-derecha, los cuales relegaron a las fuerzas subalternas, responsables de cierta manera del apoyo masivo a AMLO y Fernández. En Bolivia, se gesta bajo un contexto de excepcionalidad política y desestabilización social.

Con respecto a los movimientos feministas, las interacciones han sido disímiles en cuanto al tipo de relación evidenciada y la importancia estratégica en la agenda pública de cada país. Durante su gestión, AMLO en reiteradas ocasiones ha desestimado las marchas simbólicas feministas del 8M, considerando que se trata de una estrategia violenta por parte de sectores de oposición (La Crónica, 2023) y ha

propuesto una consulta ciudadana para la legalización del aborto, en desconexión con la defensa de derechos de los colectivos. La relación ha venido mutando por la falta de medidas para mitigar las violencias de género en México y la criminalización del movimiento. Esto contrasta con el caso argentino.

Fernández ha integrado al movimiento feminista en la acción gubernamental, implementando diversas leyes en respuesta a las demandas de sus luchas, como la legalización del aborto y el apoyo estatal a las mujeres embarazadas. En Bolivia, las feministas no han sido un ente unificado, sino fragmentado (Redacción Público, 2019), pues han estado divididas entre las ONG feministas y las organizaciones sociales de mujeres no necesariamente feministas (Castaño, 2020). En este sentido, no ha tenido un impacto relevante en el ejercicio gubernamental en comparación con México y Argentina, por lo cual se han visto insatisfechas y atendidas precariamente las demandas reclamadas en las luchas feministas.

Por otro lado, la relación existente entre los gobiernos y las fuerzas subalternas en defensa del territorio, ya sean los indígenas, los sectores campesinos, etc., está marcada por la tensión por la posesión y el uso de la tierra. En México, se debe hablar de las relaciones con los zapatistas, los movimientos indígenas y los campesinos, donde el plan de infraestructura formulado por la 4T se propone (y actualmente ejecuta) la construcción del Tren Maya y la Refinería Dos Bocas, proyectos con impacto negativo en los territorios naturales, afectando tanto a la biodiversidad de los hábitats, como a la población de los diferentes territorios indígenas. En el escenario argentino, la comunidad mapuche ha sido estigmatizada, violentada y desalojada de sus territorios ancestrales, todo esto motivado por el interés de agentes privados, los terratenientes, o las multinacionales sobre los territorios. En Bolivia, la implementación del Acuerdo de Escazú ha sido deficiente y para organizaciones sociales, como las de Tipnis, puede interpretarse en beneficio al modelo extractivista de Arce.

Las dinámicas principales de represión/criminalización se explican por la constante estigmatización a las movilizaciones sociales y la deficiente articulación de las demandas de las fuerzas subalternas de

cada país. No obstante, se tiene momentos de cooptación de los actores sociales en ciertos procesos en razón de la necesidad del Gobierno de avanzar en la cristalización de sus intereses, en el contexto de presiones internacionales, mediáticas, económicas y sociales, así como para el convencimiento de sus apoyos concretos con el fin de mantener cierto grado de legitimidad.

Formas organizativas de acción política

En términos de las maneras en las cuales se ha organizado la acción política de los proyectos políticos del actual momento progresista, es relevante destacar su particularidad en comparación con otros periodos históricos marcados por potentes procesos de transformación en clave progresista o de proyectos revolucionarios. La ventana de observación de este artículo posibilita rastrear los aspectos clave de dichas formas organizativas entendidas como: 1) coalición política en su variante de frente político (Argentina) y la hegemonía de un partido político concreto en una agrupación formal constituida (México); y 2) una configuración organizativa específica el como instrumento político (Bolivia), bajo las relaciones del Gobierno con las fuerzas subalternas. De este modo, se reconocieron las siguientes categorías con base en el documento de Puello-Socarrás (s. f.): la interrelación con los ciclos de protestas sociales y la relación organización política y social.

La intensidad, desarrollo e impacto de los ciclos de protesta social 2018-2021 en América Latina ha tenido efectos significativos en las victorias electorales de los países en estudio (especialmente en Argentina y Bolivia) y en el ascenso de los proyectos políticos al Ejecutivo estatal. En este contexto, la implicación bidireccional entre las fuerzas subalternas y los procesos, posteriormente constituidos en gobiernos progresistas, se ha traducido en formas relativamente diversas al tramitar las reivindicaciones y demandas sociales. La vinculación de Morena (en cabeza de Juntos Haremos Historia) y del Frente de Todos se genera en función de las masas electorales en la competencia por el acceso al poder político.

No obstante, las oportunidades de privilegiar apoyos concretos y la estabilidad en la interrelación se desarrollan de manera diferencial. En México, la relativa estabilidad del régimen de corrupción

represivo y restringido contrasta con la democratización desplegada en los gobiernos de los Kirchner. En términos económicos, la situación en 2018-2019 es inversa. Morena, como actor hegemónico de la coalición, logra posicionarse de tal manera que le permite selectivamente implicarse con sectores históricamente marginados y progresivamente asimilar cuadros militantes del PRI en condiciones económicas diversas, en contraste con las inestables alianzas coyunturales entre los actores sociales, políticos y económicos argentinos durante la crisis económica (2019-2023) (p. ej., sindicatos).

Por otro lado, el caso boliviano difiere cualitativamente de las dos potencias regionales en imbricarse con el movimiento popular potentemente al mantener más o menos constantes las relaciones con organizaciones políticas durante la lucha popular. Un ejemplo de esto es la participación del Pacto de Unidad en el instrumento político y cómo diferentes colectivos sociales conciben el instrumento en tanto conexión del poder político y la organización popular. Es decir, la naturaleza del instrumento político hace fuertes las relaciones entre actores, en lo considerado por García Linera (Parodi y Tzeiman, 2022: CCK, 2023) como la tendencia a universalizar las luchas sociales y sus demandas hacia diversos sectores. Además, los cargos de decisión del instrumento (círculo concéntrico organizacional) son dirigidos mayoritariamente por aquellos líderes de los movimientos populares.

Con respecto a las experiencias particulares presentes, en los casos seleccionados van a mostrar que las formas organizativas de acción política determinan la manera en que se abordan las demandas y reivindicaciones de los grupos subalternos por parte de los gobiernos progresistas. Las experiencias de coalición, tanto de México como de Argentina, se aproximan a las demandas y reivindicaciones de los grupos subalternos desde la incorporación de las mismas en sus proyectos políticos. Eso quiere decir que son captadas del entorno, en el que habitan los grupos sociales de los que reciben apoyo. Un proceso diferente se presenta en la experiencia del instrumento político del caso boliviano, en donde por la naturaleza de su forma organizativa de acción política, el proyecto político del Gobierno nace con las

demandas y reivindicaciones de los grupos subalternos que tienen una importante participación en la estructura del MAS.

Producto de esas diferencias, también identifica una variación en los escenarios de relacionamiento político entre los gobiernos progresistas y los grupos subalternos. En los casos de México y Argentina, al estar organizados en forma de coalición, que hace primar el papel de los partidos políticos, no se pueden identificar espacios de diálogo y toma de decisiones que incorporen a los grupos subalternos de forma sistemática y premeditada, sino sobre acontecimientos y temas específicos. En cambio, en Bolivia, en la estructura organizativa del MAS se contemplan espacios de interacción constantemente entre líderes sociales (a su vez representantes del instrumento) y el Gobierno nacional, comprendiendo todos los grupos sociales con participación o representación en las instancias directivas, pero también se establecen relaciones particulares bilaterales con grupos sociales independientes en donde se suelen tramitar más específicamente las demandas del sector y la forma en que se comportará la base social de la organización respecto al Gobierno.

Conclusiones

El estudio de los procesos políticos experimentados por los gobiernos de la nueva tendencia progresista latinoamericana en México, Argentina y Bolivia ha permitido evidenciar el rol fundamental de las formas organizativas de acción política y la manera en la cual se insertan estos países a la economía mundial, en el desarrollo de sus gobiernos y específicamente en interacción con las fuerzas subalternas. Los casos estudiados reflejan diferentes formas de organización política, los cuales van a establecer pautas específicas de relacionamiento político entre los actores.

Las lógicas internas orientadoras de la experiencia de un instrumento político o coalición política, y las particularidades de los procesos nacionales donde se gestan los gobiernos progresistas de nueva

tendencia van a influir en los tipos de relacionamiento de integración, cooptación, represión/criminalización y autonomía con las fuerzas subalternas. Los mecanismos de toma de decisiones sobre asuntos nacionales y sectoriales, así como la acción gubernamental varían también de manera constante sin olvidar las particularidades organizativas de cada grupo en particular.

Las relaciones del capitalismo mundial, específicamente de dependencia en América Latina y los patrones de acumulación observados en los países de estudio, afectan el desarrollo y estabilidad de las acciones gubernamentales. De esta forma, por un lado, los gobiernos progresistas ven condicionado su ejercicio del poder político y su iniciativa en la intervención de los problemas socialmente relevantes, al ver disminuida su autonomía de decisión política, bajo las lógicas neoliberales de la economía globalizada, debido al funcionamiento del mercado financiero y la precariedad en la consolidación de una economía sólida interna de cada país.

Referencias

- Ávila, A. Jiménez, C. y Puello-Socarrás, J. (Eds.). (2022). *Metodología de seguimiento y caracterización del enfoque de participación en la implementación del AFP (2016-2021). Entrampamiento a la participación. Análisis del enfoque participativo durante la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2021)*. Grupo Theseus, Universidad Nacional de Colombia.
- Ávila, A. Jiménez, C. y Puello-Socarrás, J. (2023). Relatoría n.º 2 de 2023. Grupo Theseus, Universidad Nacional de Colombia. https://docs.google.com/document/d/1QXOF_Q-piwZkeoSjqLKijhmuo_9ORHgI/edit
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2015). *Situación de derechos humanos en México: violencia, inseguridad y desapariciones*. CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/mexico/mexico.html>
- Morena. (2018b). Proyecto de Nación 2018-2024. <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>

Libros y artículos

- Acosta Santalla, B. D., Acuña Velázquez, I. R., Gómez Hernández, J. y Jiménez Barrera, Y. (2018). Sistematización de las concepciones de patrón de acumulación capitalista: potencialidades de inserción del cooperativismo. COODES, 6(1), 1-14. <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/189>
- Amar, A. y García, F. (2018). Integración productiva entre la Argentina y el Brasil. Un análisis basado en metodologías de insumo-producto interpaís. Cepal. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43623/S1800116_es.pdf
- Antezana, L. H. (1991). Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: formación abigarrada y democracia como autodeterminación. Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/olive/o7antezana.pdf>
- Arévalo Luna, G. A. (2016). Economía y política del modelo boliviano 2006-2014: evaluación preliminar. Apuntes del Cenes, 35(61), 147-174. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-30532016000100006&script=sci_abstract&tlng=es
- Barrera, F. y López, E. (2010). El carácter dependiente de la economía argentina. Una revisión de sus múltiples determinaciones. En *Pensamiento crítico, organización y cambio social: de la crítica de la economía política a la economía política de los trabajadores y las trabajadoras* (pp. 13-33). Centro de Estudios para el Cambio Social; El Colectivo. Memoria Académica. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm_5151/pm_5151.pdf
- Basualdo, E. (2007). Concepto de patrón o régimen de acumulación. Documento n.º 1. Maestría en Economía Política. Flacso.
- Boschi, R. y Gaitán, F. (2009). Legado, política y consenso desarrollista. *Nueva Sociedad*, 224, 33-46. <https://nuso.org/articulo/legados-politica-y-consenso-desarrollista/>
- Caetano, G. y Mayorga, F. (Eds.). (2020). *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Clacso.
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (2016). Ensayo sobre la dependencia de la economía argentina. *Realidad Económica*, 302, 118-141. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/117947/CONICET_Digital_Nro.dob85b95-0458-4308-8de5-66c75f0168e9_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y

- Ceppi, N. (2016). Los hidrocarburos en el gobierno de Evo Morales: extractivismo nacionalista con presencia extranjera. *Civilizar*, 16(30), 175-190. ISSN 1657-8953. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-895320160001000
- Clerici, P. A., Cruz, F., Goyburu, M. L., Skigin, N., Seira, I. y Molina, A. (2017). Coaliciones al cuadrado. Las coaliciones políticas como fenómeno a explicar y como variable independiente. *Iberoamericana*, XVI(61), 237-266. <https://doi.org/10.18441/ibam.17.2017.64.237-266>
- Crehan, K. (2002). *Gramsci, cultura y antropología*. Ediciones Bellaterra.
- Dos Santos, T. (2002). La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas. En *Obras reunidas de Theotonio dos Santos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México. <https://ru.iiec.unam.mx/3099/1/TeoDep.pdf>
- Enríquez, I. (2010). La dialéctica desarrollo/subdesarrollo como expresión de la vocación expansiva del capitalismo: hacia un análisis comparativo de las teorías de la dependencia y el enfoque del subdesarrollo. *Revista Ensayos de Economía*, 35, 109-132. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/33705>
- Fröbel, F., Heinrichs, J. y Kreye, O. (1980). *La nueva división internacional del trabajo*. 1.º ed. en español. Siglo XXI Editores España.
- Gaudichaud, F., Webber, J. y Modonesi, M. (2019). *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica* (pp. 97-180). UNAM. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02320891/document>
- Harnecker, M., Fuentes, F. y MAS-IPSP, D. B. (2008). *Instrumento político que surge de los movimientos sociales*. La Paz. <http://www.rebellion.org/docs/67155.pdf>
- Jaitman, L. (2019). Qué costo tiene el narcotráfico sobre la economía en México. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/2614/>
- Katz, C. (2021). Las nuevas encrucijadas de América Latina. *Viento Sur*. Coyuntura regional. <https://vientosur.info/las-nuevas-encrucijadas-de-america-latina/>
- Martínez Casas, E. (2014). *Transformaciones en el patrón de acumulación neoliberal en Colombia, 1999-2010*. (Tesis de maestría), Universidad Nacional de Colombia.

- Parodi, R. y Tzeiman, A. (Eds.). (2022). *Álvaro García Linera: Para lxs que vendrán: Crítica y revolución en el siglo XXI. Selección de conferencias, artículos y entrevistas (2010-2021)*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
<https://repositorioicccc.omeka.net/items/show/417>
- Parra Ramírez, E. (2013). El reto de gobernar en el siglo XXI: presidencialismos de coalición en América Latina. Escuela Superior de Administración Pública [ESAP].
<https://alacip.org/cong13/138-parra-esther-7c.pdf>
- Puello, J. F. (2023). Tipología de formas organizativas de acción política contemporánea.
- Ríos-Martínez, F. (2019). El debate sobre derechos humanos y la apuesta de AMLO en materia de seguridad.
<https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5922/P2%20El%20debate%20sobre%20derechos%20humanos.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Sovilla, B. (2020). La reforma energética y el problema petrolero en México. Revista CEA.
<https://revistas.itm.edu.co/index.php/revista-cea/article/view/1631/1851>
- Ströbele-Gregor, J. (2015). Desigualdades estructurales en el aprovechamiento de un recurso estratégico. La economía global del litio y el caso de Bolivia. *Working Paper Series*, 79. International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
<https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/19680/WP-79-Stroebele--Gregor-Online.pdf;jsessionid=DAE8433E44C7CC959E9ADEFC955A219E4?sequence=1>
- Valenzuela, J. (1990). *¿Qué es un patrón de acumulación?* Facultad de Economía, UNAM.
- WOLA. (2019). Al iniciar el segundo año de su mandato, el gobierno del presidente López Obrador debe hacer más para abordar la crisis de derechos humanos en México. WOLA.
<https://www.wola.org/es/2019/11/lopez-obrador-derechos-humanos-mexico/>
- Saéz A., H. E. (2019). Cuarta transformación. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 89, 83-102.

<https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1055>

Ángeles de León, J. (2023). En torno al humanismo político y al humanismo mexicano. Centro de Investigación Social Avanzada (Cisav). <https://cisav.mx/en-torno-al-humanismo-politico-y-al-humanismo-mexicano/>

Vásquez Muñoz, O. (2023). El humanismo mexicano... *Revista deliberativa de militantes de Morena. EL Ágora*, 3(58), 17-21. <https://morenademocracia.mx/wp-content/uploads/2023/01/El-Agora-numero-58.pdf>

Prensa

Arista, L. (2021). En tres años, AMLO suma varios desencuentros con el movimiento feminista. *ADN Político. Expansión MX*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/09/30/amlo-desencuentros-con-el-movimiento-feminista>

Baldivieso, G. (2021, 11 de diciembre). El conflicto por tierras en Bolivia se torna más político y violento. *SWI Swissinfo*. https://www.swissinfo.ch/spa/bolivia-tierras_el-conflicto-por-tierras-en-bolivia-se-tor-na-m%C3%A1s-pol%C3%ADtico-y-violento/47184332

BBC News Mundo. (2018, 2 de julio). López Obrador gana en México: ¿por qué es histórico el triunfo de AMLO en la elección presidencial mexicana? *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678613>

BBC News Mundo. (2022, 9 de septiembre). “Es la militarización de México”: por qué causa polémica que la Guardia Nacional pase a depender de la Secretaría de Defensa. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62854552>

Candía, T. (2022). “Aquí se maneja la justicia como le da la gana al gobierno y a su conveniencia”: Tomás Candía, líder indígena chiquitano. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2022/05/amenazas-a-pueblos-indigenas-de-bolivia-entrevista-tomas-candia/>.

Carmo, M. (2020, 2 de julio). *Bolsonaro vs Fernández: cómo la pandemia de coronavirus agravó la brecha entre los presidentes de Brasil y Argentina, las dos*

- principales economías de América del Sur. BBC.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53264480#:~:text=%22La%20econom%C3%ADa%20argentina%20caer%C3%A1%209,no%20tuvo%20una%20cuarentena%20nacional>
- Castaño, P. (2020, 16 de octubre). El contradictorio legado feminista de Evo Morales. *Revista Contexto y Acción*.
<https://ctxt.es/es/20201001/Politica/33817/Pablo-Castano-elecciones-Bolivia-feminis-mo-Evo-Morales.htm>
- Centro Cultural Kirchner [CCK]. (2023, 15 de mayo). *Proyecto Ballena 2023. Democracia e Imaginación Política. Apertura con Álvaro García Linera*. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=hoHz5CGAKhc>
- Ceo, E. (2023, 18 de febrero). Litio: ¿cuáles son sus usos y por qué es tan importante? *Investing.com*.
- Chequeado. (2022, 27 de julio). ¿Qué es el dólar soja?
<https://chequeado.com/hilando-fino/que-es-el-dolar-soja/>
- Chuquimia, M. A. (2022, 25 de junio). Choquehuanca desafía al MAS e insiste en sus cursos de formación política en la Vicepresidencia. *El Deber*.
https://eldeber.com.bo/pais/choquehuanca-desafia-al-mas-e-insiste-en-sus-cursos-de-formacion-politica-en-la-vicepresidencia_283026
- Cordero Ponce, S. (2020, 27 de enero). Bolivia: el Estado plurinacional en disputa. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/bolivia-Evo-Morales-plurinacional/>
- Deutsche Welle. [DW]. (2023, 17 de enero). México registró menos homicidios en 2022. DW.
<https://www.dw.com/es/m%C3%A9xico-registr%C3%B3-menos-homicidios-en-2022/a-64430440#:~:text=Los%20homicidios%20dolosos%20en%20M%C3%A9xico,promedio%20de%2091%20casos%20diarios>
- Deutsche Welle. [DW]. (2022, 19 de septiembre). Bolivia: cocaleros en disputa convocan a protestas paralelas. DW.
<https://www.dw.com/es/bolivia-cocaleros-en-disputa-convocan-a-protestas-paralelas/a-63166683>
- EFE. (2023, 23 de marzo). Indígenas y activistas insisten en frenar Tren Maya; aseguran es un “ecocidio”.

<https://www.cronica.com.mx/nacional/indigenas-activistas-insisten-frenar-tren-maya-sureste-mexicano.html>

El Diario. (2021, 12 de agosto). Indígenas chiquitanos bloquean caminos por conflicto de tierras. *El Diario*.

<https://www.eldiario.net/portal/2021/08/12/indigenas-chiquitanos-bloquean-caminos-por-conflicto-de-tierras/>

Escobedo, I. (2023, 22 de febrero). Nacionalización del litio en México: una oportunidad perdida. *DW*.

<https://www.dw.com/es/nacionalizaci%C3%B3n-del-litio-en-m%C3%A9xico-una-oportunidad-perdida/a-64792240>

Expansión MX. (2023, 2 de mayo). Las reservas probadas de hidrocarburos de México aumentan menos de 2 %. *Expansión MX*.

<https://expansion.mx/empresas/2023/05/02/reservas-depetroleo-en-mexico-aumentan>

France 24. (2021, 16 de febrero). Luis Arce, 100 días en el poder de un presidente equilibrista. *France 24*.

<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210216-luis-arce-100-d%C3%ADas-en-el-poder-de-un-presidente-equilibrista>

Fuentes, Y. (2018, 26 de noviembre). Qué es la ‘Cuarta Transformación’ que propone AMLO para México y por qué la llama así. *BBC News Mundo*.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>

Gárnica, S. (2022, 3 de noviembre). El Gobierno anunció cambios en los planes sociales y transfiere más recursos a la Economía Popular. *A24*.

<https://www.a24.com/politica/el-gobierno-analiza-cambios-los-planes-potenciar-trabajo-y-transferir-mas-recursos-la-economia-popular-n1055850>

Gerencia de Estudios Económicos. (2021, 20 de julio). El contexto internacional sigue siendo favorable para la Argentina. *Banco Provincia*.

<https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/Noticia/el-contexto-internacional-sigue-siendo-favorable-para-la-argentina-712>

González, E. (2019, 31 de agosto). El agosto horrible de Argentina. *El País*.

Guevara, W. (2022, 9 de junio). El poder populista se parte en dos y duplica su fuerza (7). *Los Tiempos*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/opinion/20220609/columna/poder-populista-s-e-parte-dos-duplica-su-fuerza-7>

- https://elpais.com/internacional/2019/08/31/argentina/1567274669_871254.html
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2023, 2 de febrero). La economía de Bolivia creció 4.28 % entre enero y septiembre de 2022. Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.bo/index.php/la-economia-de-bolivia-crecio-428-entre-enero-y-septiembre-de-2022/>
- Hadad, G. (2022). Resistencias y alternativas del pueblo mapuche frente al fracking en vaca muerta (Neuquén, Argentina). En J. Wahren et al. (Eds.) y H. Pereira, E. da Silva Ramos Filho y A. Herrera (Coord.), *Defensa del territorio, la cultura y la vida ante el avance extractivista: una perspectiva desde América Latina*. (1.ª ed.). Clacso, CERI.
- Herrera, A. [coords.] Clacso. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2022/07/Defensa-del-territorio.pdf>
- Infobae. (2022, 20 de noviembre). Empresas chinas se esconden tras cooperativas mineras para saquear el oro boliviano. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/11/20/empresas-chinas-se-esconden-tras-cooperativas-mineras-para-saquear-el-oro-boliviano/>
- Infobae. (2023, 16 de marzo). Protestas en Bolivia: movilización en Potosí por el acuerdo con China para la explotación de litio. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/03/16/protestas-en-bolivia-movilizacion-en-potosi-por-el-acuerdo-con-china-para-la-explotacion-de-litio/>
- Instituto Argentino para el Desarrollo Económico [IADE]. (2022, 5 de octubre). Argentina: dependencia económica y transferencias de valor al exterior. <https://www.iade.org.ar/noticias/argentina-dependencia-economica-y-transferencias-de-valor-al-exterior>
- Londoño, E., Turkewitz, J. y Milhorange, F. (2022, 19 de junio). En Latinoamérica, la izquierda asciende. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2022/01/04/espanol/latam-izquierda.html>
- Los Tiempos. (2022a, 30 de octubre). Indígenas: el Gobierno entregó tres áreas protegidas a los mineros. *Los Tiempos*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20221030/indigenas-gobierno-entrego-tres-areas-protegidas-mineros>
- Los Tiempos. (2022b, 13 de octubre). La crisis en el MAS se refleja en la división de organizaciones sociales. *Los Tiempos*.

- <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20221013/crisis-mas-se-refleja-division-organizaciones-sociales>
- Lozano, D. (2020, 17 de enero). Evo Morales consigue paralizar la designación de Choquehuanca como candidato del MAS. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/internacional/2020/01/17/5e21cd5ffdddfef808b4599.html>
- Mamani Cayo, Y. M. (2023, 2 de abril). El arcismo pelea por el liderazgo del MAS con 5 acciones y una base débil. *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/nacional/el-arcismo-pelea-por-el-liderazgo-del-mas-con-5-acciones-y-una-base-debil-MJ7o38358>
- Montilla, W. (2022, 24 de octubre). Voceros del MAS amenazan con cercar Santa Cruz si el paro no termina en 48 horas. *Bolivia.com*. <https://www.bolivia.com/actualidad/noticias/paro-indefinido-mas-ultimatum-371344>
- Observatorio de Complejidad Económica [OEC]. (2021). China/Argentina. Tendencia actuales. Chian (CHN) and Argentina (ARG) Trade. <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/chn/partner/arg>
- Orús, A. (2022, julio 28). Ranking de los principales países exportadores de soja en el mundo en 2021 (en millones de kilogramos). *Statista*. <https://es.statista.com/estadisticas/1129461/principales-paises-exportadores-de-soja-en-el-mundo/#:~:text=El%20principal%20exportador%20de%20soja,millones%20en%20e%20mismo%20a%C3%B1o>
- Peredo, N. (2021, 2 de julio). Evo y Pacto de Unidad planifican acciones para “cuidar” gestión de Arce. *Los Tiempos*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20210702/evo-pacto-unidad-planifican-acciones-cuidar-gestion-arce>
- Pérez, N. y Velazco, A. (2022, 13 de julio). Bolivia: ¿qué está pasando con Movimiento al socialismo? *Agenda Pública*. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/18127/bolivia-qu-esta-pasando-con-movimiento-al-socialismo>
- Pis, N. (2019). La marea verde/violeta, lo popular y el contexto: una reconstrucción y algunos elementos sobre el movimiento feminista en Argentina. *Revista Libertas*, 19(2), 342-361. <https://doi.org/10.34019/1980-8518.2019.v19.28896>
- Poussery, L. (2021, 29 de septiembre). El conflicto cocalero en Bolivia cumple una semana entre gases y dinamitazos. *France 24*.

<https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210929-bolivia-conflicto-protestas-cocaleros-gobierno>

Quispe, J. (2023, 19 de junio). Por primera vez en 19 años, ingresos por agronegocios superan a hidrocarburos en Bolivia; analistas ven “futuro prometedor”. *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/economia/por-primera-vez-en-19-anos-ingresos-por-agronegocios-superan-a-hidrocarburos-en-bolivia-analistas-ven-futuro-prometedor-DA8222858>

Ramos, D. (2023, 21 de enero). Bolivia profundiza su acercamiento a China: eligió al gigante de las baterías CATL para la explotación del litio. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/01/21/bolivia-profundiza-su-acercamiento-a-china-eligio-al-gigante-de-las-baterias-catl-para-la-explotacion-del-litio/>

Redacción, E. (2023, 8 de marzo). “Imagínense si queman el Palacio”, AMLO advierte por infiltrados en marcha por el 8M. <https://www.cronica.com.mx/nacional/imaginense-queman-palacio-amlo-advierte-infiltrados-marcha-8m.html>

Redacción Oferta Política. (2018, 9 de agosto). 25 Proyectos prioritarios de Andrés Manuel López Obrador. *Oferta Política*. https://ofertapolitica.com.mx/PDF/25_Proyectos_AMLO.pdf

Redacción Público. (2019, 17 de noviembre). Así se organiza el movimiento de mujeres en Bolivia para “recuperar” al país. *Revista Público*. <https://www.publico.es/internacional/parlamento-mujeres-bolivia-movimiento-feminista-organiza-parlamento-recuperar-bolivia.html>

Redacción RT en Español. (2019, 2 de enero). “No lo vamos a permitir”: el Ejército Zapatista se opone al proyecto del Tren Maya de López Obrador. *RT en Español*. <https://actualidad.rt.com/actualidad/300855-ejercito-zapatista-tren-maya-lopez-obrador>

Salinas, J. C. (2022, 24 de octubre). Organizaciones sociales rechazan el paro se declaran en emergencia y piden garantías para trabajar. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/santa-cruz/organizaciones-sociales-rechazan-el-paro-se-declaran-en-emergencia-y-piden-garantias-para-trabajar_301523

Santana, A. (2022, 28 de noviembre). AMLO y la Cuarta Transformación de México. [Blog].

TeleSur. <https://www.telesurtv.net/bloggers/AMLO-y-la-Cuarta-Transformacion-de-Mexico-20221128-0001.html>

- Smink, V. (2021, 1.º abril). Coronavirus en Argentina: las 4 medidas con las que el país trata de salir de la profunda crisis económica que atraviesa. *BBC News Mundo*.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56597781>
- Soldán, E. (2020, 19 de noviembre). De Evo a Luis Arce. *Letras Libres*.
<https://letraslibres.com/politica/de-evo-a-luis-arce/>
- Solón, J. C. (2022, 5 de abril). ¿Acelerador a fondo para la industrialización del litio? Fundación Solón. <https://fundacionsolon.org/2022/04/05/acelerador-a-fondo-para-la-industrializacion-de-l-litio%ef%bf%bc/>
- Svampa, M. (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo: gobiernos progresistas, extractivismo, y movimientos sociales en América Latina*. Edhasa.
- Swissinfo. (2021, 12 de noviembre). Arce llama a indígenas “guerreros” para defender al Gobierno boliviano. *SWI Swissinfo.ch*. https://www.swissinfo.ch/spa/bolivia-protestas_arce-llama-a-ind%C3%ADgenas--guerreros--para-defender-al-gobierno-boliviano/47107710
- TeleSur. (2017, 19 de junio). Movimiento Zapatista y su influencia en México y América Latina. *TeleSur*. <https://www.telesurtv.net/news/Movimiento-Zapatista-y-su-influencia-en-Mexico-y-America-Latina-20170616-0035.html>
- TeleSur. (2022a, 30 de julio). Pacto de Unidad se suma a la labor censal en Bolivia y rechaza su politización. *TeleSur*. <https://www.telesurtv.net/news/bolivia-pacto-unidad-rechaza-politizacion-censo--20220730-0011.html>
- TeleSur. (2022b, 25 de agosto). Luis Arce recibe apoyo en marcha de movimientos sociales. *TeleSur*. <https://www.telesurtv.net/news/presidente-bolivia-luis-arce-vicepresidente-david-choquehuanca-gran-marcha-paz-20220825-0011.html>
- TeleSur. (2021, 23 de noviembre). Marcha por la patria y la democracia avanza hacia La Paz, Bolivia. *TeleSur*. <https://www.telesurtv.net/news/inician-bolivia-marcha-patria-democracia-golpe-estado-20211123-0011.html>
- Usi, E. (2021, 6 de octubre). El “Halconazo”: México padece una “impunidad perfecta”. *DW*. <https://www.dw.com/es/el-halconazo-m%C3%A9xico-padece-una-impunidad-perfecta/a-57835030>

- Valverde, S. (2023). El pueblo indígena mapuche en Argentina 1992-2022: 30 años de revitalización de la identidad, movilizaciones e interpelación al Estado. *Investigación Desarrollo*, 31(1), 199-250. <https://doi.org/10.14482/INDES.31.01.243.564>
- Vincenti, S. (2021, 27 de agosto). Indígenas cuestionan mal uso de consulta previa para proyectos Chepete y El Bala. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/pais/indigenas-cuestionan-mal-uso-de-consulta-previa-para-proyectos-chepete-y-el-bala_244805
- Vincenti, S. (2021, 18 de marzo). Tráfico de tierras: Chiquitania, un botín político y económico. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/especiales/trafico-de-tierras-chiquitania-un-botin-politico-y-economico_224775
- Voz de América. (2021, 1.º de octubre). Bolivia: indígenas marchan 37 días en defensa de su tierra. *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/bolivia-indigenas-marchan-37-dias-defensa-tierra-/6253775.html>

Incidencia del cierre del paso fronterizo en las relaciones sociales transfronterizas productivas, reproductivas, identitarias y político-organizativas del espacio fronterizo (EF) Puente Internacional San Miguel, Putumayo, entre los años 2020 y 2022

Impact of border crossing closure on productive, reproductive, identity and political-organizational cross-border social relationships border area (EF) San Miguel International Bridge, Putumayo, Between 2020 and 2022

Melissa Villegas Briceño,
Cindy Daniela Rivera Velandia,
Estefanía Lara Díaz,
Nicolás León Rodríguez,

Camilo José Gómez Ramos,
Angie Sofía Pinzón Latorre
Profesor director:
Gustavo Adolfo Puyo Tamayo

Resumen

En este artículo se analiza la incidencia del cierre del paso fronterizo en las relaciones sociales transfronterizas (RST) del Espacio Fronterizo (EF) Puente Internacional San Miguel, Putumayo, entre los años 2020 y 2022. Se utiliza un enfoque constructivista y se emplean métodos etnográficos y cartografía social para comprender las RST y los significados atribuidos por los y las habitantes. Se identifican procesos de fronterización, refteronterización y desfteronterización y se caracterizan las relaciones sociales productivas, reproductivas, identitarias y político-organizativas. Se argumenta que el cierre fronterizo reconfiguró las movilidades y generó tensiones en las relaciones transfronterizas. Se destaca el impacto diferencial en las mujeres transfronterizas y en las organizaciones políticas locales en el lado colombiano. Este estudio contribuye a una comprensión más profunda de las fronteras desde una perspectiva colaborativa y participativa entre habitantes de la frontera amazónica colombo-ecuatoriana y los investigadores.

Palabras clave: relaciones sociales transfronterizas, espacio fronterizo, fronterización, desfteronterización, movilidades fronterizas femeninas

Abstract

This article examines the impact of border closure on cross-border social dynamics within the Border Space (BS) of the San Miguel International Bridge, Putumayo, during the period from 2020 to 2022. A constructivist approach is employed, as well ethnographic methods and social cartography to gain insight into cross-border social practices and the meanings ascribed by residents. The processes of bordering, rebordering, and debordering are identified, and the productive, reproductive, identity-based, and political-organizational social relationships are characterized. It is argued that the border closure has reconfigured mobilities and generated tensions in cross-border relationships. The differential impact on cross-border women and local political organizations on the Colombian side is emphasized. This study contributes to a deeper understanding of border limits from a collaborative and participatory perspective among inhabitants of the Colombian-Ecuadorian Amazonian border and students.

Keywords: transborder social relations, border space, borderization, de-borderization, female border mobilities.

Introducción

En la presente investigación se analizan las consecuencias del cierre del paso fronterizo durante los años 2020-2022 del Puente Internacional San Miguel, ubicado en el límite amazónico entre Colombia y Ecuador. El objetivo es comprender cómo este cierre afectó las relaciones sociales transfronterizas productivas, reproductivas, identitarias y político-organizativas en esta zona. Antes del brote de la pandemia por covid-19, el Puente Internacional San Miguel era un lugar con alto flujo comercial, tránsito de personas y un punto de intercambio esencial para la región, sin embargo, esta dinámica cambió durante y después del covid-19. Junto con ello, este territorio presenta un contexto de informalidad e ilegalidad que influyó en la forma en cómo este se relaciona con el Estado al establecer un cierre fronterizo por la crisis sanitaria.

El caserío del Puente Internacional San Miguel en Putumayo –ubicado en Colombia– surgió como un asentamiento poblacional debido a su condición de espacio fronterizo y como resultado de procesos migratorios que llevaron a cabo personas provenientes de otras

regiones del interior del país que llegaron al Putumayo en busca de oportunidades de subsistencia. Sectores como el cultivo de coca, las empresas petroleras y el comercio formal e informal representaron oportunidades para dichas personas. Además, la consolidación del Puente Internacional se ha dado a través de procesos recientes de colonización que han sido impulsados por actividades de extracción petrolera hasta de economía cocalera.

Por su parte, el establecimiento del lado ecuatoriano del puente se originó en respuesta a la necesidad económica de los colonos, los cuales identificaron en el paso fronterizo una oportunidad para el desarrollo de actividades comerciales. Se observa principalmente un corredor vial bordeado por la presencia de casetas dedicadas a la venta de alimentos y bebidas, así como algunas viviendas pertenecientes a familias ecuatorianas. Sin embargo, la mayoría de la población actualmente reside en las áreas rurales más allá del Centro Binacional de Atención en Frontera (Cebaf), en parroquias como General Farfán o el cantón Lago Agrio. A diferencia de lo que ocurre en el lado colombiano, no se evidencia una concentración significativa de población en las inmediaciones del puente. Las personas de ambos lados del paso, tanto colombiano como ecuatoriano, comparten un trasfondo común caracterizado por la presencia de colonos que se vieron inmersos en conflictos relacionados con la posesión de las tierras (GAD Parroquial General Farfán, 2023).

El Puente Internacional San Miguel se ha caracterizado por ser una zona de desregulación y de convivencia influidas por prácticas consideradas ilegales, como la producción y circulación de pasta de coca y el contrabando de diversos productos. Estas actividades han acelerado los procesos de poblamiento y colonización en la zona, reforzando la condición fronteriza del lugar. La apertura del puente en el año 2000 introdujo nuevas dinámicas transfronterizas, ya que se implementaron medidas migratorias y de seguridad que afectaron el paso fronterizo y las negociaciones relacionadas con el contrabando. Teniendo esto en cuenta, el presente estudio cuestiona la categoría de *economías ilegales*, hegemónica en el mundo académico y en la que se incluye el contrabando, ya que este puede entenderse como una práctica

arraigada a la subsistencia de las comunidades fronterizas, e incluso, puede ser considerada una práctica tradicional en algunas regiones.

Asimismo, se tendrá en cuenta para este análisis que la situación del Puente Internacional San Miguel se ve marcada por la presencia de múltiples violencias, desconfianza y, por supuesto, el conflicto armado en la frontera colombo-ecuatoriana. Junto con ello, es necesario tener presente que la pandemia del covid-19 afectó aún más las interacciones transfronterizas y ha puesto en evidencia las vulnerabilidades de los habitantes de estos espacios, especialmente las mujeres y los grupos indígenas. Por todo esto, el cierre temporal del Puente San Miguel ha generado una serie de interrogantes sobre el futuro de las interacciones y la economía local. Interrogantes tales como la afectación generada sobre las relaciones comerciales entre Colombia y Ecuador en este punto específico de la frontera, qué impacto hubo en el sustento económico de las comunidades fronterizas, cómo se afectó la movilidad de las personas, cuál podría ser el impacto psicológico y social en las comunidades locales, así como la afectación diferenciada sobre los grupos más vulnerables.

La economía de contrabando y tráfico de cocaína ha generado arraigos y construcción de identidades en la zona, desafiando las concepciones tradicionales que se tienen de la frontera desde aquello que eventualmente se configuraría como el campo de los *estudios de frontera* (*border studies*). Aquellas concepciones convencionales se encuentran principalmente en autores del Norte Global como Holdich (1916) o Lyde (1915), cuyas preocupaciones variaban según la coyuntura del momento, es decir, los cambios conceptuales sobre las fronteras han sido paralelos a eventos históricos determinados, especialmente a aquellos que conciernen a la constitución del Estado-Nación como orden político hegemónico a nivel mundial. Así pues, un acercamiento más clásico concibe las fronteras como *límite* (Minghi, 2018) o una *posibilidad de expansión*, como establece Rausch (2003) y Deas (2020). Aspectos problematizados en este trabajo porque se considera que niegan o ignoran la condición dinámica de las fronteras, restándole agencia a los sujetos que habitan y construyen territorialidades desde lo local.

El abordaje de este tema se realiza a partir de una perspectiva transfronteriza que considera las fronteras como espacios de disputa

y cambio, en contraposición a una visión tradicional de límites estáticos. Se entiende el espacio fronterizo como una territorialidad multiespacial en constante transformación, que afecta tanto a los y las habitantes de la zona como al territorio en sí mismo. Este punto de partida permite comprender la construcción social de las fronteras y cómo los procesos de fronterización son transgredidos, redefinidos y legitimados por las realidades territoriales. De ahí la utilización de categorías como *espacios fronterizos* para analizar las zonas de contacto entre ambos lados de la frontera, considerando los cambios en las personas que habitan estas zonas en términos de sus cuerpos, historia, memoria, lengua e identidades (Benedetti, 2014).

Se parte del supuesto de que la pandemia ha cambiado la concepción de los actores sobre las fronteras y las relaciones transfronterizas, debido a los cierres de los pasos por parte de los gobiernos nacionales y locales. Para llevar a cabo este análisis se utilizarán categorías como *refronterización* y *desfronterización* al analizar estos cambios en la frontera amazónica colombo-ecuatoriana. Por otra parte, se plantea la hipótesis de que se reconfiguraron los caminos y trayectorias de las relaciones sociales transfronterizas debido al cierre, con algunas prácticas desfronterizándose y otras refronterizándose.

La pregunta de investigación surge de la necesidad de conocer las dinámicas transfronterizas específicas de la frontera amazónica colombo-ecuatoriana, un lugar que suele olvidarse también por la academia. Comprender estas dinámicas es fundamental para formular políticas que consideren la complejidad de las fronteras y las identidades políticas nacionales y fronterizas presentes en ellas. Además, se busca contribuir a la caracterización de la frontera colombo-ecuatoriana como un espacio de alta movilidad y dinamismo social, alejándose de interpretaciones convencionales que la conciben como un límite o un frente de expansión.

Este estudio también se vincula con el debate sobre la dinámica centro-periferia y la necesidad de producir un estatuto epistemológico que permita la creación de otros mundos posibles desde una condición periférica. Se pretende pensar la frontera no desde lecturas centralizadas, sino a partir de las relaciones de poder, para así reconceptualizarlas desde las mismas percepciones de la comunidad. De allí la

importancia que tiene el ejercicio etnográfico como eje metodológico fundamental para el desarrollo de la investigación.

Teniendo esto en cuenta, la metodología utilizada se basa en técnicas de recolección de información de tipo cualitativo. Además de la revisión bibliográfica de documentos, se incluyó la etnografía reflexiva y la cartografía social en el trabajo de campo llevado a cabo del 19 al 27 de febrero de 2023. Se realizaron 28 entrevistas semiestructuradas a actores estratégicos del territorio, un taller de cartografía social con la participación de la Junta de Acción Comunal de San Luis de la Frontera el 25 de febrero de 2023 y un ejercicio de observación participante para obtener datos contextualizados sobre las interacciones y relaciones en el espacio transfronterizo con el fin de analizar sus transformaciones y trayectorias. Tal información fue sistematizada mediante bases de datos y procesada en programas como Atlas.ti y Argis.

El enfoque etnográfico abordado en el presente estudio presta especial atención al género como categoría de análisis fundamental. Esto permitirá abordar aspectos importantes de la vida social transfronteriza que suelen estar invisibilizados, tales y como aquellos relacionados con la familia, el espacio privado y las relaciones asimétricas entre los sexos. Por lo tanto, se enfatizará el rol de mujeres transfronterizas como actores clave en el análisis de las relaciones sociales.

Al utilizar un enfoque de género, es posible comprender cómo las relaciones sociales transfronterizas de las mujeres en el Puente Internacional San Miguel se ven interseccionadas por múltiples dimensiones de desigualdad, como su condición étnica, clase social y nacionalidad. Estas dimensiones entrecruzadas influyen en las oportunidades y experiencias que enfrentan las mujeres en los ámbitos productivo, reproductivo, identitario y político-organizativo en el contexto fronterizo.

Por otra parte, al analizar las trayectorias y movilidades de las mujeres en el espacio fronterizo, se posibilita comprender su papel en la economía y el trabajo, al ser ellas quienes desempeñan roles clave en las actividades económicas transfronterizas, ya sea a través del comercio informal, el contrabando o el trabajo remunerado en sectores como la agricultura, los servicios domésticos o el turismo. Comprender sus trayectorias y movilidades permite reconocer su

contribución económica y valorar su accionar en la generación de ingresos y el sustento de sus familias.

Asimismo, es importante tener en cuenta el aspecto del cuidado y la reproducción en el espacio fronterizo, pues las mujeres a menudo asumen una carga desproporcionada de responsabilidades de cuidado, enfrentando desafíos logísticos y barreras administrativas al cruzar la frontera para acceder a servicios de salud, educación o cuidado infantil. En ese orden de ideas es fundamental comprender sus trayectorias y movi- lidades para identificar las necesidades de cuidado y promover políticas y servicios adecuados que garanticen su bienestar y el de sus familias.

Por todo esto, es importante resaltar el papel de las mujeres en la construcción de identidad y comunidad en los espacios fronterizos. A través de la unión marital, la migración o la pertenencia a comunidades étnicas o indígenas, las mujeres establecen conexiones que trascienden las fronteras políticas. Comprender sus trayectorias y movi- lidades permite analizar cómo se construye la experiencia femenina en contextos transfronterizos y cómo las mujeres participan en la reproducción de la comunidad y la cultura.

Por último, las relaciones sociales transfronterizas (RST) fueron operacionalizadas como variables independientes en el estudio. Se establecieron criterios y categorías específicas para identificar, medir y analizar sus diferentes dimensiones. Se utilizó una combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos, empleando técnicas como la observación participante y entrevistas semiestructuradas. Se diseñaron instrumentos de recolección de datos que permitieron capturar la diversidad y complejidad de las RST, considerando aspectos como su naturaleza productiva, reproductiva, identitaria y político- organizativa. Estas operacionalizaciones metodológicas facilitaron la recopilación de información detallada, brindando un marco para el análisis e interpretación de los resultados.

Abordaje teórico y metodológico

Para analizar la incidencia del cierre del paso fronterizo debido a la contingencia del covid-19 resulta necesario desglosar una serie de elementos

que permitirán comprender los diversos puntos de partida que retomó estratégicamente este estudio sobre el Puente Internacional San Miguel.

En primer lugar, teniendo en cuenta que esta área fronteriza no se puede pensar ni percibir como un espacio estático, la labor investigativa se ve contemplada dentro de los supuestos de un *paradigma constructivista*, de modo que nuevos conceptos y categorías para el entendimiento de la frontera puedan emerger, a la vez que se establecen influencias multidireccionales entre los factores relevantes del entorno, incluyendo a los y las investigadoras.

Esta construcción paradigmática permite salir del entendimiento tradicional de fronteras como un correlato de la identidad nacional gestada desde los centros de poder, para así poder tener un acercamiento a las visiones particulares de quienes habitan el área de frontera y construyen significados y relatos sobre ella. De esta forma, este paradigma inclina la investigación a conocer el entendimiento particular que cada uno y cada una de las interventoras tienen de la frontera, entendiendo que *no existe una, sino múltiples realidades, y estas son socialmente construidas a través de la interacción social* (Ariza & Velasco, 2012, como se citó en Montes de Oca, 2016).

En este sentido, adoptando el constructivismo, se reconoce que cada una de las personas que se desenvuelve en el área de frontera circundante al Puente San Miguel remite un entendimiento propio del espacio que se desprende de la realidad particular que construye (Guber, 2001). Esto genera diversas formas de comprender las realidades y experiencias que ocurren en la frontera y, asimismo, las visiones alternativas pueden ofrecer perspectivas únicas y diferentes a las narrativas dominantes.

En segundo lugar, esta postura parte de reconocer que las fronteras han sido tratadas como un elemento intrínseco a la hora de pensar el Estado moderno, lo cual ha tenido una construcción histórica dentro de los estudios de frontera. Desde estos últimos, la frontera se ha abordado como el espacio periférico con relación al territorio de una nación, posicionándose como límite de un territorio que diferencia a unos y otros, a la vez que jerarquiza lo contenido sobre esos límites frente a lo exterior. Para el caso particular, retomamos a Aponte (2019),

para quien los estudios de frontera se han utilizado con el objetivo de validar el dominio territorial. Respecto a las fronteras amazónicas, el autor plantea que estas son concebidas como un vacío a disposición que debe ser apropiado por los Estados-Nación, donde lo urbano es usado como estrategia para legitimar los dominios territoriales nacionales.

Este discurso hegemónico sobre las fronteras contrasta con las vivencias de quienes habitan de diversas maneras estos espacios. Partiendo de la revisión crítica de los estudios de frontera, se comprenden a las fronteras como *espacios de disputa*, tomando distancia del entendimiento tradicional de límite (Arias, 2013). Para la presente investigación las fronteras exceden su definición de espacios de separación físicos y estables; en cambio constituyen territorialidades multi-espaciales en constante cambio (Aponte & Kramsch, 2020; Newman, 2015; Tapia, 2017; Zárate, 2008).

De esta forma, en aras de contar con categorías que den cuenta de la condición dinámica de las fronteras y que den agencia a los sujetos que habitan y construyen territorialidades desde lo local, las fronteras serán abordadas a través de la categoría de *espacios fronterizos* (EF) (Benedetti, 2014). Un concepto que permite dar cuenta de la porosidad y dinamismo de las fronteras, a la vez que las plantea como espacios de disputa por el intercambio de capitales informáticos, económicos y humanos (Benedetti, 2014). Así, a través de los EF entran en contacto mundos distintos a cada lado de ellos, generando cambios en los seres que habitan las zonas fronterizas, en sus cuerpos, historia, memoria, lengua, identidades, entre otros aspectos que implican formas de ser y hacer. Además, esta denominación permite dar cuenta de la construcción social de las fronteras, y, por tanto, su permanente transformación. Sin olvidar la posibilidad que brinda tomar en cuenta las prácticas sociales de los sujetos locales, lo cual genera pistas sobre cómo los procesos de fronterización, impartidos desde centros de poder, son transgredidos, redefinidos y legitimados por las realidades territoriales.

En tercer lugar, para dar cuenta de la agencia de las personas que habitan los EF es necesario esclarecer el concepto de *transfronterizo*, el cual se definirá como el conjunto de flujos e interacciones

multidimensionales asimétricas (sociales, económicas, culturales y políticas) producto de las movilidades de las personas que en sus continuos cruces de los límites internacionales por proximidad hacen de la frontera un referente y recurso. *Referente* por las territorialidades e identidades particulares en conflicto que contienen, mientras que *recurso* en tanto es utilizado por quienes cruzan para obtener beneficios diferenciales (Chaves, 2010; Tapia, 2017).

Asimismo, lo *transfronterizo* puede ser entendido a partir de categorías como Región Transfronteriza (RTF) o Complejos Urbanos Transfronterizos (CUT) (Brenton & Dilla, 2018). Estos conceptos dan cuenta de la mutua interdependencia funcional entre espacios fronterizos contiguos caracterizados por interacciones bajo jurisdicciones territoriales diferentes; particularmente los CUT enuncian una serie de elementos que son funcionales a la hora de abarcar el EF del Puente San Miguel. Por ejemplo, la compartición de un medio ambiente, la interdependencia económica, la mutua necesidad o las relaciones institucionales formales.

De esta manera, se consolida un entendimiento centrado en las relaciones sociales que configuran espacialmente la frontera, dan sentido al espacio y contribuyen a su transformación (Tapia, 2017). Esta visión, poco acorde a los relatos nacionales centralizados, fue reafirmada con el advenimiento de la pandemia por covid-19, momento en el que, a pesar de que el escenario global permitía adaptar el entendimiento de las fronteras, se presentó un fortalecimiento de la concepción lineal de las fronteras nacionales.

En cuarto lugar, abarcando los EF y la transfronterización como aspectos centrados en las formas de habitar de la población fronteriza, es menester abarcar las interacciones y relaciones que se desarrollan. Para ello se hará referencia al concepto de *Relaciones Sociales Transfronterizas* (RST), como facilitadoras del entendimiento del encuentro social, construcción de identidades políticas y realidades económicas complejas en el contexto de cierre de las fronteras colombianas. Siguiendo a Morales (2010) dividimos el análisis de las relaciones sociales transfronterizas en cuatro categorías: a) *relaciones productivas*, b) *relaciones reproductivas*, c) *relaciones identitarias* y d) *relaciones político-organizativas*. Para cada una se crean indicadores (ver anexos 1, 2, 3 y 4)

que dan cuenta de dinámicas de refteronterización o desfteronterización como variables independientes.

Estas dos variables abarcan, a su vez, otras subvariables que son precisamente las categorías que a continuación se detallan, cuyos indicadores se convirtieron en los códigos empleados para la codificación llevada a cabo a través del software Atlas.ti. Las fuentes de la codificación fueron las entrevistas transcritas y notas de campo tomadas cuando no se nos permitió grabar. En el apartado de resultados se acudirá a lo testimonial manteniendo la protección de las personas colaboradoras a través de la modificación de su nombre real, de modo que su identidad permanezca protegida.

a) Relaciones productivas

En general son actividades relacionadas con obtener una remuneración económica, la cual conforma un sustento material. Se basan en el movimiento de recursos monetarios. Dentro de esta clasificación es importante destacar que existen ciertas actividades que desde un punto de vista normativo son susceptibles de ser criminalizadas. Estas actividades se configuran en ocasiones como la principal fuente de ingresos de algunas familias que habitan el espacio fronterizo. Es por ello por lo que se toman en consideración categorías que hacen referencia a la formalidad/informalidad de las actividades comerciales, en un esfuerzo por distinguir estas actividades de aquellas desarrolladas en el marco de las economías ilegales, implicando negocios a gran escala. A partir de esta distinción, pretendemos analizar fenómenos que resultan constitutivos de las relaciones de la frontera, como es el caso del contrabando.

En el caso del contrabando, que tiene lugar en el EF, adoptamos la denominación empleada por Adriana Dorfman (2015), entendiendo que esta actividad se relaciona con estrategias de supervivencia de las poblaciones fronterizas que comercian en pequeñas cantidades entre dos territorios, fenómeno que ella denomina *contrabando hormiga*. Por eso, el contrabando se configura como actividad que hace tránsito entre dos momentos pues “[...] se necesita que el contrabandista logre hacer

el tránsito entre lo legal y lo ilegal” (p. 37). Así las cosas, no representa una actividad que se mueva únicamente en un entorno de ilegalidad.

b) Relaciones reproductivas

Prácticas que aseguran la vida y la supervivencia más allá de las labores remuneradas y reconocidas en el campo productivo. Tienen que ver con las “[...] prácticas de creación y recreación de la vida y la convivencia humana” (Rivera, 2019, p. 12). También incluye la disponibilidad de servicios públicos y el acceso a la salud ya que son los que más diálogo generan en torno a la integración y cooperación binacional en la frontera para la supervivencia de sus habitantes. Además, dedicamos un espacio importante a la experiencia infantil y femenina en la frontera, así como a la dimensión emocional que tienen las personas del lugar en relación con el territorio y sus vínculos con familiares y amistades.

En este punto resulta imperativo hablar de *género* como categoría de análisis, cuyos distintos planteamientos no se abordarán en este escrito, pues lo sobrepasa. Nos limitaremos a retomar la definición de Lamas (1994), la cual explica el género como “la simbolización que cada cultura elabora sobre la diferencia sexual, estableciendo normas y expectativas sociales sobre los papeles, las conductas y los atributos de las personas en función de sus cuerpos” (p. 4).

El género permite comprender la experiencia de las mujeres en las regiones transfronterizas y los fenómenos socioespaciales que ocurren en ellas, visibilizando espacios que usualmente no han sido considerados, así como interrogarse sobre la acción de determinados actores al tiempo que se interpela el androcentrismo y las relaciones asimétricas entre los sexos usualmente invisibilizadas por los estudios de frontera hegemónicos (Magalhães, 2021). Estos espacios que no han sido considerados tradicionalmente abarcan importantes aspectos de la vida social transfronteriza, como aquellos relacionados con la familia, el vínculo o relacionamiento vecinal, el espacio privado y las relaciones entre los sexos. De ahí que parte importante del trabajo etnográfico haya buscado centrarse en las mujeres transfronterizas a la hora de analizar el EF.

En el caso de las relaciones familiares, estas son un punto de partida porque permite entender la configuración del espacio fronterizo (Victorino, 2012) pues en regiones periféricas y marginalizadas como el Puente Internacional, se sostienen de los lazos familiares para su reproducción (Breton & Dilla, 2018; Guizardi, 2020). Estas son una expresión de los vínculos multiétnicos y binacionales que han permitido el desarrollo y unión de múltiples determinaciones económicas, sociales, culturales e identitarias que han impulsado la consolidación del proceso transfronterizo y sus nodos (Victorino, 2012).

En cuanto al vínculo o relacionamiento vecinal, su importancia radica en ser una práctica social que se vale de la frontera para su producción y reproducción, es decir, tiene a la frontera como eje de la relación (Tapia, 2017). Estas prácticas resultan esenciales para entender los flujos y movilidades sociales que se despliegan y construyen la transfronterización, ya que aluden a los múltiples tipos de intercambios e interrelacionamientos. Esta perspectiva de comunidades que traspasan y transgreden cotidianamente los límites nacionales y construyen lazos sociales —de solidaridad o cualquier otro tipo—, puede ser útil para entender el contraste entre la realidad social local de la frontera y las políticas de los estados nacionales (Zárate, 2012).

Estas relaciones sociales desplegadas en lo familiar y en lo vecinal encierran también un conjunto de dinámicas alrededor de las relaciones entre hombres y mujeres, las cuales constituyen experiencias diferenciadas en las mujeres transfronterizas, generalmente afectadas por múltiples violencias debido a su condición de mujeres y marcadores sociales raciales, étnicos y/o de clase (Guizardi, 2020). Sin embargo, ellas tienen un papel fundamental en la forma como se desarrollan las relaciones sociales transfronterizas gracias a sus habilidades y conocimientos de fomento de vínculos relacionales (Guizardi, 2020).

Desde la perspectiva feminista y de género también es posible observar, siguiendo a Menara Guizardi (2020), que la inserción económica de las mujeres obedece a una sobrecarga productiva y reproductiva. De ahí la creación de indicadores diferenciados como *carga de cuidado* o *labores de cuidado en perspectiva transfronteriza y división sexual del trabajo*.

De igual manera, la configuración histórica de las zonas limítrofes como zonas de militarización y de nacionalización han dado lugar a abusos a la población fronteriza y particularmente a las mujeres, lo cual se traduce en tensiones sociales importantes para ellas puesto que en las áreas limítrofes marcar el cuerpo de las mujeres es un imperativo producto del carácter estructural de las violencias machistas. Por eso también se pensó el indicador *violencia de género*. No obstante, a pesar de estas dificultades, las mujeres transfronterizas tienen habilidades y conocimientos que contribuyen al desarrollo de las relaciones sociales en la frontera. Su participación es fundamental para establecer vínculos relacionales centrales en la dinámica circulatoria de estos espacios fronterizos. Estas afirmaciones dieron grandes luces a la hora de interpretar los testimonios de las mujeres participantes.

c) Relaciones identitarias

Relacionadas con los símbolos que se crean a partir de elementos comunes generadores de una determinada cohesión de grupo, son aquellas que definen determinadas posiciones en el campo social y las relaciones que se entablan con la realidad, con los-las otros-otras y con uno-una misma/o. A través de esta interacción con signos y símbolos se determina la pertenencia a grupos sociales diferenciados. Por ejemplo, la identidad indígena, a quiénes se considera vecinos, las distinciones entre un-una ecuatoriano/a y un-una colombiano/a, incluso la construcción de relaciones familiares y vecinales se caracterizan por el alto grado de movilidad humana, produciendo realidades sociales flexibles que sobrepasan la delimitación de la frontera, siendo constitutivas de la construcción del espacio fronterizo y de los imaginarios de las personas que allí habitan.

d) Relaciones político-organizativas

Lo político hace referencia a la conformación de grupos humanos que buscan incidir en la institucionalidad y organizar a la población para la consecución de unos fines específicos. Así, se analizan acuerdos o desacuerdos entre asociaciones y organizaciones comunitarias. Por ejemplo, las Juntas de Acción Comunal son un punto de referencia

porque han asumido un papel regulador en la instauración de una institucionalidad negociada. No obstante, también es posible estudiar otras organizaciones que se valen del intercambio fronterizo para sobrevivir: es el caso de Cootranspuente y los Cotereros de la Frontera. De todas formas, esta investigación asume que toda relación social es, a su vez, una relación política.

Unas aclaraciones sobre los indicadores antes de continuar. Algunos son transversales a todas las RST como el miedo a la movilidad, la confusión temporal, las restricciones fronterizas, las experiencias de injusticia social, las transformaciones debido a la pandemia, la solidaridad/cooperación, la migración, el conflicto armado, el movimiento fluvial, movimiento terrestre y la relación con el territorio.

El miedo a la movilidad hace referencia a diversos aspectos, como los temores y la ansiedad experimentados por las personas al desplazarse y abarcan todas las RST porque dependen del motivo o impedimento de su desplazamiento, como sucede con el movimiento fluvial, el movimiento terrestre e incluso la migración tomando en cuenta que esta última tiene múltiples motivaciones. Los efectos de la confusión temporal en la organización y percepción del tiempo también abarcan todas las RST porque pueden estar haciendo referencia a una práctica productiva, reproductiva, político-organizativa o identitaria que no se ubica en un marco común temporal o espacial determinado. Aplica igualmente para las restricciones fronterizas, las vivencias de injusticia social y su contraparte, la solidaridad/cooperación, pues estas pueden desplegarse en distintas esferas de la vida de una persona o grupo.

La relación con el territorio abarca todas las RST porque, durante una entrevista, una persona puede estar mencionando cómo se siente en el lugar donde vive a partir de experiencias en los múltiples contextos en los cuales se desenvuelve, por eso en la codificación se trata de sistematizar aquello. Aplica lo mismo para el caso de transformaciones debido a la pandemia, pues –si bien el objetivo de este trabajo es reflejarlas– este indicador permitía reunir las opiniones que al respecto tenía la gente del EF. Ahora, sobre el conflicto armado simplemente se reitera la forma como trastocó cada aspecto de comunidades

e individualidades y que, por tanto, ha estado presente en todas las relaciones del EF.

Por otro lado, algunos indicadores se repiten solo para ciertas variables. Es el caso de las organizaciones sociales y la infraestructura pública presentes en las relaciones político-organizativas e identitarias. Dichas subvariables están presentes en las variables ya mencionadas debido a su relevancia en la esfera pública, de la intervención en la misma y en la configuración de la identidad y calidad de vida de una comunidad. Ambas subvariables reflejan la importancia de la participación ciudadana, la búsqueda de la justicia social y la transformación de desventajas que un grupo determinado identifica. El paisaje y proyecto de vida está tanto en las relaciones reproductivas como identitarias, porque muestra la forma en que las personas se relacionan con su entorno, toman decisiones relacionadas con la reproducción y la crianza, y se identifican políticamente al incluir elementos que interactúan sobre las prácticas, aspiraciones y procesos de construcción de identidad.

Por último, la variable de control y presencia estatal puede confundirse con presencia estatal. Sin embargo, ambos indicadores son relevantes para comprender la relación entre el Estado y la sociedad, ya que ofrecen perspectivas complementarias. El indicador de presencia estatal destaca la importancia de la participación activa y visible del gobierno en la vida de los ciudadanos, mientras que el indicador de control y presencia estatal enfatiza el monopolio legítimo del Estado sobre la fuerza y su capacidad para mantener el orden y la seguridad. Considerar ambos indicadores permite tener una visión más completa de la dinámica estatal y su influencia en el EF.

Para finalizar este apartado, es necesario volver a la agencia local de quienes habitan el EF. La construcción particular que se hace de la frontera puede entenderse desde las movilidades de las y los sujetos que habitan y se trasladan por el EF. Para ello retomamos a Benedetti (2014) quien propone las categorías *camino*s y *trayectoria*s para dar cuenta de las *movilidades* como relaciones sociales de quienes habitan las fronteras en tanto estas implican “cambio[s] en la localización física de bienes y personas” (p.37). Las movilidades adquieren la forma de

trayectorias espaciotemporales identificando desplazamientos entre lugares y grupos de lugares.

Estas relaciones sociales que se dan en los cruces serán abarcadas como trayectorias, las cuales según Benedetti (2014) pueden adoptar ocho formas, a saber: urbanas nacionales, urbanas binacionales, fronteras unilaterales, fronteras bilaterales; interiores, translímites, transfronteras nacionales y transfronteras binacionales, tal como se puede ver en la imagen 1.

Para el caso de nuestro EF, se hará uso de la clasificación propuesta por Benedetti (2014), exceptuando de las categorías las trayectorias urbanas nacionales y trayectorias urbanas binacionales. Lo anterior entendiendo que el espacio fronterizo comprende pequeños asentamientos y la mayoría del espacio se caracteriza por ser población rural dispersa. Por lo tanto, no es posible aplicar en sentido estricto las trayectorias que tengan carácter urbano. En correspondencia, las trayectorias *fronteras bilaterales* también fueron eliminadas como categoría única y se retomaron como *trayectoria frontera unilateral* y *trayectoria frontera bilateral*.

Las trayectorias se desarrollan a través de caminos, los cuales pueden ser regulares o clandestinos (Benedetti, 2014). El Puente San Miguel es un paso formal (regular) localizado en la frontera colombo-ecuatoriana amazónica, acompañados de otros 15 pasos informales (clandestinos) a lo largo de la frontera (Cancimance, 2014; Arias, 2013). Dentro del EF existen múltiples caminos terrestres y fluviales que se debaten entre la formalidad y la informalidad según las relaciones sociales que adoptan los respectivos cruces (León et al., 2023).

Asimismo, las trayectorias pueden reforzar o cuestionar prácticas de *fronterización*, entendiendo este como un proceso en el que se enmarcan las acciones orientadas a controlar la accesibilidad, revitalizando la existencia del límite. Estas acciones son desarrolladas principalmente por el Estado, aunque en ciertos contextos son reforzadas por otros actores como los grupos armados. Durante 2020, producto de la pandemia del covid-19, los estados desarrollaron una serie de acciones de control de las fronteras que indican un proceso de *fronterización*, tal como el cierre del Puente San Miguel, lo cual ha implicado una

transformación de las fronteras (Grimson, 2003). En este sentido, el Puente adquiere la característica de túnel, en el sentido que Benedetti (2014) le asigna, en tanto en él opera la fronterización.

Sin embargo, entendiendo que la complejidad de la frontera colombo-ecuatoriana del Putumayo trasciende el paso fronterizo del Puente Internacional San Miguel, es posible hablar de procesos de *refronterización*. Estos procesos tienen lugar en la medida que las relaciones sociales transfronterizas adquieren formas de trayectorias que se desarrollan al margen del camino regular, es decir, el Puente San Miguel. Lo anterior, a pesar de los intentos estatales por establecer el control de la frontera, ante los cuales las poblaciones del EF establecen alternativas para desarrollar su propia territorialidad, la cual hace referencia a un conjunto de relaciones de poder multiescalares que trascienden las líneas de los estados nacionales (Aponte & Useche, 2020).

Por su parte, la desfronterización abarca procesos mediante los cuales un actor logra transformar sus relaciones con el territorio y otros actores, desafiando y superando controles fronterizos establecidos previamente a través de diversos mecanismos. Este fenómeno implica una apertura de flujos que borra los límites fronterizos tradicionales, permitiendo cambios en la interacción y circulación de personas, bienes y servicios a través de las fronteras, lo que resulta en una disminución del control y la rigidez de los límites territoriales entre diferentes áreas geográficas. La desfronterización siempre tiene que ver con una ruptura frente a la fronterización, lo cual implica, a su vez, una *refronterización* en tanto la frontera formal entra en disputa y es cuestionada. Podría decirse que ambos fenómenos ocurren al mismo tiempo, y en la realidad social, de forma indistinta.

Estos fenómenos pudieron ser mapeado a través de un taller de cartografía social realizado el 25 de febrero de 2023 que permitió a los participantes construir un mapa desde cero que reflejara los lugares considerados relevantes en su vida diaria. El objetivo era obtener una visión más auténtica y basada en las concepciones de la comunidad sobre el territorio en el que interactúan, sin imponer construcciones cartográficas predefinidas.

Durante el taller, se trabajaron cuatro preguntas relacionadas con las distintas tipologías de relaciones sociales y territoriales para las relaciones productivas, se indagó sobre el lugar de trabajo durante la pandemia y si hubo cambios en esa ubicación. Además, se les pidió que identificaran el lugar actual de trabajo en caso de que haya cambiado. Respecto a las relaciones político-organizativas, los participantes ubicaron los lugares de encuentro donde solían desarrollar actividades conjuntas y resolver problemas. En las relaciones reproductivas se exploraron los lugares importantes para el cuidado y bienestar de la familia, además del trabajo. Se buscó saber si hubo modificaciones en estos lugares debido a la pandemia. Por último, en las relaciones identitarias los participantes mostraron los lugares donde se sentían diferentes y aquellos donde se sentían unidos a las personas del otro lado. El análisis de las respuestas y los resultados del taller de cartografía social se encuentran detallados en el anexo 5, brindando una visión más completa de los lugares y las dinámicas identificadas por la comunidad en relación con las RST.

Resultados

El análisis de los códigos más repetidos y menos repetidos en la sistematización de entrevistas proporciona información relevante sobre la región en estudio. Los códigos más repetidos, como organizaciones sociales (96 repeticiones) y conflicto armado (89 repeticiones), reflejan un fuerte historial de violencia y conflicto armado en la región evidenciado en las entrevistas, pero, también destaca la importancia de las organizaciones sociales, entendidas como grupos de personas que se unen para la movilización política, principalmente en actitudes de solidaridad y cooperación para denunciar desigualdades en el acceso a servicios públicos.

En contraposición, se reporta un bajo número de códigos relacionados con el liderazgo de las mujeres, con solo ocho repeticiones en total. Esta situación se atribuye a una dinámica patriarcal en la región, donde las mujeres están más asociadas al ámbito doméstico y enfrentan desafíos para poder participar en otros ámbitos ajenos a

este. En cuanto a los códigos menos repetidos, se encuentran temas como violencia de género (nueve repeticiones), cambio intergeneracional (siete repeticiones) y actividad económica cultivo de uso ilícito (seis repeticiones). Si bien estas temáticas no son repetitivas en las entrevistas, los apartados reflejan testimonios sobre la necesidad de abordar problemáticas relacionadas con dichas problemáticas.

Ahora bien, los resultados finales de esta investigación destacan la importancia de comprender la frontera como un espacio socialmente construido y dinámico (Benedetti, 2014, p. 15), donde los actores participan activamente en la producción de su propia realidad fronteriza. Por lo tanto, son los y las sujetos/as involucrados/as y sus interacciones sociales quienes posibilitan la construcción de un espacio fronterizo marcado por las dinámicas de movilidad transfronteriza que fueron registrados a través de las categorías *trayectorias* y *caminos*, las cuales se aprecian en los siguientes mapas. Estos tienen la intención de plasmar los dos momentos temporales de interés: antes y después de la pandemia del covid-19. Cabe destacar que fueron el resultado del taller de cartografía social y las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Figura 1. Mapa de trayectorias en el espacio fronterizo Puente Internacional San Miguel Putumayo antes y durante la pandemia.

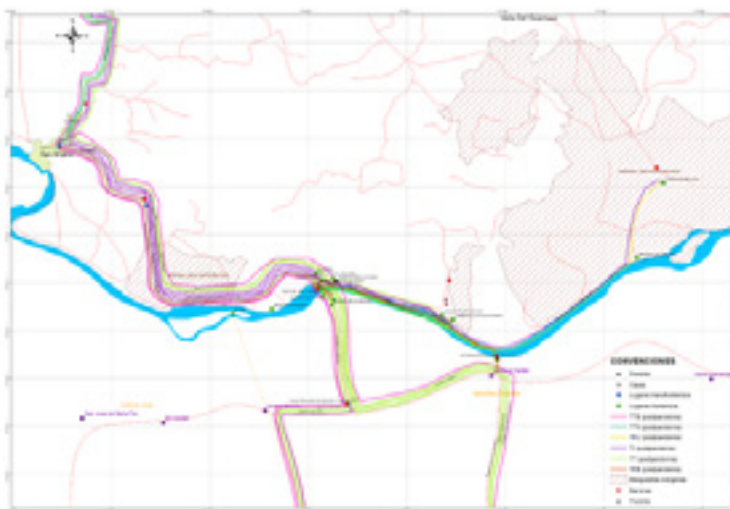
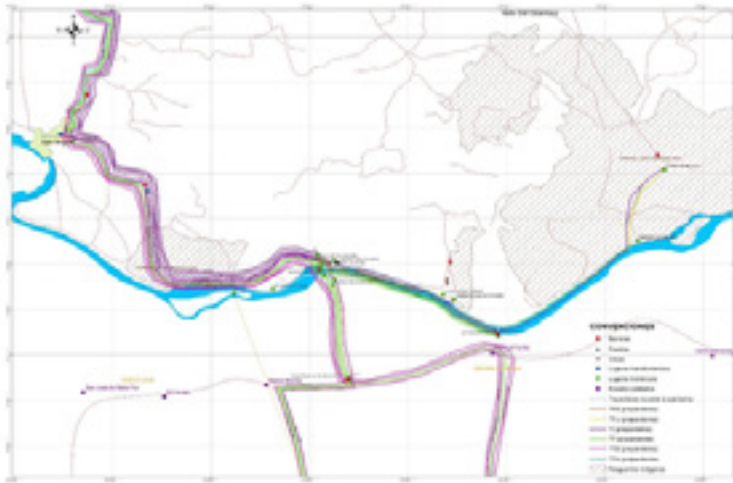


Figura 2. Mapa de trayectorias en el espacio fronterizo Puente Internacional San Miguel Putumayo después de la pandemia.



Estos dos mapas condensan las principales trayectorias identificadas en el espacio fronterizo, tomando como punto de referencia la clasificación realizada por Benedetti con leves modificaciones en las dos primeras: trayectorias fronterizas unilaterales (TFU), trayectorias fronterizas bilaterales (TFB), trayectorias interiores (TI), trayectorias translímites (TT), trayectorias transfronterizas nacionales (TTN) y trayectorias transfronterizas binacionales (TTB). Esta información se graficó teniendo en cuenta los puntos, ya sean de origen o destino, que resultan principales en el espacio fronterizo y que fueron ubicados por las y los pobladores, como lo son, en el lado colombiano: la Balastrea San Marcelino, Cabildo San Marcelino, Cabildo San Luis de la Frontera, Junta de Acción Comunal San Luis, Puesto de Migración colombiano, Estación de Policía, Caseta comunal, Montañita y Balastrea colombiana. En cuanto al lado ecuatoriano se encuentran: la Punta (General Farfán), Terminal vehicular fronterizo, Centro Binacional de Atención Fronteriza (Cebaf), la quebrada del lado ecuatoriano y la playa del lado ecuatoriano. Además, está el Puente Internacional San Miguel y el Oleoducto OSLA.

En el mapa también se referenciaron los puestos de control, identificados por la población como referentes de presencia estatal. Estos son el Cebaf, la Estación de Policía en el caserío del lado colombiano y el puerto ubicado en La Punta. Estos constituyen controles fijos, pues son edificios construidos para este fin. Por último, se identificaron las barreras, que se perciben como muros interruptores de la sociabilidad. Entre estas se encuentra el propio Puente Internacional San Miguel, en el cual se ponen las vallas durante la noche, el Cebaf, el Puerto en La Punta, el Resguardo San Marcelino, el Resguardo San Luis, Puerto Colón y Vía a La Dorada.

Estos mapas permiten ver la presencia de caminos, que unen lugares dentro del espacio fronterizo, dentro de los cuales resaltan: del Oleoducto Osla (conocido como *El Tubo* por la población) a la Balastreira colombiana, de la Balastreira a la Punta o a la JAC San Luis, y de la Balastreira San Marcelino a la Punta. Estos caminos suelen ser informales, los cuales reflejan las dinámicas propias del espacio fronterizo, que mostraron en algunos casos, una disminución de la intensidad de los flujos, durante y después de la pandemia.

La representación cartográfica evidencia que la mayoría de las trayectorias en el espacio fronterizo experimentaron una disminución en su intensidad durante el periodo analizado. Esta disminución se visualiza claramente en el segundo mapa, donde los colores utilizados reflejan tonalidades más tenues. Este cambio en la intensidad de las trayectorias sugiere una reducción en los flujos y movimientos transfronterizos, posiblemente relacionados con las restricciones impuestas durante la pandemia. La representación gráfica permite apreciar de manera visual la disminución en la actividad y la movilidad en el espacio fronterizo.

Al analizar las prácticas sociales durante y después del covid-19 se comprueba que los actores fronterizos van más allá de los agentes gubernamentales, en tanto desempeñan un papel fundamental en la configuración de la frontera y en la modificación de las relaciones transfronterizas preexistentes a la crisis sanitaria. Estos actores diversos, como colonos, comunidades indígenas, migrantes, comerciantes y organizaciones no gubernamentales, están involucrados en las

relaciones sociales y contribuyen a la formación de redes de intercambio, cooperación, solidaridad y conflicto.

El enfoque etnográfico utilizado en esta investigación permite considerar las perspectivas y experiencias de estos actores y revela que las comunidades fronterizas poseen agencia y poder en su territorio, lo cual les permite encontrar caminos clandestinos para eludir las barreras impuestas. A pesar de las restricciones, estas comunidades tienen la capacidad de modificar las RST y adaptarlas a las circunstancias. Se reconoce que la configuración de las relaciones sociales en la frontera durante la crisis sanitaria está influenciada por los actores fronterizos y su ejercicio de poder. La frontera tiene “límites sociales móviles y porosos que articulan territorios y los integran a partir de relaciones de clase, culturales y políticas” (Sosa, 2012, p. 41). Por tanto, son los sujetos involucrados y sus interacciones sociales quienes construyen y transforman el espacio fronterizo, trascendiendo la delimitación político-administrativa y destacando la importancia de la participación activa de la comunidad en la definición y reconfiguración de las relaciones fronterizas.

El cierre del puente internacional como paso fronterizo catalizó transformaciones en las relaciones sociales del EF. Se evidencia una notable disparidad en las percepciones del tiempo y el espacio entre los pobladores de la frontera y las personas investigadoras. Esta divergencia se intensifica en los relatos durante la pandemia, donde las restricciones de movilidad tienen un impacto desproporcionado en las mujeres, niños y niñas, cuyas posibilidades de desplazamiento se ven aún más limitadas al confinamiento en el ámbito privado de sus hogares. La comprensión de estas dinámicas sociales y espaciales adquiere relevancia en el análisis de las RST estudiadas, pues las diferencias temporales se evidencian en cada una de las cuatro categorías aquí establecidas.

La distinta lectura del tiempo en la frontera puede ser atribuida a una ontología relacional con entes no-humanos como el río. Durante el período de aislamiento, los pobladores se apoyaron más en los ciclos del sol y en la rutina cotidiana como referencia temporal. Casi no hay referencias en años o meses específicos porque el tiempo en la

frontera opera en ciclos de alta actividad y baja actividad, enlazados a factores como las precipitaciones y las fluctuaciones en el nivel del río, entre otros. Además, se observa una reconfiguración de las relaciones productivas, donde el día se destina principalmente a actividades formales, mientras que la noche se convierte en un período propicio para actividades informales como el contrabando o prácticas ilegales. Esta lectura del tiempo resalta la conexión íntima entre el movimiento, la economía y el flujo del río en la frontera.

De igual manera, debido a la ausencia de flujo eléctrico desde el lado colombiano, las actividades nocturnas se reducen ampliamente dentro del espacio público del caserío, quedando un lugar completamente oscuro y deshabitado solo atravesado por los ladridos caninos del lugar. No obstante, la presencia de plantas eléctricas alimentadas por paneles solares permite alargar la jornada unas horas más. Los fines de semana unos pocos habitantes visitan un billar-taberna que se encuentra hacia la vía La Dorada.

Por otro lado, el confinamiento ha generado un desplazamiento simbólico del río como elemento central de referencia territorial para algunos niños y niñas, mientras que para otros el río sigue siendo protagonista en sus dibujos y en su identidad. La pandemia ha implicado un cambio significativo en las trayectorias y caminos de los niños y sus familias, lo que ha transformado la relación de las comunidades con su entorno. Esta transformación se evidencia a través de una actividad específica realizada con enfoque en los niños y niñas del territorio, durante la cual se les solicitó dibujar tanto a sí mismos como al territorio. Los resultados revelan que los adultos mayores mantienen una ubicación espacial en la que el río atraviesa su identidad y ocupa un lugar central como punto de referencia, mientras que los niños, niñas y jóvenes, aunque reconocen la importancia del río en su identidad, en ocasiones no lo consideran un punto de referencia para describir el lugar donde habitan.

Figura 3. NON, 25 de febrero del 2023, Coloreo, San Miguel, Putumayo. 8 años



Figura 4. SYON, 25 de febrero del 2023, Mi hogar, San Miguel, Putumayo. 10 años



Es importante destacar que el impacto de la pandemia puede manifestarse de manera heterogénea en las percepciones y representaciones de los niños y niñas respecto al río y su relación territorial, ya que algunos pueden experimentar un distanciamiento debido a las restricciones impuestas, mientras que otros mantienen una conexión emocional y simbólica con el río, lo que se refleja en sus dibujos, siendo una parte fundamental de la representación que de su entorno hacen.

Figura 5. DASN, 25 de febrero del 2023, El lugar donde vivo, San Miguel, Putumayo. 7 años



La representación de los espacios cotidianos por parte de los niños y niñas en el espacio fronterizo revela una diversidad de enfoques, en la que algunos resaltan la presencia del río como elemento central, mientras que otros no lo representan tan relevante en sus dibujos. Ellas y ellos mismos identifican lugares que sienten propios según las emociones que asocian a estos lugares, ya sea tranquilidad o felicidad. Es interesante observar cómo van ampliando su concepto de «hogar» a medida que van creciendo y su vida se va modificando según las atribuciones sociales que se hace a su momento etario. Por ejemplo, algunas niñas dibujaron su lugar de recreación favorito en La Dorada porque allí hacen su bachillerato ya que la escuela del caserío solo tiene hasta quinto de primaria.

Estos hallazgos ponen de relieve la importancia de considerar la perspectiva de los niños y niñas en la comprensión de los espacios que habitan, así como el papel que desempeñan las experiencias y encuentros en la configuración de su sentido de pertenencia hacia el EF.

Relaciones productivas

[...] todo el pueblo. Y nosotros luchábamos para que nadie saliera y nadie entrara. Porque nosotros estábamos creyendo que en verdad

ese virus venía arrasando. Ya. Mirábamos las noticias sobre los que caían patas arriba por allá en Guayaquil y que quedaban muertos. Dijimos no, pues si llega aquí nosotros sin salud, sin ningún cuidado del gobierno, nos morimos todos pues. Entonces dijimos no, lo único que nos queda es no dejar entrar el virus aquí. Pues así hablábamos. Hablábamos entre vecinos y todo. Y vino el alcalde y dijo bueno, cuento con ustedes entonces para cerrar esta frontera y si ustedes me colaboran y me apoyan, ponemos unas vallas allá, ponemos unas vallas más allá y aquí no entra nadie. Pues nosotros lo miramos bien porque dijimos bueno, vamos a cuidar nuestra vida. Pero no nos dimos cuenta que nos estábamos metiendo nosotros en una cueva sin salida. Entonces, permitimos que, en este caso, la alcaldía tomará control de esto. Pero resulta que después de que nosotros decidimos cerrar por completo esto se nos vino un problema encima: el gobierno quería pasar sus mulas por aquí. (Alexander, comunicación personal, 24 de febrero de 2023)

Como lo menciona Alexander, para las personas que habitan el espacio fronterizo, al inicio de la pandemia fue complejo proyectar las consecuencias del cierre fronterizo sobre sus relaciones sociales transfronterizas. Para la mayoría de la población el cierre implicó no solo cambiar sus actividades productivas, también entrar en una situación de vulnerabilidad debido a la escasez de comercio y movimiento por la frontera. Frente a esta situación, el gobierno colombiano intervino para defender con mayor fuerza los intereses privados de compañías extractivas que operaban en la región.

Para realizar el análisis de los resultados de las RST productivas se utilizaron los indicadores mencionados en el marco teórico con el fin de codificar las entrevistas y facilitar su posterior análisis. Estos indicadores incluyen la comunicación efectiva, las economías ilegales, las oportunidades laborales, el movimiento fluvial y terrestre, el contrabando transnacional y hormiga, la actividad comercial informal y formal, la naturaleza de la actividad económica, el paisaje de despojo, la concentración del paisaje, el turismo, los cultivos de uso ilícito, los transportadores, la actividad agrícola y ganadera, la actividad comercial, la actividad alimentaria, el costo de vida, el miedo

a la movilidad, la confusión temporal, las restricciones fronterizas, las experiencias de injusticia social, las transformaciones derivadas de la pandemia, la solidaridad/cooperación, la migración, la infraestructura pública y el conflicto armado. Estos indicadores permitieron examinar diversos aspectos de las RST productivas y comprender las experiencias, percepciones y desafíos de los participantes en relación con estas prácticas. Por razones de extensión no se abordarán todos los códigos, pero sí los resultados que estos arrojaron más importantes.

No es un secreto que la pandemia por covid-19 ha tenido un impacto significativo en la forma como las personas se relacionan en sus actividades económicas y en la producción. A medida que la enfermedad se propagaba y el gobierno colombiano y ecuatoriano implementaron medidas de confinamiento y distanciamiento social para frenar su propagación, los habitantes de San Miguel se vieron obligados a adaptarse a nuevas formas de trabajar y relacionarse, como describió Alexander:

Cambiaron los trabajos. Mucha gente aquí hacía una cosa antes de la pandemia, ahora hace otra. Eso le decía, la gente se acomoda a como pueda, pero toca sobrevivir. Entonces, los trabajos, la gente cambió de trabajo, por ejemplo (Alexander, comunicación personal, 24 de febrero de 2023).

El comercio informal en el espacio fronterizo ha demostrado una notable resiliencia durante la pandemia, buscando nuevas trayectorias que evadieron el Puente Internacional, como el transporte fluvial. Esta adaptación permitió establecer una relación de reciprocidad, donde ambas partes se beneficiaron mutuamente al intercambiar productos y servicios, tal como lo menciona Zaira:

Entonces, muchas personas que pasan usualmente por la vía, por el control, por todo, pues por la ruta normal, empezaron a utilizar el transporte fluvial para llegar [...]. Entonces, se estableció como que una relación con ellos, porque entraban, conversaban, compraban pues bien cosas antes de irse. Nos enterábamos que ellos traían esto, que ellos nos podían ayudar. Entonces, era como que, ah bueno, entonces, yo le supe ayudar en eso, si ustedes dan eso. Y, claro, obviamente, nosotros manteníamos como que eso de que ellos nos traían algo y

nosotros también como conseguíamos con los proveedores, porque algunos proveedores también igual mantuvieron eso de la dinámica de venta y eso. Entonces, nosotros le hacíamos llegar cosas hasta aquí y ellos pues nos traían hasta acá. Y así, era como que más que todo, facilitarnos un poco, porque es que los horarios acá eran muy limitados, por ejemplo, podríamos abrir solamente mediodía como siempre la pandemia se manejó por semáforo. (Zaira, comunicación personal, 22 de febrero de 2023)

En este sentido, se comprueba la hipótesis sobre las RST productivas, basadas principalmente en el contrabando hormiga, en tanto estas sí lograron sortear el cierre mediante la desfronterización del río San Miguel como un camino clandestino en el cual se realizaban trayectorias fronterizas bilaterales entre los lugares de frontera General Farfán (Ecuador) y La Balastrea (Colombia). Como se evidencia en el mapa, las trayectorias durante la pandemia sufrieron un decrecimiento, en contraposición con el aumento de caminos clandestinos como el paso fluvial por el río San Miguel, especialmente en casos de contrabando. En otras palabras, el cierre fronterizo ha resultado efectivo en el sentido de reforzar los dispositivos estatales como las barreras para la refterización de las relaciones productivas, pero las comunidades han logrado relocalizarse, transformar y cambiar sus relaciones, burlando en general el control fronterizo.

Este es el caso del contrabando, pues lejos de ser simplemente una economía ilegal, puede entenderse como una práctica arraigada de subsistencia en las comunidades fronterizas, incluso considerada tradicional. Etiquetar indiscriminadamente estas actividades enmarcadas en el contrabando hormiga como economías ilegales, sin considerar las circunstancias socioeconómicas y la ausencia estatal en diversos aspectos, estigmatiza injustamente a las comunidades que la practican. En muchos casos, estas comunidades se ven obligadas a recurrir al contrabando como una estrategia de supervivencia ante la falta de apoyo estatal y la limitada infraestructura que dificulta su acceso a bienes esenciales. Para ilustrar la importancia del contrabando dentro

del Caserío en San Miguel, los pobladores mencionan el papel que ha tenido esta actividad económica informal:

Luego de eso vino un tiempo difícil. Yo puse aquí una tienda de víveres. Y me fue bien al comienzo, pero después vino el tiempo difícil cuando fumigaron esto. Nos afectó la fumiga porque los campesinos, la mayoría, dejaron botadas sus tierras porque les fumigaron todo. Y la mayoría, de los que yo les tenía crédito, se fueron debiendo porque no tenían para pagar. Entonces, muchos campesinos se me fueron debiendo a la tienda y yo quebré. Y después vino otro tiempo donde yo cambié de trabajo y me dediqué a otro tipo de cosas aquí que se mueven en las fronteras, que es el contrabando. Entonces vino otro tiempo en el cual cambiamos de trabajo y empezamos a vender lo que es combustible. Lo que traíamos del Ecuador. Por ejemplo, la carne. O sea, la carne la vendíamos asada. Porque en Ecuador seguía siendo barato. Entonces, comprábamos en Ecuador la carne y la vendíamos asada y era un buen negocio. Ahí sobrevivimos otro tiempo hasta que se dolarizó en Ecuador. Cuando se dolarizó en Ecuador vino el cambio ya de cosas allá, se encareció. Y vino a dañarse el trabajo, digamos. (Alexander, comunicación personal, 24 de febrero de 2023)

Es crucial reconocer que la criminalización del contrabando no aborda las raíces del problema y, en cambio, perpetúa la marginalización de estas comunidades fronterizas que buscan asegurar su sustento y el de sus familias en un contexto altamente vulnerable. Siendo esta una práctica que, como señalan las personas entrevistadas, ha sucedido a lo largo de la historia del asentamiento en el lado colombiano “antes, cuando El Lago era un pueblito, cargaban sacos llenos de contrabando, caminaban medio día” (Salvador, comunicación personal, 21 de febrero de 2023).

Las entrevistas revelan que, en San Miguel, territorio afectado por el conflicto armado y las fumigaciones con glifosato, los campesinos y campesinas se vieron enfrentados a dificultades extremas para satisfacer sus necesidades básicas. Después de que sus tierras fueran fumigadas y abandonadas, muchos campesinos se encontraron sin medios para subsistir, lo que llevó al cierre de negocios locales. Ante

esta situación, algunos campesinos se vieron obligados a buscar alternativas de subsistencia y se involucraron en actividades de contrabando. Estas actividades les permitieron sobrevivir durante un tiempo, pero estas se vieron afectadas por el cambio en las condiciones económicas que afectaron negativamente sus ingresos y su capacidad para mantenerse a flote: “Siempre hemos estado en medio de la guerra, de las plomaceras, mataban delante de nosotros, secuestraban, se llevaban a la gente. O sea, nosotras hemos vivido una vida dura, dura aquí” (Magnolia, comunicación personal, 21 de febrero de 2023).

Figura 6. Foto: Elaboración propia. Pipetas de gas vacías retornan a la Punta o General Farfán, San Miguel, Río San Miguel, Putumayo, febrero 2023.



Dorfman (2015) define la economía gris como actividades económicas que no están completamente dentro de la legalidad ni en la totalidad de la ilegalidad, como el contrabando. Esta actividad se sitúa en una zona intermedia entre lo legal y lo ilegal, evadiendo regulaciones e impuestos gubernamentales. Aunque tiene repercusiones negativas, también puede generar oportunidades económicas y empleo. Comprender el contrabando como una economía gris implica analizar sus factores socioeconómicos, políticos y culturales, así como las interacciones con el sistema legal y las políticas gubernamentales. El contrabando opera bajo normas informales, requiriendo un análisis inductivo que parta desde la experiencia de las personas que participan.

Relaciones reproductivas

A partir de la definición de esta variable y gracias a las entrevistas y la observación participante fue posible interpretar la experiencia de los y las habitantes de la frontera. Especialmente en lo concerniente a la vida cotidiana y la trayectoria personal de las mujeres y los niños y niñas de la frontera.

La niñez apareció como grupo poblacional importante a tomar en cuenta después de la formulación inicial del proyecto. Estaban en las casas con sus padres y madres (casi siempre con sus madres) cuando las entrevistas fueron realizadas, escuchaban las historias de sus orígenes con atención y en algunos casos ubicaron temporalmente a las adultas que iban contando sus testimonios como habitantes de la frontera. Sin embargo, dadas las dificultades metodológicas que implica trabajar con población infantil en entrevistas, se optó por hacerles parte a través de diversas actividades por las cuales suelen optar: el juego, el dibujo y conversaciones donde hablaban de sus gustos, su futuro, la carrera profesional que les gustaría hacer. Muchos se acercaron curiosos a preguntar y hablaban espontáneamente de su vida en la frontera. Los más tímidos se limitaban a observarnos y cuando percibían el entorno seguro intervenían.

Agregado a lo anterior, parte del cambio generacional como indicador da cuenta de que los niños y las niñas manejan una ubicación temporal en años, meses y días en lo referente a su escolaridad, a diferencia de lo que sucede con los adultos. Asimismo, son muy diestros en el manejo de las nuevas tecnologías, aunque su disponibilidad no sea mayor en San Miguel. Sus cuidadores principales son, por supuesto, mujeres, algunas en edades muy avanzadas y enfermas que suplen el papel de un padre ausente y una madre que está en otra ciudad trabajando o que, por distintos motivos, decidió ocuparse solo de una hija o hijo. De hecho, durante la pandemia, no pocas mujeres afirmaron que les resultaba frustrante no poder guiar mejor a sus hijos e hijas cuando ocurrió la virtualización de la educación. Por ejemplo, Magnolia nos comentó la situación que vivió con sus dos hijos.

Pues uno les decía a ellos, ya estaban grandecitos y entendían. Ellos querían ir al colegio. A ellos se les dificultó mucho cuando tocaba

estudiar virtual. Porque ellos no entendían. Y pues como uno tampoco es bien estudiado, uno no les puede colaborar. (Magnolia, comunicación personal, 21 de febrero de 2023)

Incluso, Rosa, otra mujer habitante de la frontera, ha tenido esta sensación de impotencia de manera recurrente al no poder apoyar a sus dos hijos con las tareas porque no pudo aprender a leer y escribir. Por eso acude a sus vecinas, por quienes en ocasiones se siente juzgada, aunque ellas configuren siempre su principal red de apoyo en los distintos lugares donde ha vivido. Si no fuera porque su actual esposo le impide salir a conversar con sus vecinas, generando una dinámica de reclusión en el hogar hacia Rosa, las visitaría de manera más recurrente. Por ejemplo, ella comentó que le gustaba bajar de la finca a ver televisión donde una de las vecinas que tiene televisor y planta eléctrica, pero no ha vuelto a encenderlo. Es algo que también disfruta hacer donde su cuñada cuando puede ir a verla.

Rosa también encarna un rasgo muy importante que caracteriza la *movilidad femenina* en la frontera: en la mayoría de los casos las mujeres se desplazan de un lugar a otro siguiendo al hombre de familia, ya sean los hijos varones o –casi siempre– al esposo o pareja actual. En ese sentido, la movilidad femenina tiene un *carácter patrilocal* típico de las sociedades patriarcales (Patou-Mathis, 2021), en las que su desplazamiento se da casi como una obligación moral, una práctica sostenida en la frontera que se da completamente por sentado. Este resultado se evidencia también en otros estudios como el reciente artículo de Guizardi, Magalhaes y Nazal (2022) sobre las bolivianas aymara del Valle de Azapa y sus movilidades transfronterizas.

En línea con lo anterior, muchas mujeres saben que no movilizarse con sus respectivas parejas hombres implica un tipo de separación implícita, pues los rituales formales de constitución como matrimonio no se dan en bodas ni a través de procedimientos civiles, mucho menos media el divorcio. Ejemplo de esta separación implícita nos la contó Jazmín, quien estuvo con su exesposo por varios lugares del país hasta que “me fui para Tumaco. Porque yo le dije, ¿usted va a ir conmigo o se va a quedar? Y dijo, no, yo me quedo, yo no la sigo. Y yo, ah, bueno,

listo” (Jazmín, comunicación personal, 23 de febrero de 2023). Aunque algunas veces, estos distanciamientos físicos no implican separaciones permanentes y tajantes, como es el caso de Magnolia y su esposo:

Porque yo la verdad pues no lo seguí. Y él se retiró y él vino. Mi niño mayor nació allá porque yo me fui un tiempo para allá. Pero la verdad no es muy dura la vida en la ciudad cuando no nos han enseñado. Es duro. (Magnolia, comunicación personal, 21 de febrero de 2023)

Heidy sí permaneció en el lugar donde estuvo con su primer esposo “[...] conocí a mi marido allá en Ecuador y me hizo de él y vine acá [...] porque compramos fincas por acá, ya para este lado de Colombia, pero para la parte de abajo” (Heidy, comunicación personal, 23 de febrero de 2023). Es preciso destacar que, como se mencionó anteriormente, algunas de las trayectorias de las mujeres transfronterizas no se ven guiadas únicamente por el desplazamiento del hombre que figura como su pareja sentimental, sino que pueden partir de una motivación personal por razones laborales o familiares; es decir, la *movilidad femenina* también se da a partir de las proyecciones en busca de mejorar las condiciones de vida, experimentar en otras actividades económicas, como lo expresa Jazmín.

Cuando hacía las excursiones estaba con él. Cuando me fui a Tumaco me separé de él. Y ya después me fui otra vez a Cali, pero ya...Yo me fui donde mis hermanas y allá era que así vendía por unidades y cosas [...] Le dije, vamos, y dijo no. Yo no voy por allá. Ah, bueno, yo sí me voy a trabajar. (Jazmín, comunicación personal, 23 de febrero del 2023)

Lo anterior devela la transversalidad de la carga del cuidado en la vida de las mujeres, sus quehaceres diarios y las rupturas o puntos de quiebre en sus experiencias vitales. Así lo ejemplifica Rosario:

Yo entré en Ecuador en el 2000. Yo vivía por aquí en esta zona del Putumayo, ya nosotros veníamos muy pequeños del Caquetá y la, o sea, por la causa de venirme por acá, la violencia. En ese tiempo, lo que dice el señor, eso era duro. Y yo ya tenía mis hijos jóvenes, yo tuve seis hijos. Entonces, se puede decir, me vi obligada a venirme para que mis hijos no vayan a irse para allá con esa gente y todo eso. Y desde entonces estoy

acá, yo entré en el 2000 y hace, ahorita el 10 de julio, hace 22, 23 años que estoy acá. (Rosario, comunicación personal, 21 de febrero del 2023)

Felicia es quien presenta mayor movilidad debido a sus hijos varones. Ella llegó por una casualidad al EF porque

Uno de mis hijos, el más necio de todos, se vino a pasar drogas con unos amigos y cayó preso en El Lago, ahí estuvo [...] preso. Ya después, entonces como yo no tenía qué hacer yo me vine muy apegada a mis hijos, me vine a vivir al Ecuador y viví 2 años en el Ecuador mientras él salió. (Felicia, comunicación personal, 22 de febrero del 2023)

Felicia sufrió la pérdida de otro de sus hijos durante la pandemia. Sin embargo, no pudo moverse porque el *miedo al cruce* a través del río se constituyó en un obstáculo para su movilidad. Solo pudo pasar cuando el puente fue abierto nuevamente, así

[...] como mi hijo se murió y murió en el Ecuador y bregué pa' pasar los restos, ya me lo entregaron fue en ceniza porque no entregaban el cuerpo. Entonces ya me fui a vivir a Cali, porque tenía que hacer un entierro, entregárselo a mi familia y allá duré un año y me devolví, a trabajar. (Felicia, comunicación personal, 22 de febrero del 2023)

Bajo la misma perspectiva, se identifican las experiencias de mujeres que, viviendo en un escenario de conflicto armado, pero contando con una oportunidad para trasladarse a otros lugares que brindaran mayor seguridad, decidieron quedarse en sus territorios con la finalidad de reducir la incertidumbre frente al estado de las otras personas, para mantener los vínculos de proximidad y cuidado con sus seres queridos así esto implicara una amenaza para su vida.

Miré que no [me interesó ir a vivir a Ecuador], a mí no, no, yo no fui... con la violencia, tanta que hubo aquí que hubo por aquí, hasta me consiguieron una casa arrendada, pero no fui capaz de irme. Estaba más amañada aquí, sí, no sé, yo no me iba porque mis tíos no se iban conmigo. Yo qué me voy a ir para allá y con una zozobra sabiendo lo que se vivía aquí. (Rosario, comunicación personal, 24 de febrero del 2023)

Por otro lado, la movilidad femenina trazó trayectorias relacionadas con el acceso a servicios de salud pues las mujeres que habitan el espacio fronterizo manifestaron que la atención de salud era mejor en el lado ecuatoriano “A veces para pasar a Ecuador porque la salud en Ecuador es mejor que acá en Colombia” (Magnolia, comunicación personal, 24 de febrero del 2023). De ahí que muchas de ellas tomaran la decisión de tener sus hijos en el Ecuador:

Uy, sí, allá sí. Ahorita también hicieron la cesárea [...] Me hicieron una operación y pa’ que esa gente es muy buena [...] Uy, allá sí, el que llegue, venezolano, cubano, ecuatoriano, colombiano, de todo [...] a nosotras nos han dicho que ha desmejorado un poquito la atención en salud allá. (Jasmín, comunicación personal, 23 de febrero del 2023)

Otras mujeres afirmaron que tomaron la decisión de cruzar la frontera con plena conciencia, con el objetivo de que sus hijos e hijas nacieran con una doble nacionalidad. No solo tenían conocimiento de que ellas iban a recibir un trato mejor por parte de los profesionales de la salud, además sus hijos e hijas tendrían oportunidades en Ecuador para llevar a cabo sus proyectos de vida bajo la protección del Estado ecuatoriano. Desde la perspectiva de los habitantes del EF del lado colombiano, consideran a Ecuador como un estado presente en los servicios públicos, con una organización política más sólida que garantiza el acceso a recursos y servicios esenciales como gas, electricidad y atención médica.

Ella cruza la frontera en la pandemia] para legalizar los papeles de mis hijos, porque ellos son colombo-ecuatorianos ella (su hija, la señala) tiene el derecho, yo la llevo al médico particular para evitar la hospitalización, porque de otra manera la hospitalizan y son 1 o 3 días ¿y la tienda qué? son 10 USD por consulta, pero la salud es mejor en el Ecuador. (Josefa, comunicación personal, 21 de febrero del 2023)

Antes de la pandemia, la atención médica solía tener un enfoque más público, brindando servicios a quienes los necesitaran. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando debido a la progresiva neoliberalización de la economía en Latinoamérica. En esta dinámica, los

Estados se están alejando cada vez más de su papel de proveedores de servicios de salud para la población. Como menciona Rosario en una comunicación personal el 24 de febrero de 2023:

Y allá en ese tiempo [antes de la pandemia] la atención era súper buena. En la escuelita dicen que han cambiado. Cambió de presidente y se la llevaron, saludo de allá. Allá atendían a cualquiera, que vaya. Y por eso, mirando eso, allá tuve a mis tres niños. (Rosario, comunicación personal, 24 de febrero del 2023)

Desde su experiencia personal, Felicia destaca la orientación pública de la salud en Ecuador, ya que su hijo fue atendido de manera gratuita. Esto contrasta con los relatos de otras mujeres que señalan que, en tiempos recientes, prefieren acudir a médicos privados.

Allá, hay un centro de salud y atienden a todo mundo y hasta le daban la droga a la gente. Vea, yo soy colombiana y amo a Colombia, pero en el Ecuador me trataron muy bien mi hijo. Él se murió, no por sus operaciones ni nada, sino porque él se desintubó[sic] y broncoaspiró y se murió, pero allá me lo atendieron muy bien y qué más tengo que agradecerle, que cuando yo llegué a que lo tenían que llevar muy grave para Quito, la ambulancia-hospital costaba 7.000 dólares y a mí el municipio me los dio. No tuve que pagar sino 2.000. Me regalaron cinco mil dólares para la sola ambulancia. [...] No me cobraban, o sea, era como como vamos a operarlo esta noche traiga tal y tal y tal y tal cosa vaya a la farmacia a comprar esto esto esto y esto, pero en sí prácticamente todo fue gratis. (Felicia, comunicación personal, 21 de febrero del 2023)

Siguiendo con lo anterior y a partir del análisis de datos y evidencia empírica, se refuta la afirmación de que las RST reproductivas se vieron clausuradas parcialmente debido a la imposibilidad de acceder a servicios de salud en la trayectoria fronteriza bilateral de Colombia a Ecuador, lo que se ha denominado refteronterización. Los resultados del estudio indican que, si bien existieron desafíos y restricciones en la movilidad transfronteriza durante y después de la pandemia, los servicios de salud continuaron siendo accesibles para los residentes

de las zonas fronterizas. Se implementaron medidas y estrategias para garantizar la atención médica, incluyendo la habilitación de centros de salud. Por lo tanto, se concluye que hubo una clausura parcial de las RST reproductivas pues no fue una imposibilidad completa el acceso a servicios de salud en el lado fronterizo ecuatoriano.

En cuanto al cuidado, se destaca el papel fundamental desempeñado por las mujeres en este contexto. Las labores del cuidado, desde una perspectiva feminista, son comprendidas ampliamente como una actividad que engloba las acciones realizadas para mantener, perpetuar y reparar el mundo, haciendo una inclusión del cuerpo, la persona misma, el entorno y los elementos entrelazados en una compleja red que persigue el mejoramiento de la vida (Tronto, 1993). En otras palabras, hace referencia a todos los trabajos –remunerados y no remunerados– orientados al sostenimiento social y económico que permitan el mantenimiento de la vida misma (Montes et al., 2021).

Así pues, la asignación histórica de dichas labores a las mujeres y niñas ha dado paso a la configuración de una división sexual del trabajo que ha generado una esfera privada y una esfera pública (Herrmann-Lunecke & Zúñiga-Olave, 2022), mientras que, de manera simultánea, se ha caracterizado por la naturalización, invisibilización y precarización de las experiencias de ellas.

Es así como la inscripción en la vida de las mujeres y niñas en la esfera privada transfronterizas se expresa a partir de la apropiación como máquinas-de-fuerza-de-trabajo (Guillaumin, 2005), es decir, a partir del dominio de sus cuerpos como un todo y no exclusivamente sobre su fuerza de trabajo. Por tal razón, se debe entablar un diálogo directo e indivisible con las relaciones productivas, político-organizativas e identitarias enmarcadas en este espacio, en tanto se configuran como un elemento transversal en las experiencias vitales y dinámicas del EF, al tratarse del sostenimiento y expansión de la vida de sus habitantes.

De esta forma, la concreción de las labores del cuidado se evidencia, para el caso de la frontera colombo-ecuatoriana del Putumayo, en la sobrecarga asumida principalmente por las mujeres transfronterizas, quienes han constituido sus trayectorias, proyecciones personales y relacionamiento comunitario en función de la preservación de la

vida. No obstante, esta dinámica debe entenderse bajo la concepción del cuidado como una responsabilidad ética femenina que se inscribe en un universo generizado (Arango y Molinier, 2011), en lugar de una decisión absolutamente voluntaria y exenta del marcaje patriarcal.

Pues yo me fui sola, con mis niños. Hubo un tiempo que me separé de mi esposo y yo me fui sola con mis niños. Y después, pues yo sola por allá. Por las primeras veces le ayudan a uno y después ya no me volvieron a ayudar. Y le tocaba a uno pagar arriendo y todo. (Magnolia, comunicación personal, 21 de febrero)

La *ocupación de los demás* (Arango y Molinier, 2011) por parte de las mujeres transfronterizas da paso a la regulación de su vida cotidiana, pues marca el inicio de su jornada laboral —no remunerada—, en tanto deben despertarse para atender las necesidades de sus hijas, hijos y parejas afectivas, tales como otorgar alimentación, garantizar la higiene y vestimenta y finalmente asegurar su despacho. Del mismo modo, deben atender el cuidado de otros animales no-humanos que habitan sus casas o fincas, como gallinas, perros, vacas, marranos, entre otros, que figuraban como animales de compañía o animales destinados a alguna actividad productiva.

Yo me levanto cuando los niños estudian, pues yo me levanto y los mando al colegio. Después hago desayuno para mi esposo, para nosotros, desayunamos, organizo la casa. Si tengo que venir a lavar, vengo a lavar. Y a veces yo hago arepas. Por las tardecitas vendemos arepas. Voy a moler el maíz, a hacer las arepas y a venderlas. (Magnolia, comunicación personal, 21 de febrero)

Yo todos los días me levanto a las cinco de la mañana. Todos los días porque aquí hay dos muchachos que van a estudiar. El hijo de él y el hijo mío. Yo digo mi hijo porque yo lo críe a él. (Rosario, comunicación personal, 21 de febrero)

Por su parte, las relaciones vecinales constituyen otra arista de las labores del cuidado en el espacio fronterizo, en la medida en que los vínculos de solidaridad y confianza fomentan la proximidad entre las y los habitantes, posibilitando el reconocimiento de las dificultades de la

otra persona y la planificación de acciones que den una solución parcial o completa a la situación. De ahí que se desarrolle una colectivización del cuidado, especialmente entre las mujeres, orientadas al fortalecimiento de las redes de apoyo y la emergencia de estrategias organizadas o espontáneas para la protección y expansión de la vida en la comunidad, como en el cuidado y vigilancia de las niñas y niños, ofrecimiento de posada, apoyo con productos alimenticios, entre otras, trascendiendo los entornos familiares o de consanguinidad.

[...] y entonces me daba pena. Entonces yo no sé la señora de allá, cómo se dio cuenta que nosotras estábamos así en el aire. Entonces me dijo, venga pa'cá, no se vaya a quedar en esa casa porque todavía no está habitable. Una vez dormimos aquí, tendimos una colchoneta y con la niña. (Jazmín, comunicación personal, 23 de febrero)

En relación con la ocupación en labores del cuidado remuneradas por parte de las mujeres transfronterizas, se evidencia la feminización en gran parte de ellos, debido a la alta presencia de mujeres en estas esferas laborales asociadas a la actividad económica alimentaria, la prestación de servicios de aseo e higiene y trabajos domésticos, por mencionar algunos, los cuales cuentan con condiciones laborales precarias, un bajo prestigio social junto con una remuneración económica inadecuada y un alto grado de vulnerabilidad y exposición a riesgo. Como comentó Hortensia “Yo he trabajado en casas, en casas de familia, siempre he trabajado así” (Hortensia, comunicación personal, 24 de febrero del 2023), situación similar a la de Magnolia: “Yo lavo ropa ajena o me llaman para ir a ayudar en un restaurante o a lavarlo. O sea, sí, yo le hago a los comensales. Para mis hijos yo me la rebusco por ahí, gracias a Dios” (Magnolia, comunicación personal, 21 de febrero del 2023).

Cabe mencionar que quienes asumen estas labores, son mujeres atravesadas por factores socioeconómicos que las sitúan como población vulnerada, experiencias de violencia a raíz del conflicto armado y/o violencia de género en sus hogares, incrementando el grado de vulnerabilidad y posibilidad de encarar otro tipo de violencias. Cuenta

Julieta que una noche cuando la guerrilla estaba por la zona, quiso hablar con el comandante en jefe para evitar que la mataran:

Me le arrimé y le dije, entonces le dije yo: mire comandante, lo que pasa aquí es que yo, la verdad es que soy una persona pobre, yo tengo un poco de hijos, mírelos, ahí están, le digo yo para que se diera cuenta. Le dije, yo trabajaba, el papá se fue y me dejó, le dije, yo tengo que responder por ellos. Le dije [...] les lavo la ropa a ellos. Y él dijo: ¿obligada o ellos le pagan? Le dije yo, me pagan, a veces me dejan remesa... por eso le dije, yo les lavo la ropa a ellos. (Julieta, comunicación personal, 24 de febrero del 2023)

De igual modo, conviene subrayar que las labores del cuidado eran solicitadas por diversos sectores, es decir, habitantes civiles del espacio fronterizo, así como por actores armados de la región, en donde existía un factor de coerción que llevaba a la aceptación de dichas labores: “Trabajando aquí, nosotros le vendíamos la comida a los policías y estábamos con un susto” (Jazmín, comunicación personal, 23 de febrero del 2023).

Ahora bien, la llegada de la pandemia covid-19 representó para las y los habitantes de la frontera colombo-ecuatoriana del Putumayo la exacerbación de la precariedad en sus condiciones de vida. Sin embargo, fueron las mujeres quienes mayoritariamente experimentaron un impacto desfavorable sobre la salud física y mental, además de las condiciones socioeconómicas mencionadas, manifestándose en un nivel psicológico, al entender la llegada del covid-19 como una amenaza constante y latente a la integridad de sus familiares, personas cercanas afectivamente y ellas mismas. En este sentido, las mujeres transfronterizas cargaban con la responsabilidad de velar por el cuidado de su comunidad, implicando una sobrecarga de distintas labores orientadas a la higienización, desinfección, control y atención rigurosa a sus familiares, especialmente niñas, niños y personas en condición de discapacidad, así como personas externas de la comunidad con la finalidad de evitar un posible contagio.

Debe mencionarse que, en consonancia con las relaciones productivas e identitarias, la llegada del coronavirus y el aumento exponencial

de las labores del cuidado obligó a muchas mujeres del espacio fronterizo a pausar sus proyecciones personales y políticas, en relación primordialmente con el trabajo comunitario, a causa de las restricciones de movilidad y relacionamiento, aunado a las limitaciones del tiempo disponible para desempeñarse en actividades del interés de cada una de ellas. Lo anterior implicó una transformación de algunas de las labores diarias, acompañado de la intensificación con que se realizaban las labores asociadas al cuidado, mientras que se sometieron a una disminución o desaparición de otras actividades económicas o políticas, pues son ellas quienes imprimen y reflejan la intensidad, cotidianidad y circularidad propias de estas regiones porque otorgan múltiples soluciones a la cuestión de resolver las necesidades familiares y comunitarias de protección social.

Yo tengo un niño con discapacidad que tiene 40 años y él pues cuando yo tenía que salir a veces tenía que salir a estar por allá tres días, a mí me daba duro porque él está acostumbrado a que yo estoy ahí de comer porque no puede pararse, no puede sentarse nada entonces pues me daba duro dejarlo en manos de otro porque dicen que otro no es conocer la mamá entonces pues yo le dije que el motivo de eso yo no continuaba [con la gobernación del resguardo] [...] Yo era con eso todos nos estamos cuidando, nadie se movía de la casa solamente caminando por aquí así, protegiendo para que la gente no entrara y ahora sí, él mantenía todos los días para llegar y venía, eso era lo peor y yo decía pues de uno, a la vez a la edad que uno tiene ya vivía, pero yo me ponía a pensar en mi niño, en él yo decía, Dios mío, Dios lo quiera que me diera mía esa enfermedad, me muera yo, y ahora el niño para mí sí fue duro. (Carmen, comunicación personal, 24 de febrero)

Relaciones político-organizativas

En la frontera colombo-ecuatoriana del Putumayo se observan evidentes contrastes que se deben, en gran parte, a la presencia estatal en ambos lados. Existió una desigualdad en el control fronterizo por parte de los estados que se vio reforzada, principalmente, por la

instalación del puesto de control del lado ecuatoriano de la frontera. Esto hizo que los desplazamientos terrestres tuvieran que ir hasta el Cebaf para hacer un tránsito de un vehículo a otro y continuar el viaje al interior de Ecuador. Paralelamente, del lado colombiano no se evidenció un puesto de control con las características de infraestructura, presencia militar y estabilidad del personal como la existente en el lado ecuatoriano, lo que permitió que los trayectos se concentraran paulatinamente del lado de la frontera ecuatoriana.

Estas desigualdades ya eran evidentes para la población, por ejemplo, en cuestiones relativas a la infraestructura pública y el acceso a servicios. Uno de los habitantes del lado ecuatoriano afirmó:

Sí, desde ese punto hay una diferencia porque en Colombia, del puente para allá, no hay energía. Y la calle está todavía en mal estado, esa calle tiene años, años, no más, que no la terminan de arreglar y, siendo la entrada al país, deberían poner un poco más de atención y nunca lo hacen. Es porque en el Putumayo casi no tiene mucho apoyo y nada de nada. (Zaira, comunicación personal, 22 de febrero de 2023)

En el mismo sentido, durante y después de la pandemia la percepción de abandono aumentó debido a las deficiencias presentadas alrededor de la atención a la población, la ausencia de servicios médicos, la falta de garantías para la obtención de alimento y, de manera general, la incompreensión de las dinámicas transfronterizas que les permitían sobrevivir a los/las habitantes. Uno de los ciudadanos ecuatorianos del lado colombiano de la frontera declaró:

Pienso que el Estado debería hacer algo. Yo incluso una vez que hablé por medio de cuando querían pasar las mulas yo hablé algo. Yo les dije: ¿por qué el Estado no pone aquí algo de salud? Aunque sea provisional. ¿Por qué no hacen un albergue? ¿Por qué no hacen algo donde van a meter a la gente en cuarentena? Que querían pasar las mulas y punto, nada más. ¿Ya? Pero aquí deberían hacer algo. Que no lo hay. Aquí esto está abandonado. [...] eso quedó en palabras. Yo les pedí, porque me hicieron hablar por medio de la radio. La ministra de Salud dijo, ya vamos a ver qué hacemos al respecto. No hicieron nada. (Alexander, comunicación personal, 23 de febrero del 2023)

En este sentido, se dio un fortalecimiento de las asimetrías en el control fronterizo por parte de los Estados. Primero, en los puestos de control terrestres, que se concentraron mayoritariamente en Ecuador, segundo, por la ampliación de la brecha en acceso a servicios de salud y la notable deficiencia de la infraestructura pública del lado colombiano. Esto, a su vez, es prueba del reforzamiento de las asimetrías de las relaciones político-organizativas en términos de construcción y presencia del Estado durante y después de la pandemia.

En esa misma línea, el análisis de las RST revela la existencia de disputas político-organizativas en torno al dominio del río como ruta clandestina durante el período de cierre del paso fronterizo. Estas disputas estuvieron relacionadas con la competencia por el control y la influencia sobre las trayectorias fronterizas bilaterales, especialmente en lo que respecta a las actividades ilícitas y contrabando. Esta situación evidencia la complejidad de las dinámicas políticas y organizativas en el ámbito de las RST durante el período de cierre fronterizo.

La pandemia, por otro lado, generó impactos tanto en la salud física como en la salud mental de los pobladores de la frontera. Estos impactos se dieron principalmente por factores como el *miedo a contagiarse*, la posibilidad de que familiares padecieran la enfermedad y el distanciamiento con vecinos, familiares y seres queridos. La suma de estos factores propició transformaciones en el paisaje fronterizo, particularmente, en la forma en la que los pobladores transitaban y habitaron la frontera. Una de las pobladoras de la frontera afirmó: “[...] los botes no andaban, nada. O sea, todo era así. O sea, menos. Silencio, silencio, silencio, silencio. Desesperante para uno que está acostumbrado a mirar los botes, salir cuando uno quiere” (Aurora, comunicación personal, 22 de febrero de 2023).

El temor que se experimentaba no era infundado, ya que durante la pandemia surgieron barreras psicológicas reforzadas por la presencia de grupos armados que intentaron controlar los movimientos en el espacio fronterizo debido a la ausencia de presencia estatal. Ante esta situación, la comunidad decidió tomar medidas de protección por su cuenta, colocando vallas y turnándose para vigilar y evitar el paso de personas. Como menciona Alexander:

Eso. Que las mulas sí podían pasar, pero nosotros no podíamos pasar. Dijimos entonces qué estamos haciendo. Así que nos opusimos: población, cabildo e incluso leyes, porque hasta el gobierno seccional estaba frustrado. Bueno. Entonces, empezamos nosotros a protegernos poniendo las vallas. Nosotros mismos nos turnábamos a vigilar que nadie pase, que nadie entre, que nadie salga. Y *teníamos un problema mayor. Nos llegaron unas noticias y notificaciones de que, si los armados del monte miraban a alguno infectado, lo mataban*. Entonces dijimos no, quién quiere enfermarse así. Entonces, tomamos la decisión entre el pueblo aquí decir bueno, aquí si aparece algún enfermo, no lo vamos a echar para ninguna parte. Vamos a curarnos y vamos a confiar en Dios. Y salir adelante. Fueron tiempos muy críticos. Teníamos la amenaza, teníamos miedo del virus y teníamos el problema de que aquí se acabó el comercio. Se acabó por completo. Entonces, por un lado nos apretaban los bancos porque el banco no nos la perdonó.

Estas transformaciones se pueden ver de manera clara en los cambios en las rutinas cotidianas, los estilos de vida y, de manera más general, en la relación con el entorno fronterizo; estos factores se pueden explicar por la adaptación a las medidas de cuidado impuestas por el gobierno nacional.

Lo que consideramos más relevante fue la creación de barreras psicológicas en el marco del fortalecimiento de una identidad nacional de los habitantes de la frontera. Para el contexto particular evidenciamos que se reforzó el imaginario que diferencia a los colombianos y los ecuatorianos, tanto en aspectos culturales, sociales, políticos como económicos, generando un comportamiento diferenciado con respecto al otro, motivado por unas percepciones negativas que convertían al otro en un actor «externo», lo cual se registró bajo el indicador *nacionalismo*. En este sentido, el miedo fue el principal motivador para tomar acciones tendientes a restringir la movilidad y el tránsito a través de la frontera y, más importante, de distanciar a los pobladores de la frontera debido a su nacionalidad:

La verdad que en la pandemia nosotros cruzamos muy [...] No, para la Colombia no pasamos, porque la verdad que nosotros nos hacía un miedo

bastante, como que había mucho contagio, nosotros nos restringimos en las casas, nosotros salíamos a la guardia, salíamos bien protegidos, todo eso. Y eso salía una vez a la semana, o cada 15 días, que compraba los víveres. (Gerardo, comunicación personal, 24 de febrero de 2023)

Relaciones identitarias

En línea con la creación de barreras psicológicas que devinieron en el fortalecimiento de una identidad nacional, el trabajo de campo permitió captar actitudes que se pueden comprender como *nacionalistas* tanto en personas colombianas y ecuatorianas. Estas dan lugar a importantes identificaciones y distinciones en el trato hacia el otro-la otra. Por ejemplo, muchos pobladores del lado ecuatoriano afirman que trabajan de manera muy tranquila con las personas colombianas:

Entonces nosotros la verdad, todo el tiempo que he vivido aquí, ha sido una excelente relación entre colombianos y ecuatorianos, y así con la gente que emigra de otros lugares. Hemos tenido un excelente trabajo, no hemos tenido ningún tipo de inconveniente [...] como dije, en el caso de nosotros ha sido una hermandad. Como que yo veo un colombiano y no lo miro diferente, lo miro como un ecuatoriano más. La confianza es la misma. (Gerardo, comunicación personal, 24 de febrero de 2023)

En contraposición, pobladores colombianos mencionan que esto es solo de palabra, como el caso de Valentina que, en referencia a su esposo, habla de un trato un poco displicente hacia colombianos y colombianas que habitan en el lado ecuatoriano.

[...] y además a uno como que lo intentan discriminar por lo que uno es colombiano [...] justo en este momento está [el esposo] en una reunión en La Punta que lo llamaron las autoridades y todo eso. Entonces eso como que a ellos no sé si les da rabia, no sé, por lo que él es colombiano dice[n] que él no tiene por qué estar en esas cosas [...]. (Valentina, comunicación personal, 24 de febrero de 2023)

Sin embargo, lo mismo afirman las personas ecuatorianas que viven del lado colombiano de la frontera.

[...] a pesar de que la gente diga que las ecuatorianas, que las ecuatorianas por acá, porque la gente discrimina a los ecuatorianos aquí, o sea que la gente dice, ay no, que los ecuatorianos son tal y cual que los cachipucos [...]. (Heidy, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

En ambos casos, el nacionalismo es uno de los principales causantes de rencillas y tensiones personales entre los y las pobladoras del EF con distintas nacionalidades. No puede negarse su existencia como *fronterización en términos simbólicos*, lo que obstaculiza una posible integración bajo una denominación común en tanto poblaciones transfronterizas. Llega a tal nivel que las personas ante todo se definen como *ecuatorianas/os* o *colombianas/os*. La nacionalidad, sin duda, es una ficción con importantes efectos prácticos que se refleja también en las percepciones de los migrantes de paso. Con respecto a la relación con las y los migrantes venezolanos mencionan lo siguiente:

Bien, sí, con algunos, la verdad porque también hay unos que han hecho cosas tremendas en lo que es aquí, igual en Lago, todo [...]. Hurtos, algunos son como violentos. No se pueden generalizar porque hay personas que son venezolanas, son bien, pero hay unos que sí han hecho cosas feas. No sé, sí se han visto muchos casos, por ejemplo, a nosotros nos robaron [...] De hecho, eran pequeños, sí, como unos 15 años y varias veces, no solamente con nosotros, con otros lugares o han robado casas. (Zaira, comunicación personal, 22 de febrero del 2023)

Pese a lo anterior, la confianza es requerida en aspectos muy concretos y no surge por forzamiento, sino que se da de manera espontánea, como ocurre con el contrabando hormiga o intercambios comerciales formales que son impulsados tanto por pobladores colombianos como por pobladores ecuatorianos.: “No, ningún tipo de tensión. Pues eso, en relación con el comercio, siempre, ahora es normal. Digamos que ya nosotros pudimos comerciar nuestros productos a las personas que venían por aquí, ya igual retomamos la ruta normal.” (Zaira, comunicación personal, 22 de febrero del 2023). Solo en el caso del

relacionamiento vecinal y las relaciones familiares se puede hablar de una confianza perdurable o considerablemente estable a lo largo del tiempo de pandemia, donde se percibieron manifestaciones de solidaridad evidentes en el fortalecimiento de los lazos comunitarios, los cuales se tradujeron en prácticas de apoyo mutuo, intercambio y preservación de tradiciones compartidas. Así lo describen habitantes del barrio Cebaf en Ecuador:

[...] en la misma comunidad, nos juntábamos, como se dice, nosotros somos pocos aquí, nosotros estamos en la misma comunidad, somos 25 - 27 habitantes. Son tres kilómetros. Entonces, ya es que nos reuníamos a jugar, a hacer deporte, íbamos a los ríos [...] En el tiempo de covid. Porque no había, como diría, trabajo en nada. (Gerardo, comunicación personal, 24 de febrero del 2023)

Conclusión que comparten personas del lado colombiano de la frontera, como Alexander, quien piensa que “[...] se conoció de cerca la gente que vive alrededor de uno. Eso sirvió también mucho, porque ahí fue cuando la gente se solidarizó, la que era de solidarizarse. Entonces, eso también sirvió” (Alexander, comunicación personal, 23 de febrero del 2023). Por último, un aspecto a resaltar en lo identitario se refiere a los efectos del conflicto armado en la generación de una imagen violenta de las personas colombianas, especialmente en lo que respecta a la forma en que se resuelven los desacuerdos entre diferentes partes. Esto fue algo que se mantuvo constante durante y después de la pandemia, pues es un imaginario consolidado mucho antes de la aparición del covid-19 como problemática mundial. Heidy, una nacional ecuatoriana que habita desde hace varias décadas el caserío colombiano, lo explica de manera muy sencilla:

-La vecina es colombiana. Yo soy colombiana, usted es colombiana. No nos gusta lo que la vecina hace. ¿Qué hacemos? Vamos y nos quejamos a x personas para que le vengan a echar un plomazo y le acaben con la vida, le arrebaten la vida. Entonces, ¿qué hacemos? Le arrebatamos la vida, no solucionamos el problema porque el problema sigue.
-O sea, como que los colombianos son muy violentos para tomar...
-Sí... No tenemos forma de pensar ni de dialogar. En cambio, allá [en

Ecuador] no, no es que la vamos a matar. Va a su casa y sigue la fiesta, sigue el trabajo. Entonces va a recapacitar, se va a pensar, a meditar. Uy, pero ¿qué hice mal? ¿Por qué tuve que meter el pie? En cambio, acá no nos dejan recapacitar, si los van matando, uno ya que va a pensar muerto. Imagínate, ¿sí ves la diferencia que hay? [...] Vuelvo y digo la pistola nomás. Ah no, si alguien no hizo caso, vamos a buscar, por ahí a este man pa que la pelen. (Heidy, comunicación personal, 23 de febrero de 2023)

Para concluir, las RST identitarias permitieron la conservación de vínculos vecinales y familiares entre ambos lados pese a la conflictividad gestada por un reforzamiento de la identidad nacional al mantenerse las trayectorias interiores, fronterizas bilaterales y translimítrofes. Algo que se confirmó de la hipótesis inicialmente planteada. Adicionalmente, un aspecto muy interesante que surgió durante el trabajo de campo fue la cuestión de una *identidad religiosa* que ligaba a muchas personas dependiendo de su adscripción a cultos o iglesias en la zona. No obstante, profundizar en este aspecto se sale de las líneas de análisis que se plantearon inicialmente. En todo caso, es un tema sobre el cual se ha hablado poco, lo cual abre horizontes exploratorios.

Conclusiones

La investigación reveló que el cierre del paso fronterizo en el Puente Internacional San Miguel durante los años 2020 y 2022 tuvo un impacto significativo en las relaciones sociales transfronterizas en la zona. Antes de la pandemia, este puente era un importante centro de intercambio comercial y tránsito de personas en la frontera colombo-ecuatoriana. Sin embargo, el cierre temporal del puente debido a la crisis sanitaria generó cambios en las dinámicas transfronterizas, aunque no necesariamente disminuyó la movilidad de las personas o las mercancías.

Se observó una reducción en la intensidad de las trayectorias y las relaciones sociales transfronterizas posterior al cierre, ya que las personas tuvieron que buscar caminos clandestinos para mantener sus interacciones en la medida de lo posible. Sin embargo, las relaciones

productivas fueron las menos afectadas porque continuaron desarrollándose a través de medios informales, como el contrabando hormiga a través del camino fluvial del río San Miguel.

Es importante destacar que el dispositivo de refteronterización estatal implementado fue contraproducente puesto que el cierre del paso fronterizo no logró disminuir la movilidad en la zona. En cambio, simplemente desplazó las relaciones sociales transfronterizas hacia caminos clandestinos, lo que evidencia la complejidad de regular y controlar los movimientos en un contexto de ambivalencia entre la formalidad e informalidad.

En este sentido, se plantea la necesidad de repensar las políticas y medidas adoptadas por los gobiernos nacionales y locales en relación con los cierres de pasos fronterizos, considerando la realidad y las dinámicas particulares de los espacios fronterizos. Es fundamental comprender que las relaciones transfronterizas son parte integral de la vida de las comunidades en estas zonas, y su restricción puede tener consecuencias negativas en términos de desarrollo, seguridad y bienestar de la población local.

Asimismo, se destaca la importancia de considerar una perspectiva de género en el análisis de las relaciones sociales transfronterizas. Las mujeres desempeñan roles clave en las actividades económicas y en la construcción de identidad y comunidad en los espacios fronterizos. Sin embargo, también enfrentan desafíos y barreras específicas debido a su condición étnica, de clase social y nacionalidad. Es necesario reconocer y valorar su contribución, así como garantizar políticas y servicios adecuados que promuevan su bienestar y el de sus familias.

En resumen, la investigación pone de manifiesto la complejidad de las relaciones sociales transfronterizas en el Puente Internacional San Miguel y cómo el cierre del paso fronterizo durante la pandemia del covid-19 impactó estas dinámicas. La fronterización estatal no logró disminuir la movilidad durante el cierre fronterizo, pero sí generó cambios en las trayectorias y las formas de interacción de las personas. Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para la comprensión de las fronteras como espacios de disputa y cambio, así como

para la formulación de políticas que consideren la complejidad de estos contextos y promuevan el bienestar de las comunidades fronterizas.

Referencias

- Agudelo, M. (2018). *Territorialización del estatuto anticorrupción en Colombia. Un análisis desde los mapas de riesgo de corrupción* (2017). [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77104>
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Aponte, J. y Kramsch, O. T. (2020). Las fronteras de la COVID-19: ¿escenario de guerra o camino de esperanza? Un diálogo telemático transatlántico. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11, 39-51.
<https://doi.org/10.5209/geop.69129>
- Aponte, J. (2019). Lo urbano y los espacios vacíos en la Amazonia como elementos en la producción de cartografías nacionales de Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 24(2), 69-83. <https://doi.org/10.19053/01233769.9895>
- Aponte, J. y Useche, C. (2020). Centro/Periferia. En A. Benedetti (Ed.), *Palabras clave para el estudio de las fronteras* (pp. 105-117). TeseoPress Design. https://www.academia.edu/44834499/palabras_clave_para_el_estudio_de_las_fronteras_Centro_Periferia
- Arango, L. y Molinier, P. (2011). *El trabajo y la ética del cuidado*. La carreta Editores.
- Arias, D. (2013). *Avances en la caracterización histórica y socioeconómica de las relaciones fronterizas en la región Putumayo Sucumbios* [Tesis de posgrado, Universidad Nacional de Colombia] <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/11975>
- Benedetti, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano: propuesta de un modelo conceptual para su estudio. *Estudios Fronterizos*, 15(29), 11-47. https://www.researchgate.net/publication/317442893_Espacios_fronterizos_del_sur_sudamericano_Propuesta_de_un_modelo_conceptual_para_su_estudio
- Breton, I. y Dilla, H. (2018). Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis*, 17(51), 15-37. <https://journals.openedition.org/polis/16089>

- Cancimance, A. (2014). *Echar raíces en medio del conflicto armado: resistencias cotidianas de colonos en Putumayo*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia] <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/52046>
- Chaves, M. (2010). Movilidad espacial e identitaria en Putumayo. En M. Chaves, Margarita y C. del Cairo. (Comps.), *Perspectivas antropológicas sobre la Amazonía contemporánea* (pp. 81-103). ICANH y Pontifica Universidad Javeriana. https://www.academia.edu/8074955/Movilidad_identitaria_y_espacial_en_Putumayo
- Deas, M. (2020). Temas comparativos en la historia republicana de Colombia y Venezuela. En V. Uribe y L. Ortiz (Eds.), *Naciones, gentes y territorios. Ensayos de historia e historiografía comparada de América Latina y El Caribe* (pp. 305-319). Universidad Nacional de Colombia.
- Dorfman, A. (2015). Contrabando: pasar es la respuesta a la existencia de una frontera, burlar es el acto simétrico al control. *Aldea Mundo*, 20(39), 33-44.
- GAD Parroquial General Farfán. (2023). *Historia | Gad Parroquial General Farfan*. GAD.
- Grimson, A. (2003). Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad. En C. García. (Comp.), *Fronteras, territorios y metáforas* (pp. 15-33). Hombre Nuevo Editores.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Norma Editorial. <https://antroporecursos.files.wordpress.com/2009/03/guber-r-2001-la-etnografia.pdf>
- Guillaumin, C. (2005). *Práctica del poder e idea de naturaleza*. Brecha lésbica.
- Guizardi, M. (2020). Las mujeres y las regiones fronterizas latinoamericanas: movilidades, violencias y agencias. *Revista Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/las-mujeres-y-las-regiones-fronterizas-latinoamericanas/>
- Guizardi, M., Magalhaes, L. & Nazal, E. (2022). Relaciones de género y movilidades transfronterizas de las bolivianas aymara del Valle de Azapa (Arica y Parinacota, Chile). *Corpus*, 12 (1), 1-23. <https://journals.openedition.org/corpusarchivos/5640>
- Herrmann-Lunecke, M., & Zúñiga-Olave, C. (2022). Labores de cuidado y covid-19: cambios en la movilidad cotidiana de mujeres en Santiago, Chile. *Íconos. Revista De Ciencias Sociales*, (73), 15-33. Recuperado de: <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5183>

- Holdich, T. H. (1916). Political Frontiers and boundary. Making “Political Boundaries.” *Scottish Geographical Magazine*, 32, 497-507.
- Lamas, M. (1994). Cuerpo: diferencia sexual y género. *Debate Feminista*, 10, 3-31. <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/2.-Cuerpo-Diferencia-sexual-y-genero.pdf>
- León, N., Neva, A., Ñustes, J. & Pinilla, M. (2023). Efectos en la participación política debido al cierre de la frontera en el territorio colombiano del Puente internacional San Miguel, Putumayo (2020-2021). En *Semilleros de Investigación 2021* (pp. 235-275). Universidad Nacional de Colombia.
- Lyde, L. W. (1915). *Some Frontiers of Tomorrow: An Aspiration for Europe*. A. & C. Black.
- Magalhães, L. (2021). Habitar entre fronteras. Un estudio teórico sobre mujeres migrantes y hogares transnacionales y transfronterizos. *Estudios fronterizos*, 22, 1-25. <https://doi.org/10.21670/ref.2102065>.
- Minghi, J. (2018). Los estudios de frontera en Geografía Política. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 9(2), 291-325. <https://doi.org/10.5209/GEOP.62458>
- Montes de Oca, L (2016). Una ventana epistémica a la (inter)subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico. *Forum: Qualitative Social Research*, 17(1), 1-20. <http://dx.doi.org/10.17169/fqs-17.1.2227>
- Montes, V., Pérez, K. & Rea, P. (2021). Políticas de cuidado con perspectiva de género. *Revista mexicana de sociología*, 83(3), 547-580. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2021.3.60132>
- Morales, A. (2010). Desentrañando fronteras y sus movimientos transnacionales entre pequeños estados. Una aproximación desde la frontera Nicaragua-Costa Rica. En M. E. Anguiano y A. M. López (Coords.), *Migraciones y frontera. Nuevos contornos para la movilidad internacional* (pp. 185-224). Icaria.
- Newman, D. (2015). Revisiting good fences and neighbours in a postmodern world after twenty years: theoretical reflections on the state of contemporary border studies. *Nordia Geographical Publications*, 44(4), 13-19.
- Patou-Mathis, M. (2021). *El hombre prehistórico es también una mujer*. Lumen.
- Rausch, J. M. (2003). *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Editorial Universidad de Antioquia-Universidad Nacional de Colombia.

Rivera, M. (2019). *Los manifiestos de Rivolta Femmiline: La revolución clitorica*. Universidad de Barcelona.

Rodríguez, J., Valencia, C. L., González, S., & de la Pava Muñoz, K. (2018). Carga de cuidado en cuidadores de personas con enfermedad crónica pertenecientes a un programa de hospitalización en casa (Manizales, Colombia). *Archivos de Medicina (Col)*, 18(2), 313-323. <https://doi.org/10.30554/archmed.18.2.2718.2018>

Sosa, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Editorial Cara Parens. <https://rebelion.org/docs/166508.pdf>

Tapia, M. (2017). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. *Estudios fronterizos*, 18(37), 61-80. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>

Tronto, J. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Routledge.

Victorino, N. (2012). Conformación de un nodo de transfronterización en el bajo Caquetá-Japurá. En C. Zárate (Ed.), *Espacios urbanos y sociedades transfronterizas en la Amazonía* (pp. 21-45). Universidad Nacional de Colombia - IMANI. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/10410>

Zárate, C. (2008). *Silvícolas, sirgueros y agentes estatales: el surgimiento de una sociedad transfronteriza en la Amazonia de Brasil, Perú y Colombia, 1880-1932*. Universidad Nacional de Colombia e Instituto Amazónico de Investigaciones.

Zárate, C. (2012). Ciudades pares en la frontera amazónica colonial y republicana. En C. Zárate (Ed.), *Espacios urbanos y sociedades transfronterizas en la Amazonía* (pp. 21-45). Universidad Nacional de Colombia e Instituto Amazónico de Investigaciones. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/10410>

ANEXOS

Anexo 1. Indicadores relaciones productivas. Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2023.

RELACIONES PRODUCTIVAS		
Indicador	Descripción	Instrumento

Comunicación (efectiva)	Capacidad de los actores para entender y responder a las necesidades y preocupaciones del otro, y la capacidad de mantener una comunicación abierta y honesta.	Entrevistas
Economías ilegales	Actividades económicas que se llevan a cabo fuera de los marcos regulatorios estatales e internacionales en el contexto del área fronteriza. Estas actividades pueden incluir tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de personas y movimiento de dinero del narcotráfico.	Entrevistas
Oportunidades laborales	Experiencias, percepciones y desafíos relacionados con la búsqueda de empleo, condiciones de trabajo, movilidad laboral y oportunidades de desarrollo profesional, abarcando aspectos como la disponibilidad de trabajo, la calidad de los empleos, la satisfacción laboral y los impactos socioeconómicos en la vida de los participantes.	Entrevistas
Movimiento fluvial	Experiencias, percepciones y desafíos relacionados con el uso de ríos y vías fluviales como medio de transporte, incluyendo aspectos como la infraestructura, accesibilidad, seguridad, impacto ambiental y la importancia socioeconómica de esta forma de movilidad.	Entrevistas
Movimiento terrestre	Experiencias, percepciones y desafíos relacionados con el uso de medios de transporte terrestre, como automóviles, autobuses, motos, bicicletas, tractomulas entre otros, incluyendo aspectos como la infraestructura vial, congestión, seguridad, accesibilidad, impacto ambiental y la influencia en la vida cotidiana de los participantes.	Entrevistas
ACI contrabando transnacional o redes de tráfico internacional	Movimiento de bienes y mercancías por la noche como parte de la actividad económica informal insertada en la economía gris. Estas actividades operan en la periferia de la legalidad y se relacionan estrechamente con el descamino, que es un componente de la economía informal que existe junto con la economía legal.	Entrevistas

ACI contrabando hormiga	Movimiento de bienes a través de la frontera entre dos países de manera clandestina, de día hasta que cae la noche, y se refiere a productos de uso básico en pequeñas cantidades que tienen una condición de ilegalidad espontánea que se reduce al cruce. Se traduce en una actividad donde se mueven pequeñas mercancías para obtener una renta fruto del diferencial de frontera construido en torno al límite y barrera entre dos mercados territorializados (Dorfman, 2015).	Entrevistas
Actividad comercial informal	Se refiere a todas aquellas actividades comerciales que NO tiene regulación antes de pasar por la frontera. Es criminalizada o susceptible de ser marginalizada.	Entrevistas
Actividad comercial formal	Se refiere a todas aquellas actividades comerciales que pasan por las regulaciones estatales para ofrecer productos y servicios con autorización.	Entrevistas
Paisaje de despojo	Se refiere a la imposición de una visión sobre el territorio sobre los significados y relaciones que se tiene con el territorio. Busca rastrear relaciones de poder de <i>dominación</i> . Por ejemplo, cuando los actores armados no solo despojan las tierras sino asignan sobre estas un uso distinto a las prácticas tradicionales.	Entrevistas no directivas y observación participante
Actividad económica turismo	Desplazamientos o viajes por placer o recreación, visitando diferentes lugares, culturas y atracciones, con el objetivo de descubrir, disfrutar y aprender. Implica la movilización de recursos monetarios en el transporte, la hostelería, la gastronomía y el entretenimiento.	Entrevistas
Actividad económica cultivo de uso ilícito	La actividad económica de los cultivos de uso ilícito como actividad económica informal se refiere al cultivo clandestino y no regulado de plantas destinadas a la producción de sustancias ilegales (estupefacientes).	Entrevistas
Actividad económica transportador	Incluye el transporte de mercancías por carretera, utilizando camiones, remolques, embarcaciones, botes, entre otros.	Entrevistas
Actividad económica agrícola y ganadera	La producción de alimentos y productos derivados de la agricultura y la cría de animales.	Entrevistas

Actividad económica comercial	La compra y venta de bienes y servicios a través de intermediarios, como minoristas, mayoristas y distribuidores.	Entrevistas
Actividad económica alimentaria	La provisión de servicios en relación con vender alimentos o trabajar en restaurantes.	Entrevistas
Costo de vida	Percepciones, experiencias y desafíos relacionados con los gastos y el nivel de precios de bienes y servicios básicos abarcando aspectos como el acceso a vivienda, alimentación, transporte, educación, salud y cómo esto impacta en la calidad de vida y las decisiones económicas de los participantes.	Entrevistas
Miedo a la movilidad	Experiencias, percepciones y emociones relacionadas con el temor o la ansiedad que las personas experimentan al desplazarse o movilizarse. Abarcando aspectos como la seguridad personal, el riesgo de violencia, el transporte público, la pandemia y cómo estos miedos afectan las decisiones y comportamientos de movilidad de los participantes.	Entrevistas
Confusión temporal	Experiencias y relatos relacionados con la pérdida de referencia temporal o la dificultad para organizar el tiempo durante eventos o situaciones que generan confusión, como la pandemia, cambios bruscos en la rutina diaria o eventos traumáticos, y cómo esto afecta la percepción y el manejo del tiempo por parte de los participantes.	Entrevistas
Restricciones fronterizas	Experiencias, percepciones y efectos de las limitaciones y controles impuestos en las fronteras, como cierres, regulaciones migratorias y barreras en la movilidad.	Entrevistas
Experiencias de injusticia social	Relatos y vivencias relacionadas con situaciones de desigualdad, discriminación, falta de acceso a recursos o derechos, y otros aspectos que evidencian la injusticia social percibida o experimentada por los participantes.	Entrevista

Transformaciones debido a la pandemia	Relatos y experiencias de cambios significativos en diferentes aspectos de la vida, como trabajo, educación, relaciones personales, salud y hábitos de consumo, derivados de la pandemia y sus consecuencias. En las entrevistas puede evidenciarse con el uso de adverbios como «antes» o «después».	Entrevistas
Solidaridad/ Cooperación	Se refiere a las respuestas o temas relacionados con acciones altruistas, colaborativas y de apoyo mutuo entre individuos o grupos en busca de un bien común.	Entrevistas
Migración	Experiencias, motivaciones y efectos relacionados con el desplazamiento geográfico voluntario en búsqueda de mejores oportunidades.	Entrevistas
Infraestructura pública	Experiencias, percepciones y desafíos relacionados con las obras y servicios públicos que sustentan el funcionamiento de una comunidad, como carreteras, transporte, agua potable, saneamiento, energía, educación y salud, analizando aspectos como su disponibilidad, calidad, acceso y el impacto en la vida cotidiana de los participantes.	Entrevistas
Conflicto armado	Incluye las experiencias personales de las personas entrevistadas, el impacto en la comunidad en términos de desplazamiento, las organizaciones y actores armados involucrados, los procesos de paz y posconflicto en la región, y las perspectivas de futuro en cuanto a consolidación de la paz, desarrollo socioeconómico y reconciliación.	Mención en entrevistas

Anexo 2. Indicadores relaciones reproductivas. Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2023.

RELACIONES REPRODUCTIVAS		
Indicador	Descripción	Instrumento
Desplazamientos por dotación de servicios y acceso a salud	Movilidad de las personas a través de la frontera para acceder a servicios médicos y de salud o la obtención de bienes básicos en un país vecino.	Entrevistas

Violencia de género	Hace referencia a las situaciones, experiencias, manifestaciones y consecuencias de la violencia basada en el género, incluyendo aspectos como el abuso físico, psicológico, sexual, económico y simbólico hacia las mujeres por las cuales estas deciden emprender movilidad terrestre o fluvial o no realizar ninguna movilidad.	Entrevistas
Mantenimiento del vínculo familiar o amistoso	Hace referencia al tránsito a través del río o el puente en una práctica diaria o más o menos frecuente con el propósito de visitar a seres queridos. Estas visitas se enmarcan en una relación reproductiva, donde se busca mantener la conexión y el cuidado de la familia extendida o los vínculos creados a lo largo de la experiencia vital. Esta práctica fortalece los lazos afectivos y permite compartir momentos significativos. También hace referencia a la movilidad motivada por el lazo consanguíneo o amistoso.	Entrevistas
Labores de cuidado en perspectiva transfronteriza	Se refiere a las actividades y responsabilidades relacionadas con el cuidado de personas que trascienden las fronteras entre Colombia y Ecuador. Busca comprender y abordar las dinámicas y desafíos asociados con el cuidado de personas que requieren asistencia y apoyo. En este caso concreto, alude a la movilidad de personas que cruzan la frontera para cuidar.	Entrevistas. Detectando elementos como la solidaridad y cooperación que trasciende las fronteras nacionales y el sexo-género de quien cuida.

Movilidad femenina	Las mujeres en su particularidad como sujetas con una carga histórica determinada a través de códigos, creencias y atribuciones debido a su situación dentro de una sociedad patriarcal, han tenido diversos motivos para desplazarse. Este indicador busca dar cuenta de la especificidad de su experiencia en relación con el movimiento a través de diversos territorios, mapeando sus motivaciones.	Motivación del desplazamiento
		(Según entrevistas)
		Duración del desplazamiento
		(Según entrevistas)
		Migración de cuidadoras
		(Según entrevistas)
		Trayectorias familiares
		(Según entrevistas)
División sexual del trabajo	Asignación diferencial de roles, responsabilidades y tareas en función del sexo-género. Está basada en la idea de que hay ciertas labores y actividades consideradas más apropiadas o adecuadas para hombres (ámbito productivo) y otras para mujeres (ámbito reproductivo).	Actividades feminizadas (según entrevistas)
		Actividades masculinizadas (según entrevistas)
Miedo a la movilidad	Experiencias, percepciones y emociones relacionadas con el temor o la ansiedad que las personas experimentan al desplazarse o movilizarse. Abarcando aspectos como la seguridad personal, el riesgo de violencia, el transporte público, la pandemia y cómo estos miedos afectan las decisiones y comportamientos de movilidad de los participantes.	Entrevistas
Adaptación a medidas de cuidado (pandemia)	Estrategias, cambios y experiencias relacionadas con la adopción y ajuste a las medidas de cuidado y prevención implementadas durante la pandemia, como el distanciamiento social, el uso de mascarillas, la higiene personal y las restricciones de movilidad, analizando las percepciones, dificultades y efectos en la vida diaria de los participantes.	Entrevistas

Impacto en la salud física y bienestar	Efectos y consecuencias en la salud física y el bienestar de los participantes, abordando aspectos como enfermedades, lesiones, cambios en los hábitos de vida, acceso a servicios de salud y calidad de vida en general, en relación con eventos o condiciones específicas.	Entrevistas
Impacto emocional y psicológico	Efectos y experiencias emocionales y psicológicas relacionadas con situaciones o eventos específicos, como la pandemia, conflictos sociales, pérdidas personales o adversidades, analizando aspectos como el estrés, la ansiedad, la depresión, la resiliencia y las estrategias de afrontamiento utilizadas por los participantes.	Entrevistas
Desigualdades en el acceso a la educación	Experiencias, percepciones y barreras que enfrentan los participantes en términos de acceso desigual a oportunidades educativas, incluyendo aspectos como la falta de recursos económicos, discriminación, desigualdades de género, limitaciones geográficas o infraestructurales, y cómo estas desigualdades impactan en el desarrollo personal y las perspectivas futuras de los entrevistados.	Entrevistas
Desigualdades en el acceso a servicios públicos	Experiencias y desafíos relacionados con la falta de acceso equitativo a servicios esenciales como agua potable, saneamiento, transporte, electricidad, educación y salud, destacando las desigualdades socioeconómicas y geográficas en el acceso a estos servicios.	Entrevistas
Desigualdades en el acceso a la alimentación	Experiencias y dificultades relacionadas con la falta de acceso equitativo a alimentos nutritivos y suficientes, abordando aspectos como la inseguridad alimentaria, la pobreza, la desigualdad de ingresos y la disponibilidad de alimentos saludables en diferentes contextos socioculturales.	Entrevistas

Paisaje y proyecto de vida	Las conexiones entre el entorno natural o construido de los participantes y sus aspiraciones, metas y planes para el futuro, considerando cómo el paisaje influye en sus decisiones, sentido de pertenencia, calidad de vida y el desarrollo de sus proyectos personales y profesionales.	Entrevistas
Vivencias infantiles	Abarca cualquier mención a la situación, experiencias y perspectivas de niños y niñas en diferentes aspectos de su vida. Esto incluye su entorno familiar, educación, salud, juegos, relaciones sociales, derechos y cualquier otro tema relevante para comprender su realidad.	Entrevistas: Cualquier mención a la situación de niños y niñas
Conflicto armado	Incluye las experiencias personales de las personas entrevistadas, el impacto en la comunidad en términos de desplazamiento, las organizaciones y actores armados involucrados, los procesos de paz y posconflicto en la región, y las perspectivas de futuro en cuanto a consolidación de la paz, desarrollo socioeconómico y reconciliación.	Mención en entrevistas
Carga de cuidado	Es el conjunto de demandas, acontecimientos y actividades para la persona que cuida y las posibles consecuencias en la dimensión física, psicológica, económica, familiar y/o social de su vida (Rodríguez et al, 2018). Parte de la responsabilidad que se le atribuye como encargada/o de este tipo de labores. Se puede entender a partir de la existencia de una doble jornada laboral, la autopercepción que tiene la persona alrededor de su responsabilidad y el desgaste —o no— que esto le implica, así como la participación —o no— de los hombres en este tipo de actividades.	Entrevistas En este caso no se realiza una medición de tipo cuantitativa debido al alcance de la investigación.

Participación y liderazgo de mujeres	Mención a la experiencia de mujeres que participan en las relaciones políticas de participación democrática, su representación en posiciones de liderazgo y su capacidad para tomar decisiones y contribuir activamente a la relación productiva. Incluye también un aspecto cuantitativo, pero no es lo más relevante.	Entrevistas
Presencia estatal	Capacidad del Estado para establecer leyes, políticas y regulaciones que rigen el funcionamiento de la sociedad. Esto incluye el mantenimiento del orden público, la seguridad, la justicia, la protección de los derechos y el bienestar de los ciudadanos. Se refiere a la participación activa y visible del gobierno en la vida social, económica y política del país. Puede manifestarse a través de la prestación de servicios públicos (educación, salud, infraestructura, transporte y comunicaciones) así como a través de la implementación de políticas públicas destinadas a promover el desarrollo y el bienestar de la sociedad en general. O su ausencia y negligencia al respecto.	Entrevistas
Experiencias de injusticia social	Relatos y vivencias relacionadas con situaciones de desigualdad, discriminación, falta de acceso a recursos o derechos, y otros aspectos que evidencian la injusticia social percibida o experimentada por los participantes.	Entrevistas

Confusión temporal	Experiencias y relatos relacionados con la pérdida de referencia temporal o la dificultad para organizar el tiempo durante eventos o situaciones que generan confusión, como la pandemia, cambios bruscos en la rutina diaria o eventos traumáticos, y cómo esto afecta la percepción y el manejo del tiempo por parte de los participantes. Duración del desplazamiento: se refiere al tiempo (minutos, horas, días, meses, años) pero también por épocas (de sequía, de lluvia) que involucren al río (crecidas, bajadas) y otras formas tradicionales de percibir el cambio del tiempo lejos de la occidental en segundos, minutos y horas.	Entrevistas
Restricciones fronterizas	Experiencias, percepciones y efectos de las limitaciones y controles impuestos en las fronteras, como cierres, regulaciones migratorias y barreras en la movilidad.	Entrevistas
Transformaciones debido a la pandemia	Relatos y experiencias de cambios significativos en diferentes aspectos de la vida, como trabajo, educación, relaciones personales, salud y hábitos de consumo, derivados de la pandemia y sus consecuencias. En las entrevistas puede evidenciarse con el uso de adverbios como «antes» o «después».	Entrevistas
Solidaridad/ Cooperación	Se refiere a las respuestas o temas relacionados con acciones altruistas, colaborativas y de apoyo mutuo entre individuos o grupos en busca de un bien común.	Entrevistas
Migración	Experiencias, motivaciones y efectos relacionados con el desplazamiento geográfico <i>voluntario</i> en búsqueda de mejores oportunidades. Por favor señalar en los comentarios los factores que impulsan la migración si son por razones económicas, sociales o políticas.	Entrevistas
Relacionamiento vecinal	Cercanía o lejanía en las relaciones más personales con vecinos. En este relacionamiento se expresa que, por la cercanía, llegan a suplir roles familiares al margen de alguna afinidad de tipo consanguíneo.	Entrevista

Anexo 3. Indicadores relaciones identitarias. Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2023.

RELACIONES IDENTITARIAS		
Indicador	Descripción	Instrumento
Nacionalismo	Sentimiento de identificación y lealtad hacia una nación o grupo étnico, que busca preservar y promover los intereses, la cultura y las aspiraciones de ese grupo, partiendo de una noción de «comunidad imaginada» (Anderson, 1993). Este sentimiento genera una diferenciación entre las personas que se considera que comparten y reivindican los elementos de grupo y quienes no.	Entrevistas
Paisaje y proyecto de vida	Las conexiones entre el entorno natural o construido de los participantes y sus aspiraciones, metas y planes para el futuro, considerando cómo el paisaje influye en sus decisiones, sentido de pertenencia, calidad de vida y el desarrollo de sus proyectos personales y profesionales.	Entrevistas
Relaciones religiosas	Movimientos fronterizos por razones de culto religioso.	Entrevistas
Cambio intergeneracional	Entendiendo como generación un grupo de personas socializado dentro de un mismo contexto histórico-social, el cambio intergeneracional corresponde a la transformación en la priorización de los elementos compartidos por dicho grupo. Estos elementos incluyen transformaciones y diferencias en los valores, actitudes, creencias, comportamientos y prácticas.	Entrevistas
Relación con el territorio	Se refiere a las ideas, concepciones, sentimientos, pensamientos recurrentes y emociones que una persona tiene con respecto al lugar en el que habita. Pueden ser de carácter positivo o negativo, pero siempre hacen alusión a cómo se siente viviendo en determinado lugar.	Entrevistas

Migración	Experiencias, motivaciones y efectos relacionados con el desplazamiento geográfico voluntario en búsqueda de mejores oportunidades.	Entrevistas
Miedo a la movilidad	Experiencias, percepciones y emociones relacionadas con el temor o la ansiedad que las personas experimentan al desplazarse o movilizarse. Abarcando aspectos como la seguridad personal, el riesgo de violencia, el transporte público, la pandemia y cómo estos miedos afectan las decisiones y comportamientos de movilidad de los participantes.	Entrevistas
Identidad cultural	Experiencias, percepciones y construcciones de sentido en torno a la identidad cultural de los participantes, incluyendo aspectos como la pertenencia a grupos étnicos, religiosos o lingüísticos, la preservación de tradiciones, prácticas culturales y la relación de la identidad cultural con la participación política y las dinámicas identitarias en la sociedad.	Entrevistas
Confusión temporal	Experiencias y relatos relacionados con la pérdida de referencia temporal o la dificultad para organizar el tiempo durante eventos o situaciones que generan confusión, como la pandemia, cambios bruscos en la rutina diaria o eventos traumáticos, y cómo esto afecta la percepción y el manejo del tiempo por parte de los participantes.	Entrevistas
Restricciones fronterizas	Experiencias, percepciones y efectos de las limitaciones y controles impuestos en las fronteras, como cierres, regulaciones migratorias y barreras en la movilidad.	Entrevistas
Experiencias de injusticia social	Relatos y vivencias relacionadas con situaciones de desigualdad, discriminación, falta de acceso a recursos o derechos, y otros aspectos que evidencian la injusticia social percibida o experimentada por los participantes.	Entrevistas

Transformaciones debido a la pandemia	Relatos y experiencias de cambios significativos en diferentes aspectos de la vida, como trabajo, educación, relaciones personales, salud y hábitos de consumo, derivados de la pandemia y sus consecuencias.	Entrevistas
Solidaridad/Cooperación	Se refiere a las respuestas o temas relacionados con acciones altruistas, colaborativas y de apoyo mutuo entre individuos o grupos en busca de un bien común.	Entrevistas
Conflicto armado	Incluye las experiencias personales de las personas entrevistadas, el impacto en la comunidad en términos de desplazamiento, las organizaciones y actores armados involucrados, los procesos de paz y posconflicto en la región, y las perspectivas de futuro en cuanto a consolidación de la paz, desarrollo socioeconómico y reconciliación.	Entrevistas

Anexo 4. Indicadores relaciones político-organizativas. Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2023.

RELACIONES POLÍTICO-ORGANIZATIVAS		
Indicador	Descripción	Instrumento
Corrupción	Se refiere al abuso de poder o posición para obtener beneficios personales, favorecer intereses particulares o desviar recursos públicos de manera ilegal o inapropiada. Puede manifestarse en diferentes formas, como sobornos, nepotismo, malversación de fondos, tráfico de influencias y fraudes (Agudelo, 2018).	Entrevistas
Control y presencia estatal	Se refiere a la presencia, ausencia o negligencia del Estado en su entendimiento más general como el monopolio legítimo de la fuerza.	Entrevistas
Infraestructura pública	Experiencias, percepciones y desafíos relacionados con las obras y servicios públicos que sustentan el funcionamiento de una comunidad, como carreteras, transporte, agua potable, saneamiento, energía, educación y salud, analizando aspectos como su disponibilidad, calidad, acceso y el impacto en la vida cotidiana de los participantes.	Entrevistas

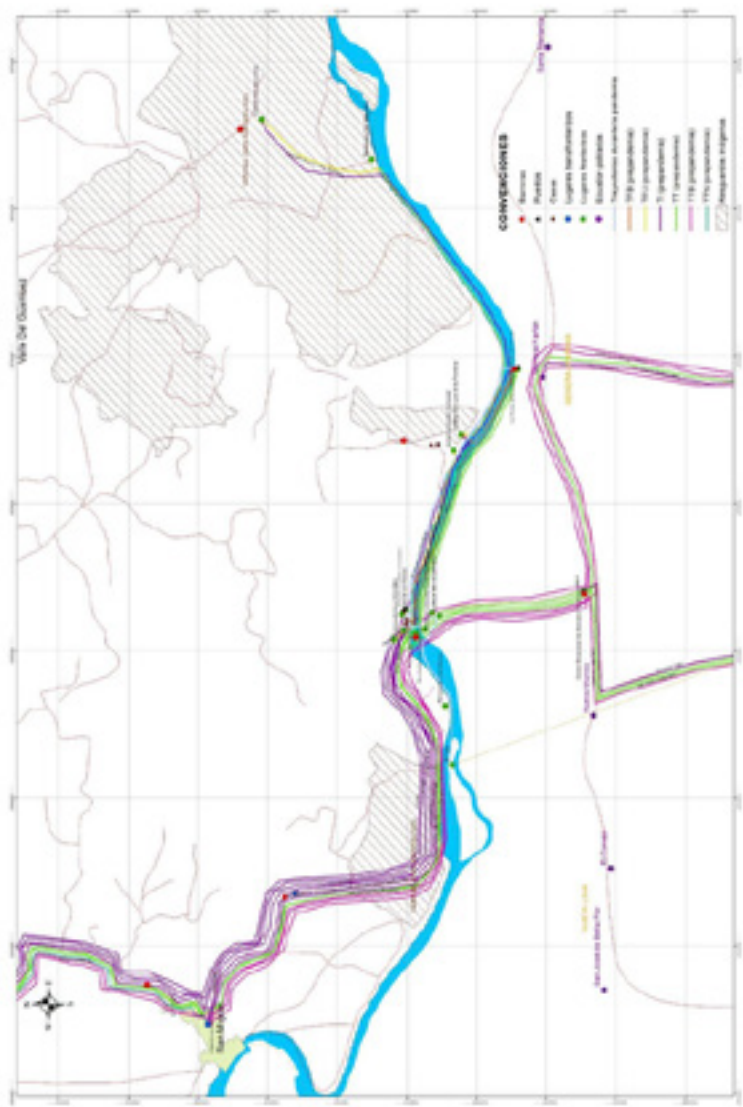
Conflicto armado	Incluye las experiencias personales de las personas entrevistadas, el impacto en la comunidad en términos de desplazamiento, las organizaciones y actores armados involucrados, los procesos de paz y posconflicto en la región, y las perspectivas de futuro en cuanto a consolidación de la paz, desarrollo socioeconómico y reconciliación.	Entrevistas
Organizaciones sociales	Grupos de personas que se unen para abordar problemas o causas específicas, promover cambios sociales y buscar la realización de objetivos comunes. Son fundamentales en la movilización ciudadana y la lucha por la justicia social, la equidad y la transformación de la sociedad. Cualquier agrupación con el objetivo de beneficiar a la comunidad entra en este indicador.	Entrevistas
Confusión temporal	Experiencias y relatos relacionados con la pérdida de referencia temporal o la dificultad para organizar el tiempo durante eventos o situaciones que generan confusión, como la pandemia, cambios bruscos en la rutina diaria o eventos traumáticos, y cómo esto afecta la percepción y el manejo del tiempo por parte de los participantes.	Entrevistas
Restricciones fronterizas	Experiencias, percepciones y efectos de las limitaciones y controles impuestos en las fronteras, como cierres, regulaciones migratorias y barreras en la movilidad.	Entrevistas
Experiencias de injusticia social	Relatos y vivencias relacionadas con situaciones de desigualdad, discriminación, falta de acceso a recursos o derechos, y otros aspectos que evidencian la injusticia social percibida o experimentada por los participantes.	Entrevistas
Transformaciones debido a la pandemia	Relatos y experiencias de cambios significativos en diferentes aspectos de la vida, como trabajo, educación, relaciones personales, salud y hábitos de consumo, derivados de la pandemia y sus consecuencias. En las entrevistas puede evidenciarse con el uso de adverbios como «antes» o «después».	Entrevistas

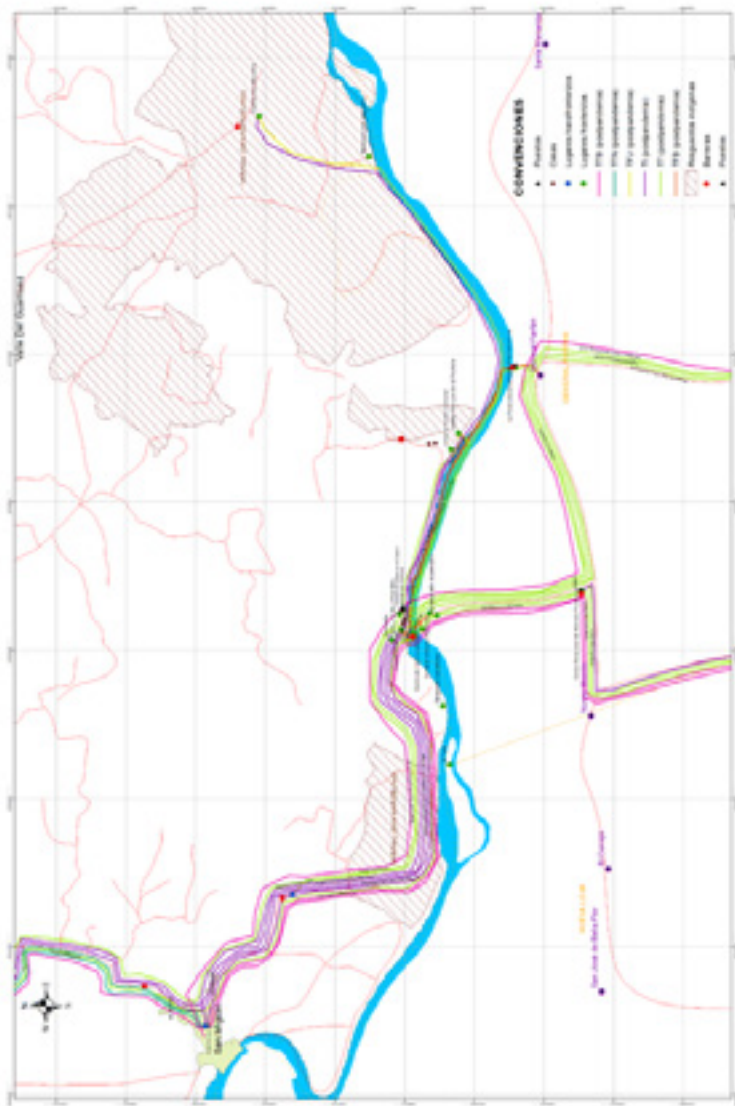
Solidaridad/ Cooperación	Se refiere a las respuestas o temas relacionados con acciones altruistas, colaborativas y de apoyo mutuo entre individuos o grupos en busca de un bien común.	Entrevistas
Migración	Experiencias, motivaciones y efectos relacionados con el desplazamiento geográfico voluntario en búsqueda de mejores oportunidades.	Entrevistas
Miedo a la movilidad	Experiencias, percepciones y emociones relacionadas con el temor o la ansiedad que las personas experimentan al desplazarse o movilizarse. Abarcando aspectos como la seguridad personal, el riesgo de violencia, el transporte público, la pandemia y cómo estos miedos afectan las decisiones y comportamientos de movilidad de los participantes.	Entrevistas
Confianza/ Desconfianza	Disposición de los actores a compartir información y recursos, y a colaborar en la resolución de problemas comunes y a invertir tiempo, recursos y esfuerzos en la relación, y a trabajar juntos para lograr objetivos comunes.	Entrevistas

Anexo 5. Resultado del taller cartográfico. JAC San Luis.



Anexos 6 y 7. (6) Mapa de trayectorias en el espacio fronterizo Puente Internacional San Miguel Putumayo antes y durante la pandemia. (7) Mapa de trayectorias en el espacio fronterizo Puente Internacional San Miguel Putumayo después de la pandemia.





Travesía burocrática: comparación de regímenes en la función pública de cinco países Iberoamericanos¹

Bureaucratic Journey: Comparison of Regimes in the Public Service of Five Ibero-American Countries

Traversée Bureaucratique: Comparaison des Régimes dans la Fonction Publique de Cinq Pays Ibéro-américains

Emily Pedraza Ochoa,
Lai Shin Wong Hernández,
Roger Arturo Vivas Molano,
Karen Sofía Sichaca Rodríguez,
Gabriel Esteban García Martínez,

Lina Camila Nieto Russi,
Gabriela Rodríguez Beltrán.
Profesor director:
Andrés Abel Rodríguez

Los servidores públicos son el cerebro y
el corazón del abstracto cuerpo denominado
administración pública (Boyer, 2019)

Resumen

Este artículo de investigación tiene como propósito establecer similitudes y diferencias entre los regímenes de acceso, permanencia y promoción en la función pública o servicio civil en España, Perú, Argentina, Chile y Brasil. Para alcanzar dicho propósito se presenta inicialmente un análisis general sobre los antecedentes históricos y normativos de los países mencionados. En la segunda parte se examinará en qué consisten los regímenes de acceso, permanencia y promoción de acuerdo con la función pública o servicio civil en cada país a través

.....
1 El presente artículo es el resultado de la Convocatoria para la Selección de Semilleros de Investigación 2021, del Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina -UNIJUS-, de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (código Hermes 57097). Asimismo, es producto de la vinculación del semillero de investigación al grupo de investigación Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Este artículo solo ha utilizado ChatGpt como editor de estilo. Siempre ha procurado por su uso ético, transparente y seguro. Por último, el artículo fue dirigido por el profesor Andrés Abel Rodríguez Villabona.

de tres ejes vinculados con cada contexto histórico y jurídico particular, un análisis dogmático y una reflexión crítica sobre su implementación. Por último, se expondrán las similitudes y diferencias identificadas.

Palabras clave: mérito, meritocracia, administración pública, función pública, servicio civil, régimen de acceso, régimen de permanencia, régimen de promoción

Abstract

This research article aims to establish the similarities and differences between the regimes of access, permanence, and promotion in the public service or civil service in Spain, Peru, Argentina, Chile, and Brazil. To achieve this goal, the article will present, in a first part, a general analysis of the historical and normative background of these countries. In a second part, it will examine each country's specific regulations regarding access, permanence, and promotion in the public service or civil service. This will be done through three key aspects linked to their particular historical and legal context, a doctrinal analysis, and a critical reflection on their implementation. Finally, it will present the identified similarities and differences.

Key words: merit, meritocracy, public administration, civil service, access regime, permanence regime, promotion regime.

Résumé

Cet article de recherche a pour objectif d'établir les similitudes et les différences entre les régimes d'accès, de permanence et de promotion dans la fonction publique en Espagne, au Pérou, en Argentine, au Chili et au Brésil. Pour atteindre cet objectif, l'article présentera, dans une première partie, une analyse générale des antécédents historiques et des réglementations de ces pays. Dans une deuxième partie, il examinera, pays par pays, les caractéristiques de leurs régimes d'accès, de permanence et de promotion dans la fonction publique, en tenant compte de trois axes liés à leur contexte historique et juridique spécifique, une analyse doctrinale et une réflexion critique sur leur mise en œuvre. Enfin, il exposera les similitudes et les différences identifiées.

Mots-clés: Mérite, Méritocratie, Administration Publique, Fonction Publique, Service Civil, Régime d'Accès, Régime de Permanence, Régime de Promotion.

Introducción²

La relación entre justicia y mérito no es sencilla dado que existen varias posturas al respecto. En un primer momento, Rawls (1971) hace hincapié en la importancia de distinguir entre el concepto de justicia y las diversas concepciones que existen al respecto. El concepto de justicia implica encontrar un equilibrio entre los reclamos individuales y los principios que determinan cómo se distribuyen las cargas, los beneficios y –en algunos casos– las ventajas sociales. Sin embargo, las diferentes concepciones de justicia se centran en las interpretaciones de cuáles son los principios que deben guiar esas distribuciones (Rawls, 1971, como se citó en Nino, 1996).

Desde ciertas perspectivas, siguiendo a Rodríguez (2023), el mérito es entendido como una relación de tres niveles entre el sujeto, el objeto y la base y permite justificar diversos modelos de asignación de cargas y beneficios. Un gobierno en el que cada individuo es responsable de su destino, trabajo duro y desarrollo de sus talentos con el propósito de lograr una movilidad social e igualdad de oportunidades, en oposición a una redistribución económica y cultural. Sin embargo, puede suponer la comprensión de la meritocracia como un discurso ideológico que constituye el fundamento de estructuras de poder.

Esta controversia extrapolada en el escenario de las diferentes administraciones públicas y, en concreto, de la función pública o el servicio civil cobra un rol relevante en la medida en que su propósito, más allá de la primera concepción de meritocracia, es lograr un proceso de contratación y selección de funcionarios públicos que priorice el interés general y se enfoque en la eficiencia de las funciones de gobierno (Rodríguez Andrés, 2023, p. 24). Su hipótesis central consiste en que estos regímenes en los países seleccionados tienen en común unos principios orientadores, consolidados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), que permiten encontrar similitudes en el desarrollo de la función pública. Sin embargo, tienen diferencias

.....
2 Este artículo ha modificado su estilo de citación y referencia. Si bien sigue las normas APA, se ha optado por incluir tanto los nombres como los apellidos de todos y todas las autoras para evitar la invisibilización de ellas en la academia.

provenientes de su organización político-jurídica, territorial e histórica como nación que generan desafíos particulares.

Para alcanzar el propósito enunciado, en el artículo se presenta inicialmente un análisis general sobre los antecedentes históricos y normativos de los países mencionados, en la segunda parte se examinará en qué consisten sus regímenes de acceso, permanencia y promoción en la función pública o servicio civil, a través de tres ejes vinculados con cada contexto histórico y jurídico particular, un análisis dogmático y una reflexión crítica sobre su implementación. Por último, se expondrán las similitudes y diferencias identificadas.

En cuanto a la metodología utilizada en este artículo se siguen las pautas propuestas por Courtis (2006), tanto en la primera parte –que se enfoca en el análisis general– como en el primer eje de la segunda parte, donde se emplean materiales de carácter histórico para desarrollar la argumentación posterior. En el segundo eje de la segunda parte, se lleva a cabo una investigación dogmática sistematizadora, principalmente de carácter normativo. Esto se logra a través de la selección del objeto de estudio, la identificación de los valores y principios relacionados con dicho objeto y el análisis de los componentes del conjunto normativo utilizando una variedad de métodos lingüísticos, sistemáticos y lógicos.

Para las conclusiones el artículo recurre al material de derecho comparado. En este punto son seguidos los criterios propuestos en el libro de Pegoraro y Rinella (2006). En relación con el modelo de juicio comparativo, la comparación fue realizada entre los regímenes de acceso, permanencia y promoción en la función pública o servicio civil (*comparandum*), en España, Perú, Argentina, Chile y Brasil (*comparatum*). En cuanto al alcance de la comparación, se llevó a cabo una comparación interna, nacional y en sentido restringido, centrándose en el análisis del derecho vigente. Además, fue realizada una comparación horizontal, con especial énfasis en España, Argentina y Brasil en el nivel central. Esta comparación es sincrónica y, en principio, es de carácter microcomparativo, pero con un impacto a nivel macrocomparativo, dado que la meritocracia es un elemento fundamental en la estructura de los sistemas jurídicos.

Descifrando los antecedentes: análisis general

En Iberoamérica, durante el siglo xix, la función pública estaba mayormente influenciada por sistemas de patrimonialismo y clientelismo que solamente beneficiaban a ciertos sectores privilegiados, en especial a las élites criollas. A pesar de esto, hubo intentos de introducir el mérito como un requisito para acceder a los empleos públicos. Sin embargo, estos intentos tuvieron poco éxito debido a la falta de una estructura organizada y a la persistente influencia clientelista en las relaciones.

Fue en el siglo xx cuando se llevaron a cabo las primeras reformas para modernizar la administración pública, implementadas en España en 1918 y en Latinoamérica desde la década de 1920. Su objetivo era adoptar un modelo de administración basado en las ideas de Max Weber³. Según este modelo, la administración debe estar compuesta por profesionales competentes que ingresan por mérito, avanzan en sus carreras en función de su desempeño y disfrutan de estabilidad laboral (Inab, 2018, p. 8).

A medida que avanzaban las reformas, tenían como propósito racionalizar la administración pública. Sin embargo, en las décadas de 1960 y 1970, Iberoamérica experimentó períodos de fuerte autoritarismo como las dictaduras en América Latina y la dictadura de Franco en España. Incluso en países que no estaban bajo dictaduras fueron instaurados gobiernos autoritarios o regímenes de excepción. En todo caso, en este periodo, continuó la modernización de la administración con base en el modelo de Weberiana, aún en condiciones autoritarias (Inab, 2018, p. 139).

Entre 1980 y 1990 dos acontecimientos relevantes marcaron la región: por un lado, se produce un proceso de redemocratización en varios países, acompañado en algunos casos por la adopción de un modelo de Estado federal que implicó una descentralización del servicio civil.

.....

3 Las ideas de Weber conciben que el Estado y por lo tanto su estructura administrativa debe trabajar bajo los principios de una autoridad racional-legal, en la que la legitimidad y el actuar administrativo debe basarse en normas e instituciones formales, que funcionen de forma objetiva aisladas de intereses individuales, y apoyadas por el conocimiento científico (Inab, 2018).

Por otro lado, se implementó la Nueva Gestión Pública y, como resultado de esto, se adoptó el enfoque gerencial que consistía en adaptar y transferir las prácticas gerenciales desarrolladas en el sector privado, al sector público. Promovía el tratamiento de servicios públicos como si fueran negocios y la introducción de principios empresariales en la gestión del sector público.

Desde 2003, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) ha estado produciendo documentos para orientar la administración pública en Iberoamérica⁴. Según Roth (2016), en la actualidad, existe una crítica hacia la gobernanza democrática en el ámbito de la administración pública, tanto en relación con la Nueva Gestión Pública como frente a la burocracia weberiana (pp. 31-32). En este contexto, a continuación, se examinará, país por país, cuáles son las principales características de sus regímenes de acceso, permanencia y promoción en la función pública o servicio civil.

España

Descifrando los antecedentes: un viaje a través de la historia y la normativa española

La función pública española tiene su origen en la promulgación del Estatuto de Ballesteros entre los años 1825 y 1827, su propósito era regular las condiciones de acceso, carrera y retribución de los empleados de la Real Hacienda. Este evento marcaría posteriormente la promulgación de otros estatutos, tales como: el Estatuto de Bravo que constituye el primer Estatuto General de la Función Pública (1852); el Estatuto de O'Donnell (1866), cuyo objeto era limitar el uso político de los cargos públicos; y el Estatuto de Maura (1918) que pretendió eliminar las prácticas clientelares estableciendo la inmovilidad de los funcionarios de carrera (Muñoz, 2019).

Si bien con cada estatuto hubo avances, con el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial y la instauración de la dictadura

.....
4 Es recomendable ver el documento Cartas Iberoamericanas del CLAD (2015). En especial: i) Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003); ii) Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico; y iii) Gestión Pública Iberoamericana para el siglo xxi.

militar de Franco, muchos de los esfuerzos por fortalecer la función pública se fueron al traste. Por esa razón, durante los años 1963 y 1964, con la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, se llevó a cabo una reforma al sistema. Sus principales elementos se mantienen hasta nuestros días con una mayor consolidación, tales como la introducción de nuevas formas de vinculación al empleo público, que permitieron flexibilizar la carrera administrativa, según Desdentado (2016).

Luego de la muerte de Franco, el país ibérico emprendió el camino para volver a la democracia, momento que fue consumado con la promulgación de la Constitución de 1978 y su modelo de sistema de comunidades autónomas⁵. Un análisis sobre la función pública indica que la Constitución se limita a enunciar los principios generales –tales como igualdad, mérito y capacidad–, la cláusula de competencias (que es aquella que establece quién regula la función pública: el Estado central o las comunidades autónomas) y la autorización de leyes posteriores.

En cuanto a los principios generales, la Constitución estableció una relación importante entre los artículos 23.2⁶ y 103.3⁷, hecho que sugiere que el acceso a ciertas posiciones debe basarse en el mérito y en la capacidad de las personas. Aunque estos artículos no hacen referencia explícita a la promoción de empleados públicos, una lectura sistemática de la Constitución –según Desdentado (2016), especialmente considerando que el artículo 14 establece el derecho a la igualdad y es extrapolado a todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos– indica que estos mismos principios también son aplicables en esa situación.

Ahora bien, un tema controvertido en el sistema jurídico español está relacionado con la cláusula general de competencias en la regulación de la función pública, que surge porque el sistema de

.....
5 Es un régimen que combina rasgos propios de los sistemas unitarios y federales, como caso especial de organización política. Este está enmarcado en un sistema de Monarquía Constitucional según el artículo 1° de la Constitución.

6 En este artículo es reconocido el derecho fundamental de todas las personas a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

7 En el cual se establece que el Estatuto del Empleado Público será quien regule las cuestiones referentes al acceso al empleo público bajo los principios de mérito y capacidad; la sindicalización de estos; el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

comunidades autónomas dificulta la asignación de responsabilidades. La Constitución Española intentó abordar esta cuestión a través del artículo 149.1.18, pero su redacción fue tan abierta que existen diversas interpretaciones. Según Muñoz (2019), surgieron dos posturas en la interpretación de esta cláusula: la primera, estatalista, sostenía que las competencias generales debían recaer en el Estado central; mientras que la segunda, autonomista, abogaba por otorgarlas a las comunidades autónomas. En esta controversia, el Tribunal Constitucional Español tomó postura a través de la sentencia del 05 de agosto de 1973 que favoreció la interpretación estatalista y, en consecuencia, dio un mayor poder regulatorio al Estado central. Esto significa que, mediante leyes, el gobierno central tiene la autoridad para establecer reglas generales que todas las comunidades autónomas y entidades locales deben cumplir. Sin embargo, es importante destacar que las comunidades conservan cierta autonomía, siempre y cuando respeten las pautas establecidas por el Estado central, según Gamero y Fernández (2016).

Por último, en virtud del artículo 103.2^º de la Constitución de 1978, han sido promulgadas cuatro leyes que regulan la función pública: la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP) de 1984; la reforma a la LMRFP de 1988 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, Ebep) de 2007; el Texto Refundido⁹ del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, Trebep) de 2015 que es el texto vigente sobre función pública.

Análisis normativo: texto refundido estatuto básico del empleado público

Antes de profundizar en el tema del régimen de acceso, permanencia y promoción, es importante determinar los destinatarios de las normas del Trebep. El artículo 2 establece que estas normas se aplican al personal funcionario y, en ciertos casos, al personal laboral en la

8 Remisión a regulación por ley de la función pública.

9 Es una clase de norma que tiene rango de ley y fue aprobada por el Gobierno. Su finalidad fue unificar en un solo texto leyes que regulan una misma materia, así como las diferentes modificaciones que se han ido produciendo de dicha ley (Conceptos Jurídicos.com, 2023).

administración pública española. El personal funcionario se divide en dos grupos: funcionarios de carrera –que acceden mediante concurso de méritos– y funcionarios interinos –contratados temporalmente para cubrir vacantes–. El personal laboral, en cambio, consiste en individuos contratados por la administración para roles específicos bajo un contrato de trabajo.

En primer lugar, con respecto al acceso al empleo público, el artículo 55 del Trebep establece varios principios fundamentales, como el mérito y la capacidad, la publicidad y la transparencia, con el fin de asegurar igualdad en la selección de candidatos. Los siguientes cinco artículos detallan requisitos generales y adaptaciones para grupos especiales, como extranjeros y personas con discapacidad. El artículo 61 es crucial, ya que establece las reglas para los concursos de mérito destacando la importancia de que las pruebas se ajusten al puesto. Esto refleja el énfasis del Trebep en la capacidad específica del conocimiento teórico como motor de acceso al empleo público. Además, los numerales 6 y 7 del mismo artículo establecen que los funcionarios de carrera y el personal laboral fijo se seleccionarán principalmente a través de exámenes (oposición) y una combinación de exámenes y méritos (concurso-oposición). El concurso puro, que evalúa únicamente los méritos sin exámenes, se reserva para situaciones excepcionales.

En relación con la permanencia, varias secciones del Trebep tratan este tema, como el capítulo 2 del título I, que está enfocado en los derechos de los funcionarios, incluyendo la promoción interna y la evaluación del desempeño. El artículo 20 se centra en la evaluación del desempeño y, en su numeral 4, se destaca que la continuidad en un puesto obtenido mediante concurso depende de los resultados de evaluación. Sin embargo, este artículo no ofrece detalles, pues se delega a las administraciones autonómicas la tarea de establecer sus propios sistemas de evaluación para sus funcionarios.

Alrededor de la promoción, en el mismo capítulo 2 del título I, en el artículo 14, numeral 3 del Trebep, se establece este derecho individual de cada servidor público y su reglamentación. Así, el artículo 16 señala dos tipos de carreras administrativas: horizontal y vertical. Por un lado, la carrera horizontal permite a los empleados avanzar en su categoría

o escalafón sin cambiar de puesto, con base en la evaluación de su desempeño según el Instituto Nacional de Administración Pública Inap (2018). Esto asegura que los mejores empleados tengan la oportunidad de ascender en su cargo actual. Por otro lado, la carrera vertical permite a los empleados avanzar en la estructura de puestos de trabajo mediante su participación en procesos de selección para vacantes (Inap, 2016). Ambas vías de promoción son complementarias, no excluyentes. La carrera horizontal se relaciona con la calidad del trabajo, mientras que la carrera vertical depende de la voluntad del empleado para participar en tales procesos de selección. Es necesario mencionar que la evaluación del desempeño y la capacitación son criterios para la promoción, sin embargo, no existen criterios generales, pues se deja a disposición de cada comunidad autónoma la regulación de este asunto.

Por último, es importante mencionar las instituciones responsables de gestionar los procesos de acceso, permanencia y promoción en el empleo público. El Ministerio de Hacienda y Función Pública es la autoridad principal encargada de la gestión de la función pública. En su seno, la Secretaría de Estado de la Función Pública supervisa y coordina los asuntos relacionados con este ámbito. Dentro de la Secretaría de Estado de la Función Pública, existen órganos especializados, como el Instituto Nacional de Administración Pública (Inap- e¹⁰), que se dedica a la formación de empleados públicos.

Es importante destacar que no existe una institución central encargada de la selección de candidatos para cargos públicos. Esto se debe a que el artículo 60 del Trebep y la Orden HFP/688/2017 estipulan que los órganos de selección se establecen para cada proceso de selección. Estos órganos deben ser técnicos y cumplir con requisitos como la paridad de género y no incurrir en inhabilidades para desempeñar sus funciones.

.....
10 Esta sigla hace referencia al Instituto Nacional de Administración Pública de España. Se hace la aclaración para evitar confusiones con el INAP de Argentina.

En la encrucijada: la función pública española ante sus avances y desafíos

Las desigualdades de género son un gran desafío en el empleo público. Estas no se centran en el acceso al empleo público, sino en la representación de las mujeres en puestos de liderazgo y en las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Según el Boletín Estadístico del Personal de las Administraciones Públicas (2022), el 57.81 % de todos los cargos públicos estaban ocupados por mujeres¹¹. Según el Instituto Nacional de Estadística (2021), las mujeres ocupaban en los puestos directivos el 43.7 % de esos cargos, un porcentaje elevado, pero que aún refleja desigualdades en comparación con los hombres.

En cuanto a las brechas salariales de género, en 2020 en el empleo público la cifra fue un 8.2 %, un porcentaje más bajo que en el sector privado, que fue del 13.9 % en el mismo año. Los datos son alentadores, pues indican un progreso hacia la igualdad de género en el sector público. Estos avances se atribuyen en gran medida a la Ley Orgánica número 3 de 2007, también conocida como la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres que ha sido crucial al proporcionar directrices para la igualdad de género mediante políticas estatales (Sáez, 2019).

Otro de los desafíos clave que enfrenta el empleo público en España es la creciente laboralización¹² de la función pública. Este problema tiene sus raíces en la reforma del empleo público que tuvo lugar en la década de 1960 con la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, como lo destaca Desdentado en su análisis de 2016. Esta ley amplió las modalidades de vinculación en el empleo público, inicialmente con el propósito de flexibilizar una vinculación que antes era más rígida. Sin embargo, con el paso de los años, esta flexibilidad se ha utilizado en exceso, convirtiéndose en un problema.

.....
¹¹ Es una cifra significativa, pues según Inap (2016), las mujeres obtuvieron acceso a la carrera administrativa solo hasta 1961.

¹² La laboralización hace referencia al aumento de empleados del Estado que son vinculados por medio de contratos laborales tradicionales que no cuentan con las mismas garantías y requisitos que la vinculación por medio de la carrera administrativa.

Según datos del Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (Besap), en julio de 2022 el 46.64 % de los empleados públicos no eran funcionarios de carrera, sino personal laboral u otro tipo de personal. Esto implica que apenas el 53.36 % de los empleados públicos eran funcionarios de carrera, es decir, que ingresan a través de concursos de méritos y tienen la oportunidad de progresar en sus carreras.

Estas cifras son significativas, ya que muestran de manera clara que casi la mitad del empleo público en España se ha laboralizado. Este hecho es preocupante pues como lo hemos subrayado, la movilidad limitada de los empleados públicos y la oportunidad de avanzar a través de la carrera administrativa son elementos fundamentales para prevenir el clientelismo y la influencia indebida de intereses políticos.

En resumen, España avanza de manera considerable en la promoción de la igualdad de género en el empleo público. Sin embargo, actualmente enfrenta el desafío de detener la creciente laboralización en el sector. Esto podría amenazar los principios en los que se basa el sistema de función pública, que son esenciales para lograr un Estado más eficiente en relación con los objetivos de desarrollo sostenible y los estándares de la nueva gobernanza.

Descifrando los antecedentes: un viaje a través de la historia y la normativa peruana

En cuanto a los antecedentes del servicio civil peruano, este breve recorrido¹³ inicia con la era del Estado planificador o interventor, entre los años 1930 y 1990. Los orígenes de esta etapa se remontan a la dictadura militar autocrática de Óscar Benavides, quién propugnó por la concentración de la responsabilidad de las instituciones estatales en la gestión de los recursos humanos. Allí es posible identificar, en palabras de Aguirre Marina (2016), el origen del servicio civil institucionalizado a través de la creación de la Intendencia General de Hacienda en 1937, entidad que en su momento asumió las funciones

.....
13 La descripción del recorrido histórico es tomada del análisis de los periodos propuestos por Salazar Javier (2018) en su artículo La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica siglos xix-xxi)

relacionadas con el manejo de la administración pública y estableció el sistema de escalafón y pensiones.

Si bien este periodo trae diversas reformas en materia de servicio civil (ver figura 1), este concluye con múltiples dificultades, con consecuencias políticas y sociales catastróficas generadas por el primer gobierno de Alan García¹⁴. Estos antecedentes dan paso a un segundo periodo, desde 1990 hasta la actualidad, conocido como la era de la reforma del Estado, que enfrentará los desafíos de reducir la intervención estatal y mejorar la confiabilidad en las instituciones, entre otros. En este periodo es posible identificar cuatro etapas que constituyen el trayecto en la continua consolidación del servicio civil (ver tabla 1).

Figura 1. Tejiendo la historia: evolución de la gestión de recursos humanos en el servicio civil peruano¹⁵



14 Entre las problemáticas económicas, sociales y políticas identificadas están falta de credibilidad en las instituciones, corrupción, hiperinflación e incertidumbre sobre la situación de la deuda externa (García, 2022).

15 Adaptado de *Cronología de creación de entidades a cargo de la gestión de recursos humanos en el servicio civil*, SERVIR- GPGRH. (2012, p. 1), El Servicio Civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma.

Tabla 1. *La Era de Reforma del Estado*¹⁶

Etapa	Características
Primera etapa (1990 – 1994) - Primer intento de reformas: cierre de la carrera administrativa, expansión de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública.	En el periodo en que se promulgó la Constitución Política de 1993 en Perú, se estableció que el país es un Estado democrático y social de derecho con un modelo unitario, representativo y descentralizado. Sin embargo, la Constitución no reconocía explícitamente el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos del servicio civil, aunque este derecho se incorporó al ordenamiento jurídico peruano a través de la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, se destacan las medidas institucionales adoptadas en ese momento, que incluyeron la restricción del ingreso a la carrera administrativa, pruebas de clasificación semestrales, la utilización del régimen laboral de la actividad privada en el sector público y la preferencia por contrataciones por servicios no personales y contratos no remunerativos para la carrera administrativa, como parte de una política de austeridad para controlar el gasto de personal y mejorar la eficiencia en el servicio público (Servir, 2012, pp 5-9).
Segunda etapa (1995 – 1999) - La modernización del Estado.	En la segunda etapa, se implementaron reformas destinadas a modernizar el Estado, con el Instituto Nacional de Administración Pública (Inap) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) liderando los esfuerzos de transformación de la administración pública. Sin embargo, a pesar de sus intentos, no lograron los resultados deseados debido a la falta de apoyo político y popular, así como al aumento del gasto debido a la conversión de los contratos SNP en contratos laborales. La PCM se centró en la gestión pública, asumiendo la supervisión del sistema administrativo de recursos humanos y la dirección de la Escuela Superior de Administración Pública (Esap), que finalmente desapareció en 2008.
Tercera etapa (2000 – 2007) - La institucionalidad pública	En la tercera etapa, se busca consolidar la institucionalidad pública en Perú debido a la desconfianza ciudadana por corrupción y falta de transparencia. Es creada una Comisión multisectorial gubernamental que propone mejoras (MinTrabajo, 2001). En 2003, el BID clasifica al Servicio Civil peruano en el puesto 17 de 21, evidenciando la necesidad de reformas, que se concretan con la Ley del Marco del Empleo Público de 2004 (Servir, 2012, pp. 10-16).

.....
¹⁶ Adaptado de intentos de reforma del Servicio Civil. SERVIR- GPGRH. (2012, p. 4), El Servicio Civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma.

Cuarta (2008 - actualidad) - La actual reforma: Reforma del servicio civil- creación de SERVIR.	En medio de una bonanza económica, en 2008, el Congreso aprobó la Ley 29157, concediendo al poder ejecutivo facultades legislativas sobre el Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos. Esto permitió al poder ejecutivo superar obstáculos en el servicio civil, promulgado cinco decretos legislativos: (i) Creación de Servir, entidad reguladora de recursos humanos; (ii) Creación del CGP; (iii) Normas de capacitación y rendimiento público; (iv) Régimen especial para gobiernos subnacionales; y (v) Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Análisis normativo: Ley Marco de Servicio Civil y su Reglamento

Un balance de este segundo momento clave nos permite identificar cómo con cada etapa fue creándose un bucle entre problemas y reformas que pretendían hallar una solución, desde el campo normativo, pero sin fruto alguno. Esta dinámica que inicialmente se fue presentando hasta la cuarta etapa, cuando se dio la promulgación de un paquete de decretos legislativos en un contexto económico, social y gubernamental favorable.

La cuestión es que, si bien en esta última etapa cambia la situación, como consecuencia de los diferentes sucesos normativos se han acumulado múltiples normatividades sobre aspectos puntuales relacionados con el servicio civil y sus regímenes de vinculación, públicos y privados, en las entidades públicas del Estado, en los tres niveles de gobierno. Entre ellas están las siguientes: 1) El Decreto Legislativo 276 de 1984, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; 2) Decreto Legislativo 728 de 1997, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; 3) Decreto Legislativo 1057 de 2008, Contratación Administrativa de Servicios.

Cada normatividad ha llevado a un desigual otorgamiento de derechos y deberes a los servidores públicos y a un caótico régimen de la función pública. Por lo anterior, en el marco de la cuarta etapa del segundo periodo, estas problemáticas han sido abordadas a través de la promulgación de la Ley Marco del Servicio Civil¹⁷ (en adelante, LSC)

.....
¹⁷ Considerando el objeto de este artículo, se hará énfasis en esta norma y su reglamento general dado que son preferentes y excluyentes con respecto a las demás y abordan

(Ley No. 30057 de 2013), el Reglamento General de la Ley de Servicio Civil (en adelante, RLSC) (Decreto Supremo 040-2014-PCM de 2014), el Reglamento de Compensaciones de la Ley de Servicio Civil (Decreto Supremo 138-2014-EF de 2014) y el Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales (Decreto Supremo N.º 041-2014-PCM de 2014).

Ahora bien, previo al abordaje del régimen de acceso, permanencia y promoción de los servidores de carrera, consagrado en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento General, es importante tener presente la caracterización de los grupos¹⁸ del servicio civil en Perú:

Tabla 2. Grupos de los servidores civiles del servicio civil¹⁹

Grupo (LSC, TÍTULO IV Y RLSC, TÍTULO VII)	Definición	
Funcionarios LSC, art 52)	Aquellos que desempeñan funciones políticas o de gobierno, de dirección política y funciones administrativas o funciones de preeminencia política (Boyer, 2019).	En este grupo no aplica, pero está integrado por: i) cargos públicos representativos; ii) designación o remoción regulada; iii) libre designación y remoción.
Directivos públicos	Aquellos que desarrollan funciones en relación con la organización, dirección o toma de decisiones en un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.	Está organizado en una familia de puestos titulada dirección institucional

.....
el punto central del régimen de acceso, permanencia y promoción.

18 Considerando la formación, capacitación y experiencia reconocida, la legislación peruana implementa la categoría de “grupos” como una forma de organización de los servidores públicos.

19 Adaptado de: *Los grupos del servicio civil*. Boyer (2019, p. 76). El derecho de la función pública y el servicio civil. Nociones fundamentales. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Servidores de carrera	Aquellos que realizan funciones sustantivas y de administración interna en una entidad.	Está organizado en 6 familias de puestos: i) planteamiento y gestión del gasto; ii) gestión institucional; iii) asesoramiento y resolución de controversias; iv) formulación, implementación y evaluación de políticas públicas; v) prestación y entrega de bienes y servicios; vi) fiscalización, gestión tributaria y ejecución coactiva.
Servidores de actividades complementarias	Aquellos que realizan funciones indirectas a aquellas funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.	Está organizado en 4 familias de puestos: i) operadores de prestación y entrega de bienes y servicios y operadores de servicios para la gestión institucional; mantenimiento y soporte; y choferes; ii) asistencia y apoyo; iii) administración interna e implementación de proyectos; iv) asesoría.
Servidores de confianza	Aquellos que su permanencia en el servicio civil está supe- ditada a la confianza por parte de quien lo designó.	No aplica. Sin embargo, pueden formar parte del grupo de directivos, servidor civil de carrera o servidor de actividades complementarias. En todo caso, este grupo no puede ser mayor al 5% del total de puestos de la entidad.

**Análisis normativo: Ley Marco de
Servicio Civil y su Reglamento**

Con respecto al criterio de incorporación, cabe resaltar que está compuesto por una fase de selección, vinculación, inducción y periodo de prueba (RLSC, art. 161). En concreto, los servidores civiles de carrera acceden a un puesto en una entidad pública a través de un concurso público de méritos²⁰ abierto²¹ (RSLC, art. 167). Una vez seleccionados, la Oficina de Recursos Humanos de la entidad deberá emitir una

.....
20 A su vez, el concurso público de méritos comprende una etapa de preparación, convocatoria, reclutamiento, evaluación y selección (RLSC, art. 169).

21 Este es un tipo de concurso específico para cubrir una vacante del nivel inicial de una familia de puestos del grupo de servidores civiles de carrera (RLSC, art.167).

resolución administrativa²² que permita formalizar el vínculo con la entidad y organizar las respectivas actividades de inducción (RLSC, art. 180 y 184). Así, el periodo de prueba inicia desde la prestación del servicio hasta un periodo de tres meses (RLSC, art. 185 y 190). Superado el periodo, el vínculo entre la entidad y el servidor civil se presume indeterminado (RLSC, art. 183).

En relación con el criterio de permanencia, más allá de los derechos y obligaciones que adquiere todo servidor público (LSC, art. 35; RLSC, libro II, título I y II), la evaluación y la capacitación son elementos relevantes en la medida en que están relacionados con el término o la progresión de la carrera (LSC, art. 26; RLSC, art. 253). Siguiendo a Boyer (2019) por un lado, la evaluación es una fase de un ciclo de gestión del rendimiento de los servidores, que permite medir sus niveles de esfuerzo, capacitación y responsabilidad. Entre las calificaciones que se pueden obtener están la de personal de rendimiento distinguido, la de personal de buen rendimiento, la de personal de rendimiento sujeto a observación y la de personal desaprobado (LSC, art. 26). En un escenario desfavorable, un servidor es calificado como personal de rendimiento sujeto a observación. Sin embargo, una segunda calificación igual produce la calificación de personal desaprobado, cuya consecuencia es la terminación del vínculo (RLSC, art. 47 y 216). Por otro lado, la capacitación puede ser de formación laboral (cursos sin obtención de título académico o planes de mejora a personal de rendimiento en observación) o profesional (posgrado) (LSC, art. 16; RLSC, art. 14).

Por último, el criterio de progresión o desarrollo implica el acceso a puestos de igual o diferente jerarquía en cualquier entidad del Estado (RLSC, art. 249). Ello previo a la participación en un concurso público de méritos transversal, cuyo requisito es cumplir con un tiempo de permanencia de dos años y contar con una calificación de personal de buen rendimiento en las evaluaciones de los dos últimos años (LSC, art. 71; RLSC, art. 168).

.....
22 Esta resolución contendrá como mínimo la fecha de inicio del vínculo con la entidad, determinación de periodo de prueba, remisión a las normas sobre sus derechos y obligaciones, nombre del puesto, familia del puesto y grupo (RLSC, art. 181)

Redefiniendo el Servicio Civil: Trayectoria y Desafíos en Perú

Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Perú sufre un retroceso en el desempeño de la función pública. Entre los múltiples factores identificados están: 1) debilitamiento de Servir como entidad líder y rectora en la reforma; 2) las dificultades en la aplicación de la Ley de Servicio Civil; 3) estancamiento del proceso de tránsito de regímenes en la aplicación de esta ley, tanto de entidades como de servidores; 4) mayor rigidez, a raíz de un fallo judicial²³, en el régimen de contratación administrativa de servicios por su cambio de régimen a plazo indeterminado; 5) falta de coherencia estratégica en el sistema de remuneraciones. Considerando que tanto la implementación de la ley 30057 y como la del CAS²⁴, extendieron las desigualdades salariales entre entidades, tipos de puestos y servidores civiles; 6) pérdida del rol de influencia del CGP en el servicio civil y, específicamente, en la toma de decisiones y planificación presupuestaria, lo anterior siguiendo a Strazza, (2022).

Sumado a los desafíos mencionados, desde una perspectiva de género, en el servicio civil peruano persisten problemas relacionados con la equidad salarial entre hombres y mujeres, y la persistencia de estereotipos de género que afectan la permanencia de ellas en sus cargos, especialmente en puestos de dirección. Asimismo, existe una falta de comprensión acerca de los enfoques diferenciados y las

.....

23 La validez del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) regulado en el Decreto Legislativo 1057 fue cuestionada en diferentes ocasiones. Uno de los cuestionamientos a la constitucionalidad de esta norma se da en la sentencia #EXP. N.º 00002-2010-PI/TC emitida el 31 de agosto de 2010, en la que se aclara que los servidores que se habían involucrado en la modalidad de contratos civiles de locación de servicios no personas a un régimen especial que se encuentra acorde a los cánones de la Constitución peruana, considerando que se trata de la vinculación de terceros para la ejecución de obras públicas, para que se preste o administre un servicio público, si bien, en la sentencia mencionada más de 5000 ciudadanos demandaron la inconstitucionalidad de la disposición, el Tribunal Constitucional de Perú declaró que la demanda de inconstitucionalidad era infundada, condicionando la interpretación del artículo 1 y su expresión “contrato administrativo de servicios” como un régimen especial” que se acoge a la constitución(EXP. N.º 00002-2010-PI/TC)

24 En el informe más reciente del BID en el 2022 se afirma que, dos de los puntos más débiles fueron: la ley 30057 o Ley Servir, que busca establecer un régimen único para los servidores públicos y la implementación del CAS al no estar sujeta a las escalas organizativas de las entidades.

responsabilidades en la prevención y sanción del acoso sexual por parte de las entidades, especialmente a nivel regional y local.

En contraste con los retos, en el último informe sobre la mujer en el servicio civil peruano (Talledo, 2023), es posible destacar el aumento en su participación en el servicio civil, especialmente en los gobiernos regionales. El grupo de edad más representado es el de las mujeres de 45 a 64 años, que constituyen el 41% de las servidoras públicas. También es relevante mencionar que las mujeres jefas de hogar representan el 30% de la población del sector público y se encuentran en su mayoría en el rango de edades de 45 a 59 años. Un análisis de su rol indica que su participación es más frecuente en carreras especiales, en concreto, un 52 % en 2021 (Talledo Francisca, 2023, pp. 5-17).

Argentina

Descifrando los antecedentes: un viaje a través de la historia y la normativa argentina

En Argentina con la Constitución de 1853 se adoptó un sistema de gobierno representativo republicano federal –artículo 1–. Sin embargo, no será sino hasta 1943 que se hicieron los primeros esfuerzos significativos para regular el empleo público. En ese año se promulgó el Decreto 16.672 de 1943, conocido como el Estatuto del Servicio Civil para la Administración Nacional. Este estatuto abordó cuestiones relacionadas con la carrera administrativa y clasificó al personal en tres categorías: administrativo y técnico profesional, obrero y de maestranza, y personal de servicio. Además, estableció la afiliación sindical obligatoria para los empleados públicos, otorgando al poder ejecutivo la responsabilidad de crear, organizar y regular los sindicatos de estos empleados. En todo caso, este Estatuto fue derogado al año siguiente y reemplazado por el Decreto 33.827 de 1944, que fue impulsado por el secretario de trabajo Juan Domingo Perón, en colaboración con la Liga Argentina de Empleados Públicos.

Ahora bien, en 1946 se dio uno de los acontecimientos más importantes en la historia de Argentina, por la elección presidencial de Juan Domingo Perón. Durante su gobierno iniciaron dos planes

quinquenales que incluyeron reformas al Estado y la reorganización del empleo público, con énfasis en la formación y capacitación de aquellos que ingresaban al servicio civil. Asimismo, en este periodo se estableció uno de los precedentes más importantes en cuanto a la relación entre el gobierno y los sindicatos, con la creación de Liga Argentina de Empleados Públicos (más tarde nombrada Unión del Personal Civil de la Nación, en adelante, UPCN) que en se constituyó como la fuerza sindical más importante del país (Inap, 2018).

Luego, el gobierno peronista fue derrocado por un golpe de Estado orquestado por la autodenominada Revolución Libertadora. Tras este suceso, se inició la redacción de un nuevo estatuto para el personal civil, que fue aprobado a través del Decreto Ley 6.666 de 1957, conocido como el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, y que entró en vigor en 1958. Su objetivo era dignificar la administración pública y garantizar la estabilidad del empleado público. Este derecho a la estabilidad fue tan relevante que fue incluido por primera vez en la Constitución mediante la reforma del artículo 14 bis, junto con la garantía de una organización sindical libre y democrática.

Años después, en 1973, se promulgaron tres normativas relacionadas con la función pública en Argentina: la primera de ellas, la Ley 20.172, estableció el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública. La segunda fue el Decreto 1.428 de 1973, que definió el escalafón del personal civil en la administración pública. La tercera, la Ley 20.173 de 1973, dio origen al Inap (Instituto Nacional de la Administración Pública), un organismo centralizado bajo la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros cuya función es la capacitación y la gestión del conocimiento.

Para 1974, una vez asumido el gobierno democrático –y debido a la cantidad de modificaciones– el Decreto 1.428 de 1973 fue derogado, sin ser reemplazado con algún otro texto. Por esta razón, hubo un vacío normativo en el empleo público en Argentina, este hecho contribuyó a la discrecionalidad en la designación de cargos y al nombramiento de personas no aptas para los puestos, lo cual supuso un retroceso en la eficiencia de la administración. En 1980 fue creado el régimen jurídico

básico de la función pública que recopilaba gran parte de los estatutos anteriores (Ley 22.140 de 1980).

En los años siguientes, fueron emprendidas modificaciones cuyo propósito era descentralizar las funciones gubernamentales, reducir significativamente el tamaño de la planta de empleados públicos e incentivar los retiros voluntarios con compensaciones, como parte de una política de racionalización. Por su parte, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Sinapa) fijó requisitos para el ingreso y promoción en esta profesión; y la Ley Marco 25.164 de 1999 estableció normas para la gestión del empleo público a nivel nacional²⁵.

En el contexto de estas modificaciones, la Ley 24.185 de 1992 estableció regulaciones para la negociación colectiva en el sector público, dando origen al primer Convenio Colectivo para la Administración Pública. Durante la negociación de este convenio, surgieron tensiones entre el gobierno y los sindicatos. De hecho, el sindicato de la Asociación de Trabajadores del Estado no firmó el primer convenio durante el gobierno de Menem, siendo aprobado únicamente por la UPCN. Sin embargo, en 2003, con la llegada de Kirchner a la presidencia, se reanudaron las conversaciones con diversos sindicatos, lo que permitió la aprobación de convenios sectoriales, como el Sistema Nacional de Empleo Público (en adelante, Sinep) entidad encargada del desarrollo de los distintos procesos meritocráticos- que fue homologado mediante el Decreto 2098 de 2008.

Análisis normativo: convenio colectivo sectorial

A través del Convenio Colectivo Sectorial, homologado por el Decreto 2.098 de 2008, se establecieron las disposiciones relacionadas con la regulación del empleo público a nivel nacional. Previo a su abordaje en cuanto al acceso, la permanencia y la promoción, es esencial entender cómo se organiza y clasifica el empleo público en Argentina. Así, en concordancia con el Convenio –en su título II, capítulo III, artículo 14– el empleo público se estructura en varios escalafones, en

25
Esta ley continúa vigente en la actualidad.

el marco de la carrera administrativa²⁶, a los que pueden aspirar los candidatos en los respectivos concursos de méritos, comenzando con cuatro grupos: general, profesional, científico-técnico y especializado. Cada uno de estos grupos según el artículo 15, se divide en diferentes niveles, designados de la A, ala F, en función de los requisitos necesarios para acceder a ellos. A su vez, cada nivel se compone de diez grados organizados en tramos generales, intermedios y avanzados (ver tabla 3).

Tabla 3. Estructura escalafón del Sinep

Nivel	Grados	Agrupamiento	Tramo
B C D E F	10	General	General
A B C D		Profesional	Intermedio
A B C D		Científico técnico	
A B		Especializado	Avanzado

En el marco de esta estructura, el artículo 24 del Convenio dispone, en cuanto al acceso al empleo público, que el comienzo de la carrera se lleve a cabo en el nivel y grado inicial correspondiente al cargo. Sin embargo, si el órgano de selección determina que el candidato reúne las condiciones necesarias, puede recomendar que ingrese en un grado superior al establecido. Asimismo, la Ley 25.164, en consonancia con la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (Decreto 1.421 de 2002), establece requisitos e impedimentos para el ingreso a la carrera administrativa. Esto incluye el período de asunción de funciones, requisitos de nacionalidad, excepciones y la prohibición de haber cometido delitos contra el Estado, entre otros aspectos detallados en la ley.

Con respecto a la permanencia, como fue señalado en el acápite anterior, la Constitución, –en su artículo 14 bis– otorga total protección a las diversas formas de trabajo y garantiza al trabajador condiciones laborales dignas, una jornada limitada, vacaciones pagadas, salario

26 Además, debido a la estructura federal de Argentina, cada provincia tiene la responsabilidad de decidir el número de vacantes y el tipo de clasificación de escalafones que aplica en su administración.

mínimo vital, igual salario por igual trabajo, libertad sindical y estabilidad para los empleados públicos, entre otros. Estos derechos tienen un fuerte respaldo constitucional y pueden hacerse valer tanto a nivel nacional como internacional.

El respaldo de los derechos se traduce en dinámicas que buscan crear estabilidad laboral mediante requisitos mínimos, lo que incluye una prueba efectiva de servicios durante un período de 12 meses, cumplir con horas de capacitación correspondientes al nivel y tramo de ingreso, obtener un certificado de aptitud psicofísica y pasar evaluaciones de desempeño que se realizan a los seis meses desde la asunción y entre los meses 10 y 11 de servicio.

Los nuevos empleados deben completar capacitaciones sobre normas de empleo y ética públicos, así como sobre la unidad organizativa o entidad descentralizada a la que se postulan. Si obtienen una calificación inferior a *bueno* o no cumplen con las capacitaciones, se anulará su designación, lo que significa que no serán seleccionados y no obtendrán la estabilidad laboral necesaria para mantener su puesto. De esta manera, para cada nivel, grado, tramo y grupo, se requiere la certificación del cumplimiento de estos requisitos para mantener la estabilidad en el empleo, de acuerdo con el Artículo 24, Decreto 214/06.

Por último, en lo relativo a la promoción, el Convenio establece dos tipos de ascenso en la carrera administrativa: la promoción vertical, que implica ascender en el nivel escalafonario, y la promoción horizontal, que se refiere a la promoción entre grados. Sobre esta última – Capítulo II del título III – se establecen los requisitos para la promoción de grado, que incluyen obtener calificaciones mínimas en la evaluación de desempeño anual, como tres calificaciones *buenas* o dos *superiores*, y cumplir con la carga horaria de capacitación dependiendo del nivel y tramo (Art. 26 del Decreto 2098/08).

Por su parte, la promoción vertical o promoción de tramos es llevada a cabo dos veces al año, en julio y enero, cuando son cumplidos los requisitos para ascender desde el grado inicial del tramo y han sido aprobadas las capacitaciones necesarias. Para el ascenso de nivel y cambio de agrupamiento, el personal de los niveles C y D del grupo

general puede solicitarlo por escrito antes del 31 de agosto. (Art 32 del Decreto 2098/08)

Ahora bien, en el artículo 1° del Decreto 103 de 2022 se estableció una oportunidad única, hasta el 31 de diciembre de ese año, para que el personal que cumpla con los requisitos para ascender a un nivel escalafonario superior –hasta dos niveles– pueda solicitar su reubicación, siguiendo un proceso de evaluación y mérito establecido por el Estado y consultando previamente a las entidades sindicales. Este proceso consta de cuatro fases: postulación, revisión de Recursos Humanos, evaluación por una comisión evaluadora y revisión final por parte de la oficina de Recursos Humanos para evaluar el impacto presupuestario. Este proceso solo se lleva a cabo si existe suficiente crédito presupuestario en la jurisdicción correspondiente.

Hacia un servicio civil de vanguardia: desafíos y logros en Argentina

A lo largo de la historia de Argentina, los gobernantes han mostrado un interés en regular tanto la administración pública como el empleo estatal. Sin embargo, han utilizado estos cargos para mejorar la eficiencia administrativa y como herramienta política en la asignación de puestos, lo que ha fomentado la imparcialidad en la función pública. Sumado a ello, las múltiples reformas en el empleo público han causado confusión en la aplicación de normativas y procedimientos –lo que dificulta a los aspirantes y empleados encontrar información y resolver problemas administrativos– dada la complejidad en la clasificación del empleo público y la dispersión de responsabilidades entre entidades.

A pesar de los desafíos, el empleo público avanza con la profesionalización a través de capacitaciones y evaluaciones obligatorias. De esta manera, su implementación ha tenido un impacto en el aumento de mujeres en cargos ejecutivos de carrera. En 2021, representaban el 36 %, mientras en 2022, la cifra subió al 48 %. Este avance refleja un compromiso con las políticas de género en la administración y la carrera administrativa, además de trabajar para eliminar el *techo de cristal* según Castellani (2023).

Asimismo, en este avance los sindicatos han desempeñado un papel importante en la formulación de regulaciones y acuerdos colectivos, cuyo objetivo es proteger los derechos de los trabajadores en el sector público. En algunos casos, la presencia y la aprobación de los sindicatos son requeridas por ley, y los procesos de promoción o despido de empleados públicos, deben ser el resultado de negociaciones entre el gobierno y los sindicatos.

Chile

Descifrando los antecedentes: un viaje a través de la historia y la normativa chilena

La función pública chilena tiene sus raíces en la Constitución de 1833 que estableció, sin una estructura clara, una organización estatal básica con múltiples cargos vinculados a los ministerios. No obstante, fue en el siglo xx cuando se comenzó a regular la función pública en el país. Durante los primeros 60 años de este siglo, se promulgaron cuatro decretos fundamentales que sentaron las bases de la función pública en Chile:

Tabla 4. *Decretos Ley: pilares función pública chilena*

Decreto Ley N.º 3740 de 1930.	Primer Estatuto Orgánico de los Funcionarios Públicos.
Decreto Ley N.º 8282 de 1945.	Estatuto Orgánico de los Funcionarios de la Administración civil del Estado.
Decreto Ley N.º 256 de 1953.	Nuevo Estatuto Administrativo para los Empleados de la Administración Pública.
Decreto Ley N.º 338 de 1960.	Unificación en materia de administración pública.

El 11 de noviembre de 1973 marcó un quiebre en la historia de Chile y su función pública. Ese día, Augusto Pinochet lideró un golpe de Estado contra el presidente Salvador Allende, desencadenando una de las dictaduras militares más notorias y brutales de América Latina. Durante los 17 años de gobierno dictatorial, Chile vivió profundos cambios en ámbitos sociales, económicos y legales que tuvieron un

impacto directo en la función pública. Este período se caracterizó por una transformación económica hacia el neoliberalismo, que resultó en la privatización de la mayoría de los servicios estatales y su transferencia a empresas privadas, lo cual llevó a un cambio en la percepción de la función pública y sus vinculaciones porque muchos pasaron de ser considerados servidores públicos a empleados sujetos a leyes laborales convencionales (Chamorro & Rosende, 2017).

En medio de cambios económicos y de un régimen autoritario, la actual Constitución Política de Chile fue promulgada el 8 de agosto de 1980. Este texto fue redactado por la Junta Militar, la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado, sin la participación del Congreso Nacional, que fue disuelto con el ascenso de Pinochet. Las disposiciones de la Constitución tenían como objetivo acentuar el nuevo modelo económico neoliberal y garantizar el orden público (Chamorro y Rosende, 2017). Esta Constitución abordó la función pública de manera general, mencionando la igualdad de oportunidades en el ingreso, capacitación y perfeccionamiento de sus miembros (artículo 38.) Sin embargo, dejó los detalles para una ley orgánica constitucional que la regulara (CPC, 1980, art. 38).

En 1986, se promulgó la Ley 18.575, que fundó las bases generales de la administración del Estado. En su artículo 7 se estableció un régimen jerarquizado para los empleados públicos. Además, en el artículo 15 se indicó que el régimen de los funcionarios administrativos se definiría mediante leyes estatutarias. En línea con esta disposición, el 15 de septiembre de 1989 el Ministerio de Interior emitió la Ley 18.834, que creó el Estatuto Administrativo.

El 11 de marzo de 1990 Chile recuperó su democracia. A partir de ese momento, emprendió un proceso de modernización de la función pública que implicó la promulgación de diversas normativas y la implementación de planes piloto con el fin de mejorar la administración pública. En 1993 inició el *Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública*, que resultó en la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y la democratización de los gobiernos locales. En 1994, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (en adelante Dipres) asumió un papel importante en la gestión del Servicio Civil, encargándose del

diseño del gasto público y la administración de los recursos destinados a la función pública, lo que resultó en recortes presupuestarios. Sin embargo, se enfocó en aspectos económicos en detrimento de la necesidad de garantizar una función pública eficiente (Ley 18.834, 1989). En 1997, el *Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública* evolucionó hacia el *Plan Estratégico de Modernización del Estado*, centrado en mejorar la atención al ciudadano y la transparencia administrativa, así como en orientar hacia resultados. Esto marcó el comienzo de las evaluaciones grupales de desempeño, en lugar de las individuales.

En el nuevo milenio, Chile experimentó cambios significativos en su sistema de función pública. En 2003, se promulgó la Ley del Nuevo Trato Laboral para los Funcionarios Públicos, que dio origen al Servicio Civil, la entidad responsable de la gestión de los funcionarios públicos. Además, esta Ley extendió la carrera administrativa hasta el tercer nivel jerárquico, lo que produjo un aumento de funcionarios vinculados por mérito y una reducción de los nombramientos directos basados en confianza.

Análisis Normativo: Estatuto Administrativo, Ley 18.834

Previo al abordaje del régimen de acceso, permanencia y promoción, conviene señalar que la categoría de servidores públicos comprende tres grupos: 1) empleados por contrato que son aquellos trabajadores que desempeñan funciones temporales (Ley 18.834, art. 3, literal c)²⁷; 2) cargos de exclusiva confianza que son designados por el presidente o por una autoridad con dicha facultad²⁸; 3) cargos de planta que pueden tener tres calidades: titular, suplente o subrogante (Ley 18.834, art. 4, literal b). Los titulares son nombrados de manera permanente en sus cargos. Los suplentes asumen las funciones del titular en caso de ausencia por diversas razones como licencia médica o suspensiones.

.....
27 Dado que no son funcionarios de carrera, la ley impone limitaciones, como una duración máxima de un año –deben ser retirados de sus funciones al final de cada año– y una contratación bajo esta modalidad que no debe superar el 20 % del total de funcionarios de cada institución.

28 Ejemplos de estos funcionarios incluyen ministros, secretarios regionales ministeriales, jefes de división, jefes superiores de los servicios, entre otros.

Los subrogantes son la opción que se presenta cuando ni el titular ni el suplente pueden cumplir sus funciones.

Es entonces la Ley 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo de 1998, la que marcó un cambio en la función pública chilena. El análisis sobre esta ley se centrará en los servidores públicos de planta, que corresponden al objeto principal de estudio de este trabajo. En cuanto a su acceso, este se realiza a través de concursos de mérito, regulados en el artículo 14 del Estatuto Administrativo. Estos concursos consideran factores como los estudios requeridos para la vacante, la experiencia laboral, las habilidades específicas necesarias y otros criterios particulares que la posición pueda demandar. Entre los requisitos se encuentran: ser ciudadano, cumplir con la ley de reclutamiento y movilización –si aplica–, contar con la salud necesaria para desempeñar las funciones, tener educación básica –con estudios adicionales según el nivel técnico o profesional requerido–, no haber sido despedido previamente de un cargo público por sanciones o bajo una evaluación deficiente del desempeño, y no tener inhabilidades (Ley 18.834, art. 12).

Con respecto a los criterios de permanencia y promoción, y considerando la relación intrínseca entre la capacitación y la evaluación de un servidor público de planta, estos serán abordados conjuntamente. Así, por un lado, en Chile están las capacitaciones de perfeccionamiento, que buscan mejorar las habilidades necesarias para el adecuado desempeño del cargo; las capacitaciones voluntarias, que dependen de cada institución y no conllevan beneficios adicionales más allá del enriquecimiento de conocimientos; y, por último, la capacitación de promoción como requisito previo en el avance de carrera (Ley 18.834, art. 22).

En la evaluación aplicada a los funcionarios de planta son clasificados en 4 categorías según su desempeño: los de distinción –candidatos a ascenso–; los buenos; los condicionales –estar en este nivel por más de dos años puede llevar al despido–; y los ubicados en la categoría de eliminación, que son desvinculados automáticamente (Ley 18.834, art. 28). Las calificaciones de estas evaluaciones son realizadas por juntas calificadoras (Ley 18.834, 1998, art. 22; Decreto 1825, 1998).

Por último, dos instituciones estatales desempeñan un papel fundamental: el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil. El SADP²⁹ tiene como tarea principal diseñar y llevar a cabo concursos de mérito para la selección de directivos en las instituciones del Estado. Tanto el SADP como la Dirección Nacional del Servicio Civil se establecieron mediante la Ley 19.882 –constituyendo a la Dirección Nacional del Servicio Civil como un órgano descentralizado y con independencia presupuestal y normativa, con conexidad al Ministerio de Hacienda como punto de encuentro con el gobierno– y sus funciones se ampliaron posteriormente con la Ley 20.955 de 2016. Esta última legislación enfatiza la importancia del mérito en la selección del personal que trabaja para el Estado e introduce cambios significativos como: ampliar la gama de cargos sujetos a selección por el SADP, establecer plazos definidos para la realización de concursos públicos tras los cambios presidenciales para asegurar estabilidad, y normatizar mecanismos que fomentan la eficiencia en la selección de empleados públicos –como la creación del Banco de Candidatos– entre otras medidas.

Por su parte, la Dirección Nacional del Servicio Civil se encarga de orientar, coordinar y supervisar al personal del Estado, asegurando el adecuado funcionamiento del SADP y supervisando el cumplimiento de competencias. Además, promueve buenas prácticas y un entorno laboral favorable para los funcionarios públicos.

Navegando la burocracia: avances y desafíos en el servicio civil chileno

A pesar de que Chile ha avanzado en el desarrollo de la función pública y su servicio civil se encuentra entre los mejores de América Latina (Dirección Nacional del Servicio Civil & Palet, 2017), aún enfrenta importantes desafíos. Por un lado, uno de los desafíos más destacados es el exceso de contratación de asistentes bajo la figura de

.....
29 El desarrollo del SADP demuestra cómo Chile ha adaptado sus prácticas para implementar modelos meritocráticos en la selección de funcionarios públicos. Cuando se creó este organismo, solo tenía autoridad sobre 644 cargos. Actualmente, el SADP es responsable de seleccionar y nombrar a más de 5000 funcionarios.

honorarios, superando los límites permitidos por la ley (Ley 18.834, 1989, art. 10), lo que socava los principios meritocráticos y los derechos laborales. La contratación de personal por honorarios es problemática porque no establece un vínculo laboral entre el proveedor del servicio y el Estado. Las personas contratadas con dicha modalidad no son consideradas empleados o servidores públicos, aunque desempeñen funciones correspondientes a cargos públicos. En esos casos los directores de las instituciones no consideran el sistema de méritos, ni hacen una valoración objetiva de los candidatos.

Según un estudio realizado por DIPRES en 2016, el 16 % de las personas estaban vinculadas por modalidad de honorarios³⁰, el 55 % por modalidad de contrata³¹, y solo el 28 % era funcionarios de planta. Esto refleja una tendencia creciente hacia la evasión de procesos basados en mérito y una limitación en el número de personas que ocupan cargos por carrera (Dipres, 2016).

En el caso de las personas contratadas bajo la modalidad de honorarios, aunque el límite del 20 % no se supera, existe un incumplimiento en términos de la duración máxima de permanencia, ya que en la mayoría de los casos las vinculaciones superan un año (Servicio Civil, 2017, p. 27). En el caso de las personas vinculadas por contrato, la situación es aún más preocupante, ya que el porcentaje de vinculación llega al 55 %, casi triplicando el límite legal permitido.

Por otro lado, en los últimos años ha habido un notable aumento en la presencia de mujeres en cargos públicos en Chile. Entre 2013 y 2019 las mujeres ocuparon el 60.2 % de los 227 221 cargos públicos (Dipres, 2021). Sin embargo, este porcentaje se concentra en áreas vinculadas al Ministerio de Género y al sector de Salud. Aún persiste una brecha en la ocupación de mujeres en áreas como el Ministerio de Defensa, el sector de la construcción y la minería (Gaete Ricardo y Álvarez Juliana, 2020).

A pesar de los avances en la cifra de mujeres en puestos de trabajo, todavía se enfrentan desigualdades en el acceso a roles de liderazgo.

.....
30 Puestos que son asignados para llevar a cabo tareas específicas y ocasionales, que no son propias de un funcionario de planta (usualmente es asistencia técnica o bachiller),

31 Las personas vinculadas a contrata se ocupan de funciones profesionales de carácter temporal, como lo es el diseño de planes de ejecución, la creación de conceptos, etc.

Mientras que, en roles basados en mérito, las oportunidades para las mujeres son equitativas, los cargos de confianza gubernamental suelen ser influenciados por prácticas clientelistas que las excluyen. Es importante destacar que estos puestos de confianza tienden a ser de naturaleza directiva. Por lo tanto, en los niveles más altos del país, la presencia de mujeres es inferior a la de hombres, a pesar de que en otros niveles de la administración hay más mujeres ocupando cargos.

Brasil

Descifrando los antecedentes: un viaje a través de la historia y la normativa brasileña

Brasil es una nación presidencialista y una república federal con tres esferas de gobierno: la unión federal, los 26 estados federados y municipios. Cada esfera de gobierno tiene su propia rama ejecutiva, legislativa y judicial. Por esta razón, no existe un sistema de información centralizado que registre al personal que forma parte de las ramas.

En el país existe una fuerte tradición meritocrática. Los antecedentes inician en la Constitución de 1824 donde el acceso al servicio público estaba basado en talentos, pero se favorecía a personas de estirpe noble, generando desigualdades en el acceso al empleo público. En la administración pública la falta de directrices claras devino en el abuso por parte de quienes tenían el poder de la burocracia, conducta que persiste hasta el siglo xx (Inab, 2018, pp. 124-125).

En 1930, con Getulio Vargas y su visión del Estado Novo, se impulsó la modernización administrativa basada en principios de otros países y las teorías de Weber, Fayol y Taylor (Inab, 2018, p. 126). Así, surgió un sistema de mérito para el acceso al empleo público y la adopción de un modelo estatal social democrático que incentivó la intervención en infraestructura pública y prestación de servicios (Inab, 2018, p. 127). Con todo, en 1964 inició la dictadura militar que transformó la administración al modelo autoritario. Bajo este régimen, se creó el Decreto-Ley 200 (1967) para aumentar el control gubernamental y modernizar la administración a través de la distinción entre directa e

indirecta³² (Inab, 2018) A pesar de esto, el sistema meritocrático sufrió dada la opacidad de la información y falta de organización (Gaetani Francisco et al, 2021).

Durante la década de los ochenta, la dictadura en Brasil sufrió por su falta de legitimidad y por una crisis económica. La sociedad civil, a través de movimientos como Diretas Já, buscó la redemocratización, teniendo como resultado la Asamblea Constituyente de 1987. La democracia volvió gradualmente a través de procesos de negociación reflejados en la Constitución Federal de 1988 (Sarmiento Daniel, 2009), que en el Capítulo VII sobre Administración Pública consolidó el sistema de mérito a través de los principios de legalidad, moralidad y eficiencia. Aunque, más adelante la Enmienda Constitucional 19 de 1998 permitió que los estados y los municipios creasen su régimen jurídico único y planes de carrera para los empleados de la administración pública directa, estas siguen rigiéndose por los parámetros constitucionales (Artículo 37, Constitución Federal, 1988).

Esos criterios están establecidos en la Ley 8112 de 1990, que se encarga de regular los derechos y obligaciones de los servidores públicos a nivel federal. Esta Ley promueve la estabilidad laboral, el acceso a través de concursos y el derecho a una jubilación integral (Llano Mercedes, 2014, p. 6) y define al agente público como alguien legalmente autorizado para ocupar un cargo público (Ley 8112, 1990, art. 2).

Las categorías de agentes administrativos que conforman la Administración del Estado se encuentran consagradas en el artículo 37 de la Constitución Federal: concursados, cargos en comisión y los temporarios contratados; de estas, únicamente la primera categoría tiene carrera del servicio civil, debido a que las otras dos corresponden a cargos temporales. A su vez, la ley ha reconocido las siguientes figuras para su subclasificación: políticos, quienes componen el gobierno y están en ejercicio de atribuciones constitucionales; honoríficos,

.....
32 La administración pública directa se refiere a las organizaciones que se encuentran bajo la línea directa del presidente, de los ministerios y las secretarías derivadas de estos últimos. Mientras que la administración pública indirecta comprende a las organizaciones con personería jurídica, como organismos autónomos y sociedades de economía mixta (Rodríguez, 2020, p. 40).

ciudadanos convocados para prestar de forma transitoria servicios al Estado, en razón de su capacidad profesional y sin vínculo laboral; delegados, ciudadanos a los que se les asigna una labor en el marco de una actividad estatal o servicio de interés colectivo, bajo la supervisión del delegante; acreditados, quienes reciben una acreditación de la administración para representarla en determinado acto; y, por último, los servidores públicos, en quienes se hará énfasis en la presente investigación, por estar vinculados al Estado con remuneración pecuniaria y al régimen jurídico único de la Ley 8112 de 1990 (Inap, 2018).

Ingreso

El artículo 37 de la Constitución brasileña establece los siguientes requisitos para acceder a empleos públicos: derechos políticos, obligaciones electorales³³, nivel educativo y edad mínima. El artículo 41 de la sección II sobre Licitación Pública de la Ley 8112 estipula que la investidura se logra tras aprobar un concurso público de pruebas o pruebas y títulos, realizado por entidades seleccionadas a través de licitaciones, en las cuales suelen quedar seleccionadas universidades públicas. Esto asegura neutralidad en la selección y evita influencias políticas (Llano, 2014). Para ingresar al concurso, se paga una tasa y el proceso puede durar hasta dos años, prorrogables por una sola vez.

Se establecen impedimentos para los aspirantes con sanciones penales y a quienes tienen relaciones familiares de hasta segundo grado con los jefes inmediatos de los cargos a los que aspiran (Inap, 2018). El concurso se evalúa mediante pruebas objetivas o subjetivas. La primera verifica la escolaridad y los conocimientos específicos, según la naturaleza y complejidad del cargo. La segunda, por su parte, evalúa las aptitudes para el cargo, como por ejemplo la oralidad. Estas pruebas deben ser evaluadas por un calificador con la formación exigida para el cargo y el tipo de prueba depende del nivel del cargo que se evalúe (Llano, 2014).

.....
33 En Brasil, la soberanía popular se ejerce por sufragio universal y por voto popular. Según el artículo 14 de la Constitución Federal, en su numeral primero establece que el voto es obligatorio para mayores de dieciocho años.

Una vez designado el servidor estará sujeto a período de prueba durante veinticuatro meses, en el cual debe demostrar su aptitud para el cargo. Cuatro meses antes de la finalización de este término es evaluado por una comisión creada por la autoridad competente de cada entidad (Inap, 2018).

Promoción

Una vez aprobado el concurso, el servidor ingresa e inicia su carrera administrativa. Las promociones se dividen en dos categorías: ascensos, que implican avanzar dentro del mismo cargo, y promociones que ocurren una vez que se alcanza la última posición en un cargo, lo que lleva a ascender a una categoría superior (Inap, 2018, p. 20-96). Las promociones, conforme al artículo 37 de la Constitución, pueden estar precedidas por requisitos, tales como la aprobación del concurso –que es el principal factor de movilidad– y el haber ocupado el cargo inferior o tener un título de posgrado específico. Es por ello por lo que Brasil cuenta con las Escuelas de Gobierno, encargadas de la formación de los servidores, puesto que su constante capacitación es requisito para la promoción y un deber del agente para la prestación efectiva de su servicio.

Permanencia

El desempeño individual y grupal del servidor es monitoreado de forma continua por lo cual recibe un puntaje respecto a las metas impuestas por el organismo. En caso de ser positiva, la evaluación de desempeño suele traducirse en una recompensa económica. Los criterios utilizados para la evaluación son: productividad, conocimiento de métodos y técnicas requeridas para el cargo, trabajo en equipo, compromiso y cumplimiento de normas éticas (Inap, 2018).

La Constitución Federal en el artículo 41 brinda estabilidad laboral después de dos años en el cargo. De acuerdo con el artículo 22 de la Ley 8.112, el servidor perderá su cargo por causa de una sentencia judicial en firme, un proceso administrativo sancionador o una evaluación

desfavorable del desempeño³⁴ donde se hubiera asegurado la defensa integral. Sin embargo, la sección IX de la misma ley desarrolla la posibilidad de reintegración en caso de que el despido hubiera sido invalidado por sentencia judicial, por lo que se le asegura al servidor su cargo.

Análisis institucional

En Brasil existen tres entidades responsables de la administración del servicio público. La primera entidad es el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, que desempeña un papel central en la gestión del personal civil y que operan mediante diferentes secretarías. Por un lado, la Secretaría de Gestión Pública (Segep) tiene la función de desarrollar políticas y directrices relacionadas con la planificación de la fuerza laboral, la estructura de las trayectorias profesionales y la evaluación del rendimiento. Por otro lado, la Secretaría de Presupuesto (Sof) se encarga de establecer los límites financieros para la creación de nuevos puestos, supervisa los aspectos económicos de la política de personal y participa en las actividades que generan un aumento en los gastos de personal (Pacheco, 2008).

La segunda entidad es la Escuela Nacional de Administración Pública, creada en 1986, con el fin de tener una escuela de gobierno nacional e intentando replicar la experiencia francesa de la École Nationale d'Administration. Dentro de sus funciones destacan la formación de nuevo personal para la administración pública, la capacitación del personal ya existente y su asesoramiento (Machado Rosângela, 2002). Por último, el Sistema de Personal Civil de la Administración Federal (Sippec) es responsable de agrupar a las unidades organizativas encargadas de las labores de gestión de personal en la Administración Directa y Autarquías³⁵.

.....
34 El Decreto 7133 de 2010 reglamenta el sistema de evaluación de desempeño, en su artículo 4 establece los siguientes ámbitos para tener en cuenta: (1) productividad, con base a metas de calidad preestablecidas por la entidad; (2) conocimientos requeridos para el cargo; (3) trabajo en equipo; (4) compromiso con el desarrollo de sus funciones; (v) cumplimiento de normas de conducta.

35 En Brasil, las autarquías son entidades administrativas con la capacidad de gestionar sus propios recursos y competencias en el ámbito público. Estas entidades son creadas por ley, están sometidas a la supervisión y control del Estado. Su principal responsabilidad es la provisión de servicios públicos y la gestión de actividades específicas en campos como

Transformando el servicio civil en Brasil: avances y desafíos

La adaptación neoliberalismo que supuso la implementación en 1995 del Plan Director de Reforma del Aparato del Estado³⁶ permitió la implementación del modelo de Nueva Gestión Pública, el cual tuvo como consecuencia el fomento de la tercerización de los servidores públicos (Ramos-Conrado et al, 2018). Ahora bien, con la llegada de gobiernos progresistas en el siglo xxi se modernizó el servicio civil. Su prioridad fue aumentar la capacidad de actuación de la función pública y mediante sus reformas, se produjo: la recomposición salarial, se revirtió el proceso de tercerización, se establecieron barreras al nepotismo y se instauró un sistema general de evaluación de desempeño.

Sin embargo, al analizar los procesos de ingreso en la función pública brasileña, se identificaron varias problemáticas, como demoras entre la autorización y la realización de concursos; y una alta judicialización y tecnificación de los concursos –dejando de lado a aspirantes con mejores aptitudes para el cargo (Sap, 2014)–. En cuanto al ascenso en la carrera, todavía prevalece la antigüedad como criterio de mérito, argumentando que se debe valorar la experiencia. Sin embargo, así se impide el ingreso de las nuevas generaciones al empleo público (Perret & Miyahira, 2013). Además, la situación de las mujeres presenta desafíos en términos de igualdad y mérito. En el año 2022, las mujeres representaron el 44,8 % del total de personal en el servicio civil (CGINF, 2022, p. 2), se encuentran predominantemente en los cargos más bajos de las entidades, ya que en los cargos directivos aumenta la brecha de género (Rodríguez Ana, 2020, p. 43).

Por último, es importante destacar que, aunque la función pública brasileña ha tenido un desempeño satisfactorio en comparación con otros países de América Latina, aún persisten el clientelismo y la desconfianza en los procesos de promoción y evaluación.

la salud, educación, seguridad social y propiedad industrial. Un ejemplo de autarquía es el Banco Central (Ministério da Economia, 2023).

36 El Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE) proponía el paso a lo que denominaba una administración pública gerencial que busca enfocar el actuar estatal hacia el mercado, le otorga ciertas funciones públicas al mercado, se enfoca en el control de los resultados y dialoga con el ciudadano en función de ciudadano-cliente (Inab, 2018, p. 135).

Iberoamérica en perspectiva: conclusiones sobre acceso, permanencia y promoción

Después de analizar los regímenes de acceso, permanencia y promoción en la función pública de España, Perú, Argentina, Chile y Brasil y frente a nuestra pregunta de investigación, una tesis integral –revisada después de la confirmación parcial de la hipótesis inicial– debe abordar tres elementos esenciales: los antecedentes históricos, el análisis dogmático y una reflexión crítica sobre su implementación.

En cuanto a los antecedentes históricos, la estructura organizativa de cada país tiene un impacto significativo en la regulación de la función pública. En países con regímenes federales como Brasil y Argentina –así como en sistemas particulares como el de España– son establecidas regulaciones generales a nivel central que sirven como directrices para que las entidades subnacionales –como los Estados federados o las comunidades autónomas– creen sus propias normativas, manteniendo ciertos criterios del nivel central. En contraste, en estados unitarios, donde la legislación es centralizada, no existen regulaciones divergentes en distintos niveles. Esto se traduce en un proceso normativo uniforme, como en el caso de Chile, donde toda la legislación se actualiza sucesivamente. Sin embargo, en estos países pueden surgir desafíos, como la complejidad normativa debida a diversas modalidades de vinculación, como en Perú.

En resumen, la organización estatal influye en el alcance de la regulación de los aspectos del empleo público, desde la uniformidad de las normas, hasta la participación de nuevos actores en la creación de regulaciones, como es el caso de los sindicatos en Argentina.

En cuanto al análisis dogmático, existe una relación con las dinámicas sociales y sus acontecimientos, en la medida en que los cinco países comparten la herencia de gobiernos autoritarios que marcaron el devenir de la función pública. En los casos de España y Chile, durante su estancia en el poder, las dictaduras realizaron reformas a este sistema. Estos dos países tienen la particularidad de que la Constitución vigente está asociada con su pasado autoritario, en Chile siendo promulgada durante la dictadura y en España luego del fin de la dictaduras. Por su parte, en Argentina, la dictadura de Perón fortaleció la

relación entre el gobierno y los sindicatos, dándoles un gran poder en la toma de decisiones. En Perú, la dictadura de Benavides aumentó la intervención estatal para centralizar el poder y la gestión de recursos humanos. En Brasil, al finalizar la dictadura, se propuso descentralizar y federalizar la estructura estatal. Con respecto al segundo y tercer eje, los criterios y contenidos son recopilados en la siguiente tabla.

Tabla 5. *Similitudes y diferencias entre los regímenes de acceso, permanencia y promoción en la función pública o servicio civil en España, Perú, Argentina, Chile y Brasil.*

Categoría	Espejo	Perú	Argentina	Chile	Brasil
Tipo de Estado	Unión jurisdiccional	Unión	República Federal	Unión	República Federal
Constitución	1) Artículo 25. Derecho a ingresar a los cuerpos públicos. 2) Artículo 103. Regulación del empleo público y faja de principios de mérito. 3) Artículo 140.1.18 Competencia.	Constitución Política: 1) Título I, Capítulo IV, De la función pública (artículos 39 a 42); 2) Título II, Capítulo I, Del Estado, la nación y el territorio (artículos 43 a 54); 3) Título IV, Capítulo IV, Poder ejecutivo (artículos 119 a 118); 4) Capítulo V, Del consejo de ministros. (artículo 119 a 128)	Constitución pública. Capítulo primero. / Segunda parte: atribución de la acción judicial primera: gobierno federal: sección segunda del poder ejecutivo: artículo 1.	Constitución Política de Chile 1980, Art. 38 de la Función Pública.	Constitución Federal. Título III: Administración Pública, Capítulo VII: art. 37-43.
Ley	1. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRBEP).	1. Ley Marco del Servicio Civil (Ley No. 30057, 2018). 2. Reglamento General de la Ley de Servicio Civil (Decreto Supremo 046-2014-PON, 2014).	1. Ley marco de regulación del empleo público nacional: Ley 25.194 / 2. Decreto 2004 de 2008 Homologación convenio colectivo sectorial / Decreto 214 de 2006. Convenio colectivo de trabajo general.	1. Ley 18.575, Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado 1986 / 2. Ley 18.534, Ley del Estatuto Administrativo, 1989 / 3. Decreto 1825, Reglamento de Calificaciones del Personal Administrativo, 1998.	Ley Ochoaesa 14.123/90 - Regimen Jurídico de los Servidores Públicos Civiles de la Unión.
Compuestos de empleado público	[Capítulo I del TRBEP] Funciones de carrera, Funciones Iniciales, Personal laboral, y Personal por tiempo indefinido o temporal, Personal Externo.	LSC, art. 2; 3. 1) Funcionario público; 2) Director público; 3) Servidor de carrera (LSC, título IV, capítulo 3); 4) Servidor de actividades complementarias; 5) Servidor de confianza.	Clasificado en estructura organizativa, cada uno conformado por niveles, grados, apogonamientos y tramos. Cada uno cuenta con un tipo de acceso como concurso, designación, concurso por discriminado tiempo, licitación de servicios y otros, atención técnica, entre otros.	1. Funcionarios públicos de planta 1.1. Funcionarios de exclusiva confianza 1.2. Funcionarios de carrera 2. Funcionarios a término 3. Funcionarios honorarios 4. Trabajadores regidos por el Código de Trabajo.	Artículo 1º de la Constitución Federal: concurrencia, cargos en comisión y las temporales contractuales. Dentro del primer grupo, se encuentran los servidores públicos quienes son los únicos que están en carrera dentro del servicio civil.
Regimen de acceso	Capítulo II del título IV del TRBEP, artículo 56: 1) Tener capacidad funcional para realizar la tarea; 2) ser de nacionalidad española salvo en algunas excepciones; 3) tener más de 16 años y no exceder la edad de jubilación; 4) poseer la solvencia económica; 5) no haber sido separado por falta disciplinaria de su cargo.	LSC, art. 9. 1) Entrar en posesión de los derechos civiles; 2) Cumplir con los requisitos mínimos para el puesto; 3) No tener condena por delitos dolosos; 4) No estar inhabilitado, ni administrativa, ni judicialmente para desempeñarse como funcionario público; 5) Tener la nacionalidad peruana para los cuerpos; 6) Cumplir con los demás requisitos previstos en la Constitución y en la ley.	Regimen de acceso se da por medio de la designación al cargo de planta permanente o planta temporal, elevada por la autoridad competente donde debe constar la temporalidad en la que se efectuará el cargo en la norma de su creación.	Art. 31 de la ley 18.534: 1) Ser ciudadano; 2) Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización cuando fuera procedente; 3) Poner el nivel educacional o título que requiere el puesto en particular; 4) No haber estado en un cargo público como consecuencia de haber alcanzado una calificación deficiente.	Ley 14.123/90: Item 3: 1) Nacionalidad brasileña; 2) Goce de los derechos políticos; 3) Cumplimiento de obligaciones militares y cívicas; 4) Nivel de instrucción requerido para el ejercicio del cargo; 5) Edad mínima de 16 años; 6) Aptitud física y mental.
¿Cómo acceder?	Capítulo 3 del título V del TRBEP: concurrencia de méritos definidos en el art. 7º del mismo texto y son evaluados por órganos colegiados de carácter técnico.	R.L.S.C, libro II, título III y título VII, capítulo 32. Los servidores civiles de carrera acceden a un puesto en una entidad pública a través de un concurso público de méritos abiertos (R.L.S.C, art. 167).	Capítulo III art 34 del Convenio Colectivo Sectorial, artículo 15.	Título II "De la Carrera Funcionaria" Ley 18.534, art. 15. El ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular se hará por concurso público (...)	El concurso será por pruebas o títulos y podrá ser realizado en dos etapas: conformes al plan de carrera Ley 14.123/90 Art. 11.

Referencias

- Aguirre, M. (2016). *Influencia De La Ley Del Servicio Civil-Ley N° 30057 En El Desempeño Del Personal Administrativo Del Instituto Regional De Oftalmología-Trujillo*. [Tesis de maestría Universidad César Vallejo] <https://hdl.handle.net/20.500.12692/28286>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) (2012). *El Servicio Civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Barbosa, Livia. (1999). Meritocracia a la brasileña- ¿Qué es el desempeño en Brasil? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 14, 1-27.
- Boyer, Janeyri. (2019). *El derecho de la función pública y el servicio civil. Nociones fundamentales*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>
- Castellani, Ana. (2023). *Brecha de género en los cargos de gobierno Argentina 2009 - 2022*. Secretaria de Gestión y Empleo Público.
- Chamorro, C & Rosende, P. (2017). *Empleo público en Chile: nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030*. Dirección Nacional del Servicio Civil. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3659>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2019). *Cartas Iberoamericanas del CLAD*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/O-Cartas-iberoamericanas-CLAD-2019.pdf>
- Coordinación General de Información de Gestión (CGINF). (2022). *Informação de gestão*. <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/serie-relatorios-gerenciais-genero>
- Courtis, Christian. (2006). *El Juego de los Juristas*. En C. Courtis & M. Atienza (Coords.), *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 105-156). Trotta.
- Desdentado, E. (2016). *El empleo público en España: Panorama general y reflexiones críticas*. *Revista de Administración Pública*, 47, 73-101.
- Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (Dipres). (2021). *Características generales del trabajo de la mujer en el empleo público 2019*. Dirección de presupuestos. http://www.dipres.cl/598/articles-217927_doc_pdf.pdf

- Dirección Nacional del Servicio Civil & Palet, R. (2017). *Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado (2003-2017)*. Cartera Comunicaciones.
- Gamero, Eduardo, y Fernández, Severiano. (2016). *Manual básico de derecho administrativo* (13 ed.): Editorial Tecnos.
- García, J.P. (2022). *La gestión administrativa del Primer Gobierno de Alan García y la crisis económica en el Perú (1985-1990)*. Universidad Peruana de las Américas.
- Gaetani, Francisco; Palotti, Pedro, y Pires, Roberto. (2021). Public Administration in Brazil: The Elusive State – Eighty Years Attempting to Build a Professional and Responsive Public Service. En *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 53-80). Emerald Publishing.
- Gaete, Ricardo y Álvarez, Juliana. (2020). Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile. *Espiral (Guadalajara)*, 27(77), 179-222. <https://doi.org/10.32870/eees.v27i77.7085>
- The Elusive State. Eighty Years Attempting to Build a Professional and Responsive Public Service. En B. G. Peters, C. Alba, & C. Ramos (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 53-80). Emerald Handbooks.
- Instituto Nacional de la Administración Pública [Inap]. (2018). *Serie de investigaciones empleo público: servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_serie_investigaciones_empleo_publico_2018.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (s. f.). *Mujeres en altos cargos públicos y privados*. https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925595694&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout&param1=PYSDetalle&param3=1259924822888
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (s. f.). *Salario anual medio, mediano y modal. Salario por hora. Brecha salarial de género (no ajustada) en salarios por hora Productos y servicios*. https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925408327&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param3=1259926137287#:~:text=En%202020%2C%20el%20salario%20anual,bruto%20del%2081%2C3%25.

- Lara Sáenz, Carmen. (2019). La igualdad entre mujeres y hombres en el empleo público. *Revista del Ministerio de Empleo Público y Seguridad Social*, 1, 79-110.
- Littler, J. (2018). *Against Meritocracy. Culture, power, and myths of mobility*. Routledge.
- Llano, Mercedes. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. Banco Interamericano de Desarrollo. IDB-TN-677. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Llano, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile*. IDB-TN-678. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Machado, Rosângela. (2002). Carreiras públicas e a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro: problemas e impasses. ANESP. <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1622>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas Registro Central de Personal*. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). Publicado el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (Besap) con datos actualizados a julio de 2022: Las Administraciones Públicas cuentan con 2.731.117 efectivos en su plantilla, 13.547 más que el semestre anterior. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Ministerio de Trabajo (MinTrabajo) (2001). *Informe final presentado por la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central*. Mintrabajo.
- Ministério da Economia. (2023). Autarquias. <https://Www.Gov.Br/Economia/Pt-Br/Orgaos/Entidades-Vinculadas/Autarquias>.
- Ministerio de Política Territorial. (2021). Las administraciones públicas cuentan hoy con 57 mujeres y 43 hombres por cada 100 puestos de trabajo. [https://mpt.gob.es/porta1/prensa/actualidad/noticias/2021/03/20210307.html#:~:text=Y%20en%202020%2C%20seg%C3%BAn%20el,%25\)](https://mpt.gob.es/porta1/prensa/actualidad/noticias/2021/03/20210307.html#:~:text=Y%20en%202020%2C%20seg%C3%BAn%20el,%25))
- Muñoz, J.I. (2019). *La Función Pública en España (1827-2007)*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Nino, C. (1996). Justicia. En E. Garzón, E & F. Laporta. (Eds.), *El Derecho y la Justicia* (pp. 467-480). Trotta.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [Ocde]. (2014). *España: de la reforma de la administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre la Gobernanza Pública en España*. Ocde.
- Pacheco, Regina. (2008). Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. En C. Ramió y F. Longo (Eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 171–198). Fundación Cidob.
- Pegoraro, Lucio y Rinella, Ángela. (2006). *Introducción al derecho público comparado*. Palestra Editores.
- Perret, Nathalie. y Miyahira, N. (2013). *Critérios meritocráticos para provimento e movimentação na carreira pública: Os casos do Estado de Minas Gerais e Ceará, Avanços da meritocracia no Brasil*. <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/122-CRIT%C3%89RIOS-MERITOCR%C3%81TICOS-PARA-PROVIMENTO-E-MOVIMENTA%C3%87%C3%83O-NA-CARREIRA-P%C3%9ABLICA-OS-CASOS-DO-ESTADO-DE-MINAS-GERAIS-E-CEAR%C3%81.pdf>
- Ramos, Conrado y Milanesi, Alejandro. (2021). A brief story of Latin American public administration: a particular model. En B. Guy Peters., C. Alba Tercedor, C & C. Ramos. (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 9-20). Emerald Handbooks.
- Ramos, C, Milanesi, A y Casa, Mauro. (2018). Desafíos de la construcción de servicios civiles en Brasil y Uruguay. *Revista Do Serviço Público* 70(1), 157-187.
- Rodríguez, Ana. (2020). *Informe sobre igualdad de género en la administración pública de América Latina y el Caribe*. PNUD.
- Rodríguez, Andrés Abel. (2023). *Del mérito a la meritocracia: aproximación conceptual e histórica*. Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A.N. (2016). Del juego de tronos a la gobernanza colaborativa: una muy breve historia de la administración pública. En *Apuntes de la Escuela Superior de Gobierno* (pp. 23-32). Escuela Superior de Gobierno.
- Saravia, J. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos XIX-XXI). *Líneas Generales*, 2(002), 143-161. <http://dx.doi.org/10.26439/en.lineas.generales2018.n002.2674>
- Sarmiento, Daniel. (2009). 21 anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a experiência constitucional brasileira sob a

Carta de 1988. *Direito Público*, 6(30), 7-41. <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1659/957>

Strazza, Luciano. (2022). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004660>

Talledo, Francisca. (2023). *La mujer en el servicio civil peruano*. Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Normatividad

Congreso Nacional. Ley N° 8.112 (11 de diciembre de 1990). *Dispone sobre el Régimen Jurídico de los Servidores Públicos Civiles de la Unión, autarquías y fundaciones públicas federales*.

Constitución Política de Argentina [C.P]. (1853).

Constitución Política de Chile [CPC] [C.P.]. (1980).

Constitución Política de Perú [C.P.]. (1993). (edición del Congreso de la república, julio de 2023).

Constitución Española [C.E.]. (1978). (Edición de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado)

Constitución Política de la República Federativa del Brasil [CPRFB]. (1988).

Decreto Ley 3740. Primer Estatuto Orgánico de las Funciones Públicas. Ministerio de Interior 1930.

Decreto 16672/43, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 20 de diciembre de 1943.

Decreto 33827/44, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 31 de diciembre de 1944.

Decreto Ley 8282. Estatuto orgánico de la Administración civil del Estado. Ministerio de Interior 1945

Decreto Ley 256. Nuevo Estatuto Administrativo para los Empleados de la Administración Pública. Ministerio de Hacienda. 1953.

Decreto-Ley 6.666/57, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 26 de junio de 1957

Decreto-Ley 4.027/58, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 14 de abril de 1958

Decreto 9.530/58, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 13 de noviembre de 1958

- Decreto Ley 338. Unificación de materia de administración pública.
Ministerio de Hacienda. 1960.
- Decreto 1.428/73, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 26 de febrero de 1973
- Decreto 1825. Aprueba el Reglamento de Calificaciones del Personal Afecto
al Estatuto Administrativo. Ministerio del Interior. 1998.
- Decreto 1421/02, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 9 de agosto de 2002
- Decreto 214/06, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 1 de marzo de 2006
- Decreto 2098/08, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 5 de diciembre de 2008
- Decreto 103/22, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 3 de marzo de 2022
- Ley 20.172, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 26 de febrero de 1973
- Ley 20.173, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 26 de febrero de 1973
- Ley 22.140, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 25 de enero de 1980
- Ley 18.575. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la
Administración del Estado. Ministerio de Interior. 1986.
- Ley 18.834. Ley del Estatuto Administrativo. Ministerio de Interior. 1989.
- Ley 24.185, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 21 de diciembre de 1992
- Ley 25.164, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires,
Argentina, 8 de octubre de 1999
- Ley 19.882. Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos
que indica. Ministerio de Hacienda. 2003.
- Ley 20.955. Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la
Dirección Nacional del Servicio Civil. 2016.
- Orden HFP/688/2017. Por la que se establecen las bases comunes que regirán
los procesos selectivos para el ingreso o el acceso en cuerpos o escalas de
la Administración General del Estado, 20 de julio de 2017

Real Decreto Legislativo 5/2015. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, 30 de octubre de 2015

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional de Perú. (31 de agosto de 2010). Sentencia EXP. N.º 00002-2010-PI/TC [M. P: Álvarez, M., Beaumont, C, Calle, H., Urviola, H., Ramírez, M. & Vergara, G.]

Implementación y desarrollo de planes y programas educativos en materia de reincorporación para los excombatientes de las FARC-EP en Icononzo. Tolima (2018-2022)

Implementation and development of educative plans and programs in the field of reincorporation for the FARC-EP ex-combats in Icononzo, Tolima (2018-2022)

José Manuel Buritica,
Gabriel Dávila,
Andrés Torres,
Juan Sebastián Duarte,

Santiago Salamanca
Profesor director:
Miguel Ángel Herrera

Resumen

Tras la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre las antiguas FARC-EP y el Estado colombiano, se dio inicio al proceso de reincorporación de los y las excombatientes por medio de la implementación del punto tres: fin del conflicto. A partir de la firma del Acuerdo de Paz (2016), se desarrollaron un conjunto de estrategias para la desmovilización, el desarme y la reincorporación integral de excombatientes. No obstante, han surgido múltiples limitaciones para la implementación de lo pactado en cuanto a la reincorporación social, económica y comunitaria de los excombatientes, entre ellas, el desarrollo de programas de educación para los excombatientes que repercutan en el sostenimiento del proceso de reincorporación económica en cuanto al desarrollo y gestión de proyectos productivos, el fortalecimiento de lógicas comunitarias y territoriales, pero también en cuanto a las posibilidades de acceso real a la educación en todos sus niveles: básica, secundaria, técnica, superior, etc.

En este sentido, el proyecto de investigación se ocupa de situar y analizar las dimensiones económica, social, comunitaria y educativa dentro del proceso de reincorporación en relación con las posibilidades de acceso a la educación para los excombatientes de las FARC-EP en Icononzo, Tolima, durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022 planteando así los límites y posibilidades para las estrategias implementadas y las estrategias colectivas desarrolladas por los

excombatientes y las comunidades presentes en dicho territorio para hacer frente a la limitaciones del proceso de reincorporación. Se plantea entonces como objetivo, indagar por los planes y proyectos de carácter educativo para excombatientes desarrollados durante el cambio de gobierno (2018-2022) en Icononzo, así como las iniciativas autónomas que han emprendido los excombatientes en aras de construir una paz territorial y la apropiación frente al proceso de reincorporación en materia económica, social, comunitaria y educativa.

El Acuerdo de Paz determinó unos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), una agrupación de lugares en los cuales se realiza el desarrollo de actividades para la reincorporación a la vida civil en aspectos como lo económico, social y productivo de ex miembros de las FARC-EP, siendo Icononzo uno de los cuales ha logrado avanzar de manera significativa en el proceso de reincorporación. Estos logran ser espacios de excombatientes que proponen “reconfigurar, resignificar y reinventar una nueva manera de estar en el mundo, desde lo económico, lo político, lo social, lo educativo y lo familiar” (Jaramillo, 2020, p. 250). El ETCR de Icononzo contiene en su espacio tres cooperativas, una fundación y dos asociaciones, además de contar con aproximadamente trescientos habitantes entre excombatientes y familiares.

Dicho esto, “los ETCR se pueden asumir como puntos que garantizaran los derechos de los excombatientes y su reincorporación a la sociedad, siendo este un eje fundamental en la construcción de una paz duradera y estable” (Villarraga, 2013) Así mismo, la temporalidad se encuentra enmarcada en el cambio de gobierno (2018-2022) y el consecuente viraje en cuanto a la implementación de la paz y el cumplimiento de lo pactado, de manera que se ubican los planes y programas educativos que fueron efectuados y su impacto en Icononzo para los excombatientes de las FARC-EP en el desarrollo de proyectos productivos y en general, el sostenimiento del proceso de reincorporación

Palabras clave: reincorporación, acuerdos de paz, educación.

Implementation and development of educative plans and programs in the field of reincorporation for the FARC-EP ex-combats in Icononzo, Tolima (2018-2022)

Abstract

After the signing of the Peace Agreement for the ending of the conflict and the building of a peace stable and longlasting between the old FARC-EP and Colombian

State, the process of reincorporation of ex-fighters was starting thought the implementation of point three: ending of the conflict. As of the signing of the Peace Agreement, was developed strategies for the demobilization, disarming and integral reincorporation of

ex-fighters. Nevertheless, have arisen multiple constraints for the implementation of what have been agreed as soon as social reincorporation, economic and community of ex-fighters, between them, the development of programs of education for the ex-fighters that have an impact in the sustaining of reincorporation economic process in terms of development and management of productive projects, strengthening of community and territorial logics, but also, in terms of real possibilities to education in all levels: basic, secondary, technical and higher.

In this sense, what this project is about is to place and analyze the economic, social, community and educative dimensions inside the process of reincorporation in relation with the possibilities to educational access for the ex-fighters of FARC-EP in Icononzo, Tolima, during the period of 2018-2022, thus raising, the limits and possibilities for strategies implemented and the collective resources developed by the ex-fighters and the communities present in the territory to face the limitation of the process of reincorporation in education. Is proposed as an objective, look for educational plans and projects for ex-fighters developed during the change of government (2018-2022) in Icononzo, as well as the autonomies initiatives that had done the ex-fighters in order to built a territorial peace and appropriation facing the process of reincorporation in economic, social, community and education matter.

The Peace Agreement establish Territorial Spaces for Capacitación and Reincorporation (ETCR)², that are groups of places in which are carried out the develop of activities for reincorporation of civil life in aspects like economic, social and productive of ex-members of FARC-EP, been Icononzo one of which has managed to advance significantly in the reincorporation process. These achieve to be spaces of ex-fighters that propose to reconfigure, resignify and remake a new matter to be in the world, from economic, political, social, educational and familiar (Jaramillo, 2020, p 250). The ETCR of Icononzo, Tolima have in its spaces three cooperatives, one foundation and two associations, in addition to count with approximately 300 habitants on ex-fighters and family members. This being said, the ETCR can be assumed as points that guarantees the rights of ex-fighters and their reincorporation in the society, being a fundamental axis in the building

of a peace stable and long lasting (Villarraga, 2013). In the same way, the temporality is found framed in the change of government (2018-2022) and consequent change in terms of peace implementation and compliance with the agreement, in such a way, plans and programs are located and were effectuated and its impact in Icononzo for the ex-fighters of FARC-EP in the development of productive projects and in general, the sustainability of the reincorporation process.

Key words: Reincorporation, peace agreement, education

Introducción

El conflicto armado colombiano ha sido uno de los más prolongados y complejos en Latinoamérica. Desde hace más de medio siglo, diferentes actores han sido partícipes de este, como es el caso de los grupos insurgentes, grupos paramilitares, agentes del Estado y sobre todo la población civil. Por consecuencia, han resultado miles de víctimas mortales y millones de desplazados, al igual que zonas completas del país relegadas a unas periferias económicas como sociales que hoy en día intentan surgir a pesar del descuido estatal. Una de esas regiones del país es Icononzo, en el departamento de Tolima, un punto clave en el país y en el desarrollo de esta investigación.

Uno de los actores más influyentes sería el Estado colombiano que tras varios intentos fallidos de conseguir la paz, logra entablar una mesa de diálogo y negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). En el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz duradera y estable se plantean puntos cruciales como diferentes reformas dentro de la estructura del Estado, el reconocimiento de las víctimas y la dejación de armas por parte de FARC-EP, siendo esto un punto clave al que se denomina la reincorporación¹. En este contexto, se plantearía la reincorporación económica, social y productiva, en el

.....
1 “El proceso de reincorporación beneficia a un grupo poblacional más específico: los excombatientes en el marco de la firma del Acuerdo Final entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo, asimismo los beneficios otorgados son de carácter social y económico, el compromiso adquirido por el Estado involucra garantizar la seguridad social, una formación educativa básica y beneficios para el acceso a la educación superior.” ambas de la Agencia para la reincorporación y la normalización ;

que los excombatientes, gracias al acuerdo, tendrían la oportunidad de crear un proyecto productivo.

De esta manera, el acuerdo plantearía la creación de diferentes Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en donde diferentes grupos de excombatientes estarían a vías de un proceso de creación de proyectos productivos que unan por un lado sus perspectivas de desarrollo dentro de los modelos productivos actuales y por el otro, la integración a la vida civil normativa por parte de estos grupos. Uno de esos territorios designados como ETCR es Icononzo.

Icononzo es un municipio del departamento del Tolima donde se concentran excombatientes de las FARC-EP. Fue elegido como uno de los sitios de reincorporación debido a que el municipio cuenta con infraestructura y servicios básicos que permiten construir una paz sostenible. Además, Icononzo es una zona estratégica para la consolidación de la paz, ya que limita con varios departamentos donde históricamente hubo presencia de grupos armados ilegales. Este municipio ha sido uno de los territorios más afectados por el conflicto armado colombiano. Desde la década de 1960, grupos armados ilegales como las FARC-EP y el ELN, así como las fuerzas armadas colombianas, han mantenido una presencia y actividad constante en la zona (Pabón, 2017).

Durante los años 90s, Icononzo fue uno de los principales corredores de droga del país, allí operaban grupos armados ilegales como las FARC-EP y el ELN, que utilizaban la zona para el transporte y el procesamiento de drogas en el territorio que afectó las dinámicas sociales y debilitó el tejido social debido a la implementación de la política de lucha antidrogas, en la que los civiles se ven envueltos en enfrentamientos armados.

Dentro de la serie de informes que realizó el Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) se describe cómo en los años 90 comenzó a tener presencia en la región el paramilitarismo, a través de grupos como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En Icononzo surgieron algunos de los primeros grupos paramilitares, como las Convivir. Sin embargo, pronto se convirtieron en grupos armados ilegales que perpetraron

.....
 “proponen reconfigurar, resignificar y reinventar una nueva manera de estar en el mundo, desde lo económico, lo político, lo social, lo educativo y lo familiar” (Jaramillo, 2020, p. 250).

múltiples acciones violentas en la zona, como el asesinato de líderes comunitarios y el desplazamiento forzado de poblaciones enteras.

Durante la década de 2000, la región de Icononzo se convirtió en uno de los epicentros del conflicto armado en Colombia. En particular, el informe destaca la influencia del Bloque Tolima de las AUC en la zona, que se formó en el 2000 y que contó con la participación de varios grupos paramilitares locales. El Bloque Tolima perpetró múltiples acciones violentas en la región, como la ejecución de masacres en áreas rurales y urbanas, el secuestro y el reclutamiento forzado de jóvenes.

Siendo Icononzo un foco del conflicto armado en el país, se daría prioridad en el gobierno presidencial de Santos a la paz duradera en el territorio, como una manera de desarticular aquellas redes de droga y darle un nuevo enfoque a su comunidad con la reinserción de excombatientes. Así, Icononzo es uno de los sitios donde se establecieron zonas veredales transitorias de normalización. Un ejemplo de esto es la vereda Buenavista, un espacio designado por el gobierno de Colombia y las FARC-EP para la reintegración en la vida civil.

Monitoreados con ayuda de las Naciones Unidas, las ZVTN son lugares donde los excombatientes reciben capacitación en áreas como educación, salud, deporte y cultura. Según la información publicada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) estas zonas contaban con un presupuesto de 129.000 millones de pesos colombianos.

Durante el gobierno de Iván Duque se produjeron cambios en el enfoque de las zonas veredales transitorias de normalización. Se cambió el nombre por “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación” con el énfasis de capacitar en procesos productivos para la rápida reincorporación a la vida civil. Adicionalmente, este cambio estuvo acompañado por la reducción presupuestal del 36 %, según el Ministerio de Hacienda Pública, lo cual limitó el acceso de los excombatientes a los recursos y apoyos previstos para el acuerdo de paz. Además, en este gobierno hubo casos de asesinato en contra de excombatientes y líderes sociales que participaban en los ETCR.

El territorio de Icononzo que cuenta con un ETCR se torna en un espacio fundamental para el análisis e investigación, teniendo en cuenta el periodo planteado a estudiar en el presente documento. Un ejemplo

que se da de estas políticas es el abandono por parte del Estado en términos de seguridad hacia los firmantes, en donde entre 2017 y 2021 hubo un incremento en la tasa de homicidios hasta un 5.5 %. En donde se resalta el asesinato de 261 firmantes. Además, durante su gobierno también hubo un incremento de las masacres, siendo 313 masacres perpetradas durante todo el periodo de gobierno (Verdad Abierta, 2022).

Por otro lado, un problema enorme que se dio durante el gobierno fue la cuestión de las tierras, esto se puede observar: “[...] ya que estas personas se quieren dedicar al agro y es lo que mejor saben hacer, pero el aprovisionamiento de tierras es algo que no está incluido en el acuerdo.” Según el director de la ARN (Alméciga et al., 2021). Icononzo representa un punto clave para la reestructuración de las condiciones de distribución sobre las tierras y el agro colombiano, de esta manera, si los excombatientes no tienen acceso a las tierras, no habrá garantías para que continúe el proceso de paz.

En esta lógica, Icononzo se vuelve muy importante por la efectividad que se ha dado a la creación de proyectos productivos como es el caso de “cooperativa tejiendo la paz”, que con su marca de ropa “Avanza” han tenido un impacto muy positivo dentro del territorio de Icononzo, y este impacto va más allá, inclusive llegando a varias ciudades importantes del país, como lo confirman en las entrevistas que fueron planteadas para realizar el análisis de campo hecho en esta investigación.

En los últimos años, gracias a los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil por buscar la paz y la reconciliación en Colombia, la situación en Icononzo ha mejorado. La firma del acuerdo de paz con las FARC-EP en 2016 y el proceso de desmovilización de este grupo armado ha generado un ambiente de esperanza y optimismo en la región.

Cuando se refiere a sociedad civil debe advertirse como un concepto clave en la teoría gramsciana que deriva del estudio hecho por Antonio Gramsci de la hegemonía. De acuerdo con Krader, la sociedad civil se define como “la sociedad de las clases sociales opuestas y el Estado. Su historia es la transición de la subordinación social a la libertad formal del trabajo en sociedad” (Krader, 1976). Esta definición precede al concepto de sociedad civil que planea Antonio Gramsci, la cual se desarrolla en este texto. Gramsci, realiza una crítica al concepto de

sociedad civil en Hegel, ya que para el pensador alemán la sociedad civil es “persona concreta, que, como particular es fin en sí misma, en cuanto es un todo de necesidades y una mezcla de necesidad natural y de arbitrariedad” (Hegel, 1990).

Gramsci guardará distancia con Hegel, en cuanto a que para él la sociedad civil es una arena de luchas donde diversas clases sociales se disputan por el control del aparato hegemónico, es decir, es una disputa por el trabajo educativo-formativo. Además, hay una clara diferenciación entre sociedad civil y sociedad política; la primera, entendida como lucha de clases; la segunda, comprendida como el aparato estatal. En este sentido hay una noción dialéctica antitética por parte de Gramsci.

Aunque, en el caso colombiano se denota una paradoja en cuanto la cooperación entre el Estado (sociedad política) y la clase subalterna (sociedad civil). Se detalla, además el uso de la filosofía de la praxis como acción política buscando la paz. Si bien, esta praxis no representa un cambio orgánico, sí lo hace coyunturalmente. Aplicando una relación de fuerza social, entendida como el desarrollo de las fuerzas materiales de producción, clave de la relación capital-trabajo.

Lo anterior, comprendido en materia de historia para Gramsci, que a su vez es vista en clave del trabajo, que simultáneamente es entendida desde la lógica económica. Obteniendo así lo que Gramsci denominaría Filosofía de la Praxis, es decir, la ciencia de la historia y de la política. Actualmente conocida como Ciencia Política.

En la actualidad, Icononzo es un municipio en proceso de desarrollo, que cuenta con importantes recursos naturales y turísticos. La construcción de la carretera que conecta al municipio con Ibagué, la capital del departamento de Tolima, ha mejorado la conectividad y ha impulsado el turismo en la zona. Además, la población ha participado activamente en procesos de reconciliación y construcción de paz, lo que ha generado un ambiente de convivencia y solidaridad entre los habitantes del municipio y los habitantes del ETCR Antonio Nariño.

Metodología

Desde el enfoque de Investigación Acción Formativa se planteó hacer una aproximación a la experiencia de los excombatientes de las FARC-EP en cuanto al proceso de reincorporación social, económica y comunitaria en el ETCR Antonio Nariño, ubicado en Icononzo. De tal modo que se buscó indagar por los planes y proyectos educativos implementados en la región, así como por las apuestas autónomas y colectivas emergidas de los excombatientes para hacer frente a las limitaciones en cuanto a la implementación del Acuerdo Final para la Paz. En este sentido, en primera instancia, se propuso una caracterización del problema y de los actores involucrados, así como del territorio, sus aspectos demográficos, históricos, económicos y sociales.

En un segundo momento, se realizó una sistematización de la minería de datos a través de la construcción de matrices que permitieron la realización de bases de datos y estadísticas encontradas, así como el rastreo y la sistematización de la producción bibliográfica respecto al tema de la presente investigación durante los últimos diez años. El siguiente momento fue el planteamiento y la preparación de las salidas de campo que fueron realizadas para la cuarta fase: el planteamiento de las actividades a desarrollar durante la salida de campo y las entrevistas semiestructuradas que, tomadas del enfoque cualitativo de investigación, sirvieron como soporte de los resultados y discusiones de esta investigación.

Durante la salida de campo a Icononzo se realizó una recopilación y sistematización de la experiencia vivida y los conocimientos recogidos en sus diferentes aspectos. Esto quedó plasmado en los respectivos diarios de campo de cada uno de los integrantes del grupo de investigación. Finalmente, se realizó una recopilación de los datos obtenidos en campo y la transcripción de las entrevistas para proceder a realizar la escritura del presente artículo.

En conjunto con estos conocimientos y experiencias, se articula una perspectiva gramsciana para el análisis de las fuerzas que operan en la historia y la caracterización de los actores subalternos que interactúan en el territorio de análisis. Las herramientas que surjan de esta investigación se encontrarán en relación con la obra de Antonio

Gramsci y sus aportes para un abordaje integral de la reincorporación en el periodo comprendido entre 2018 y 2022.

Estado del arte y conceptos de la investigación

Dentro de este apartado se realizará una recopilación de conceptos y avances teóricos en los aspectos que consideramos fundamentales para el análisis de la presente investigación, estos aspectos se dividen en tres áreas, inicialmente, la reincorporación, los procesos productivos y los procesos educativos en torno a los procesos productivos que, a su vez, forman parte de los procesos de reincorporación.

La reincorporación

La historia de Colombia ha estado marcada por la violencia originada por el constante enfrentamiento entre las instituciones gubernamentales y los grupos armados al margen de la ley, lo que ha impactado negativamente en la calidad de vida y la seguridad de la población debido a las múltiples formas de violencia a las que han sido expuestos, tales como los secuestros, el reclutamiento forzado, ataques armados que constituyen una permanente violación de los derechos humanos. Los efectos del conflicto se ven reflejados sin excepción en la población civil y el Estado como en los miembros de los grupos armados.

El proceso de paz ha sido fundamentado bajo la idea del programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Naciones Unidas (ONU), definido como el proceso de “remoción de armas de las manos de los combatientes, el retiro de los combatientes de estructuras militares, y la asistencia a estos para reintegrarse social y económicamente en la sociedad mediante formas de vida civiles” (ONU, 2006, p. 6). De igual manera, la Asamblea general de la ONU ha especificado las siguientes definiciones sobre el proceso:

Desarme: es la recolección, documentación, control y disposición de todas las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes, y a menudo también de la población civil. El desarme también incluye el desarrollo de programas responsables de gestión de armas.

Desmovilización: es el descargo formal y controlado de los combatientes activos de las fuerzas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede ser extendida desde el procesamiento de combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en los campamentos designados para tal propósito (sitios de acuartelamiento, campamentos, áreas de reunión o barracas). La segunda etapa de la desmovilización abarca el paquete de ayuda proporcionado a los desmovilizados, que se denomina reinserción.

Reinserción: es la asistencia ofrecida a los excombatientes durante la desmovilización, pero antes de un proceso de reintegración más largo. La reinserción es una forma de asistencia transitoria para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y sus familias, y puede incluir subsidios transitorios de seguridad, alimentación, vestimenta, vivienda, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas. Mientras que la reinserción es a largo plazo, continuos procesos de desarrollos sociales y económicos, reinserción de material a corto plazo y/o asistencia financiera para cubrir las necesidades inmediatas, la reinserción es material a corto plazo y/o asistencia financiera para cubrir las necesidades inmediatas y pueden durar más de un año.

Reintegración: es el proceso mediante el cual los excombatientes adquieren estatus civil y obtienen un empleo e ingreso sostenibles. La reintegración es esencialmente un proceso económico y social con un cronograma de tiempo abierto, llevándose a cabo principalmente en comunidades a nivel local. Es parte de desarrollo general de un país y una responsabilidad nacional, además de a menudo requerir asistencia externa a largo plazo. (ONU, 2005)

El proceso de DDR en Colombia comenzó a finales de 2003 con la dejación de armas por parte de estructuras paramilitares, el cual hoy también incluye a miembros de las guerrillas. Este no ha sido el primero ni el único proceso de DDR en Colombia, pero llevó a la creación la actual Política Nacional de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas junto con la creación de la Agencia Colombiana

para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), posteriormente reformada bajo el nombre de ARN cuyo objetivo es

[...] ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (Artículo 2 del Decreto 3043 de 2006)

Dentro del contexto del proceso de paz con Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se ha convertido en un componente fundamental para la implementación de acuerdos de paz entre el Estado y los grupos armados la reincorporación de los excombatientes a la sociedad de forma organizada, eficiente y productiva.

La reincorporación ha sido definida por la ARN como “un proceso de estabilización socioeconómica de los excombatientes que entregaron sus armas, en el marco de la firma del Acuerdo Final entre el Estado y las Fuerzas Armadas”. El plan de acción ejecutado cuenta con unos lineamientos en materia social, económica y educativa desde un enfoque colectivo y rural que permiten el cumplimiento de su misión la cual definen expresamente como “impulsar el retorno de la población desmovilizada a la legalidad de forma sostenible” (ARN, 2021).

La ejecución del plan de reincorporación corresponde a la ARN, conformada por un grupo interno de trabajo: la Unidad Técnica de Reincorporación y el Consejo Nacional de Reincorporación. Por otro lado, se han establecido dos etapas de reincorporación, las cuales corresponden a reincorporación temprana, que comprende los primeros veinticuatro meses después del ingreso a la ARN y reincorporación a largo plazo, la cual inicia con la finalización de los veinticuatro meses de la reincorporación temprana.

Esta última la etapa más trascendental en la vida de los reincorporados, ya que contiene los siete componentes principales del plan de reincorporación: “[...] educativo, sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, bienestar psicosocial integral, salud, comunitario, familia” (ARN, 2020). Es importante destacar que el plan de

reincorporación beneficia a dos tipos de desmovilizaciones: desmovilización colectiva y desmovilización individual, permitiendo el alcance de los excombatientes a una reincorporación integral a la vida en sociedad garantizando su seguridad física y jurídica.

En cuanto al desarrollo del plan de reincorporación se establecen dos procesos fundamentales: la reincorporación y la reintegración, aunque podrían llegar a considerarse como iguales, la gestión de cada uno cuenta con implicaciones distintas. Según la ARN, el proceso de reintegración acoge a los excombatientes desmovilizados a partir del 24 de enero de 2003 que no hayan violado el Derecho Internacional Humanitario o cometido crímenes de lesa humanidad. Quienes inician el proceso obtienen beneficios jurídicos en cuanto al juzgamiento por sus delitos políticos, tales como la rebaja de penas, cumpliendo ciertos requisitos que potenciarán su proceso de reintegración social y económica.

Figura 1. Avances de la Reincorporación.



Fuente: Agencia para la Reincorporación y Normalización.

El proceso de reincorporación beneficia a un grupo poblacional más específico: los excombatientes en el marco de la firma del Acuerdo Final entre el Estado y las FARC-EP. El compromiso adquirido por el Estado involucra garantizar la seguridad social, una formación educativa básica y beneficios para el acceso a la educación superior. Los territorios habilitados son los veinticuatro puntos de los ETCR, estos logran ser espacios de excombatientes que “proponen reconfigurar, resignificar y reinventar una nueva manera de estar en el mundo, desde lo económico, lo político, lo social, lo educativo y lo familiar” (Jaramillo, 2020, p. 250).

En este sentido, el ETCR Antonio Nariño de Icononzo contienen en su espacio tres cooperativas, una fundación, dos asociaciones y aproximadamente trescientos habitantes entre excombatientes y familiares, siendo un espacio para la implementación y el avance de la reincorporación integral pues “estos puntos garantizaran los derechos de los excombatientes y su reincorporación a la sociedad, siendo este un eje fundamental en la construcción de una paz duradera y estable” (Bedoya, 2010, p. 3).

Las diferentes conceptualizaciones sobre el proceso de reintegración en Icononzo muestran dos tipos de aproximaciones, centradas en su mayoría en las representaciones sociales y la reincorporación colectiva dentro de la experiencia cotidiana del convivir de la comunidad:

En cuanto a las representaciones sociales de los miembros de la comunidad de Icononzo en términos políticos, se determinaron dos connotaciones opuestas, una de ellas corresponde a que el proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes requiere de su participación libre en aspectos políticos [...] y así, puedan influir en decisiones para hacer una política de manera distinta a la que actualmente se practica en el país. Otra parte de la comunidad, considera que el proceso de reincorporación política apenas comienza [...] esto corresponde a que el conflicto armado trajo consigo muchas heridas que no han sido perdonadas por algunos miembros de la comunidad que fueron víctimas directas o tienen una percepción sesgada al cambio, por lo tanto, no respaldan a un grupo que estuvo al margen de la ley y actualmente tenga autoridad y capacidad para decidir y opinar en aspectos políticos, considerándose esto como un reto que solicita de una visión diversificada de la inclusión política, teniendo en cuenta la relevancia de los hechos ocurridos durante el conflicto, los cuales son el resultado de la marginalización de un movimiento político. (Sarmiento e Izquierdo, 2021, pp. 61-62)

De igual manera, estas nuevas representaciones sociales parten de un trabajo político y organizativo donde existe una continuidad del ser fariano

[...] sin embargo la ausencia de la mediación armada les implica llenarse de nuevos recursos de convencimiento para poder trabajar

junto a las comunidades, pero también entenderse como ciudadanos que tienen capacidad de usar su voz sin que se genere el mismo nivel de riesgo que se generaba en esta relación en medio de la guerra. (Carrasco, 2020, p. 80)

Por otro lado, las investigaciones rescatan la reincorporación colectiva de los excombatientes. Se resalta el análisis de la identidad fariana tras la transformación de su contexto social generando identificaciones múltiples a partir del concepto de comunidad:

Las prácticas políticas de identificación de los excombatientes de las FARC-EP, agrupados en el antiguo ETCR de Icononzo Tolima se han resignificado a partir de la puesta en marcha de la memoria de su vivencia en las FARC-EP en las experiencias actuales, creando puentes de diálogo entre nuevas singularidades basadas en el sustento de sí mismo, de las nuevas y viejas familias, y la construcción de un proyecto político colectivo que enfatiza en el ser en el territorio, en la conformación de una comunidad ampliada y la apuesta por un sustento económico y social colectivo. Este puente se fortalece con la permanencia en un espacio común que crea sus propias normas de convivencia, trabajo y relacionamiento político a partir de la gestión propia de los excombatientes como compromiso con el acuerdo de paz en un contexto adverso de implementación. (Carrasco, 2020, p. 101)

Proyectos productivos

Existen diversas definiciones por medio de las cuales se entiende el concepto de proyecto productivo, no obstante, todas se refieren de manera explícita en algunos aspectos específicos para lograr llegar a una suerte de definición: los objetivos, las personas que conforman el proceso del proyecto productivo y las características que posea cada uno de estos proyectos, como, por ejemplo, la utilidad social que este proyecto presenta frente a las necesidades de las comunidades.

Los proyectos productivos son una serie de programas para lograr la reincorporación de los excombatientes. Para que haya un proceso efectivo se debe garantizar la amnistía a los integrantes de los grupos

armados; la amnistía recoge la idea de otorgar beneficios para la reintegración productiva, en estos se encuentran programas para la entrega de tierras, apoyo para vivienda rural y atención social (Bouzas, 1986). También se realizaron obras públicas en zonas de conflicto además de suplir la demanda de créditos por parte del banco Agrario para la legalización de predios.

Villarraga (2013) afirmó que para sopesar las problemáticas existentes en las zonas rurales y para generar procesos productivos exitosos se invirtió en la capacitación para el trabajo por medio del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Esto dio como resultado fuertes lazos de liderazgo social en las zonas rurales (Sarmiento, 2021).

Como se mencionó anteriormente, parte fundamental de definir a los proyectos o procesos productivos son sus objetivos. Murcia (2019) menciona que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) en el año 2010 creó la ACR con la finalidad de gestionar el plan nacional de reintegración para personas pertenecientes a grupos armados ilegales. En este plan, la ARC propuso la materialización de los objetivos establecidos por la política para la atención integral y el desarrollo multidimensional de los individuos pertenecientes a procesos de reintegración.

Esta reintegración se compone de ocho dimensiones: personal, salud, productiva, familiar, educativa, ciudadana, seguridad y habilidad. Dichas dimensiones dan una apertura conceptual y de caracterización por medio de aspectos específicos para llevar a cabo la reincorporación de actores que fueron parte del conflicto armado, transformando sus habilidades para ser medios de producción en las comunidades. Para la creación y conformación de procesos productivos, las personas que los conforman deberían realizar dichos procesos en torno a aspectos presentes en las ocho dimensiones mencionadas anteriormente. Dimensiones que deben contar como finalidades de los proyectos productivos.

Como parte de la construcción de una paz estable y duradera es necesario la construcción y desarrollo de los procesos productivos en las zonas rurales. Se reconoce la importancia del desarrollo agrario como un medio para lograr una mayor equidad en el país, y se busca implementar una política integral que aborde las necesidades y desafíos que

enfrenta el sector agrario. Esta agenda está compuesta de seis puntos: acceso y uso de la tierra (esto incluye una caracterización de las tierras improductivas, formalización de la propiedad de la tierra, una delimitación de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva), programas de desarrollo con enfoque territorial, infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza), estímulo a la producción agropecuaria y a las economías solidarias y cooperativas y, finalmente, la implementación de un sistema de seguridad alimentaria.

La construcción de este objetivo se debe situar en el eje central de la problemática que llevó al desarrollo del conflicto, es decir la de las zonas rurales de Colombia donde los muertos, el desplazamiento forzado, el aumento de la pobreza y la desigualdad en la posesión de las tierras productivas son problemas intrínsecos a la formación de grupos armados al margen de la ley:

Las FARC siempre han defendido el origen campesino de su lucha. Defienden la relación íntima entre el conflicto armado y el tema agrario. De allí que el primer punto de la agenda en La Habana no sea gratuito y el tema del desarrollo agrario sea el esperado se negocie en primer lugar. (Buitrago y Valencia, 2013, p. 132)

La realización de un proceso productivo debe entenderse desde la lógica territorial de cada comunidad con sus especificidades sin olvidarse de que su objetivo es el desarrollo social y económico del territorio, lo cual implica brindar herramientas para resolver las problemáticas dispuestas en las zonas vulnerables.

Es pertinente mencionar que la manera en que se plantea la realización de estos procesos en estos espacios es por medio del diálogo y la construcción de paz, entablando lazos de solidaridad y apoyo dentro de las comunidades hacia los procesos productivos, ya que de esto depende la viabilidad de los mismos, también es necesario tener en cuenta la simbiosis entre el apoyo gubernamental y la intención del individuo de ser parte de la comunidad, esta es la clave para la reintegración. Al compartir experiencias y saberes se abre la posibilidad de

la construcción del tejido social anteriormente dañado por la guerra fomentando así espacios de no repetición (Murcia, 2019).

Para ello es necesario la implementación de modelos pedagógicos de resolución no violenta de conflictos que consistan en retos cotidianos con metas en común, además de plantear una posibilidad de encuentro para manifestar la voluntad de hacer parte de un nuevo proceso donde la paz es el eje principal de la interlocución.

Proyectos educativos

La educación siempre ha sido un pilar principal a la hora de fundamentar la paz dentro del contexto colombiano. Dado esto, el Estado colombiano se ha esmerado en diseñar diferentes programas y proyectos con el fin de hacer posible la reincorporación a la vida civil por parte de los excombatientes:

[...] la educación constituye un factor relevante y determinante al interior de los procesos de reincorporación de los excombatientes, para reconstruir escenarios de aprendizaje y convivencia, que les permitan apropiarse de sus habilidades y capacidades para obtener una nueva vida orientada por metas y proyectos que generen beneficios, en distintos aspectos como el bienestar familiar e individual, la sostenibilidad económica y laboral, la recomposición emocional y afectiva, y la formación profesional, ética y cívica. (Barrientos, 2020, p. 5)

En la literatura consultada se encuentran diversas definiciones acerca de lo que son los proyectos educativos en donde en el texto de Muñoz, Parrilla y Sierra explican que los proyectos educativos y productivos “[...] son estrategias metodológicas para la integración de la escuela con la comunidad, de esto se pretende que la misma participe en la educación y formación de sus representados buscando hacer de ellos sujetos activos, vigilantes de su propio aprendizaje” (Muñoz *et al.* 2013, s.p). De esta manera, los proyectos educativos son perfectos para los objetivos de integración comunitaria, pues se espera que los excombatientes de las FARC-EP y las comunidades logren una simbiosis vital para la paz y reproducción de una vida digna en la comunidad de Icononzo.

Una encuesta del año 2019 en el ETCR Antonio Nariño mostró que gran parte de los excombatientes no habían terminado la secundaria. Siendo esto un punto fundamental para tener en cuenta a la hora de plantear los proyectos educativos.

Figura 2. Educación en el ETCR en Icononzo, Tolima.



Fuente: elaboración propia a partir de Amaya y Rodríguez (2019).

Por otro lado, en la situación de Icononzo no se encuentran tantos estudios al respecto sobre los proyectos educativos en este municipio específicamente, pero si llega a encontrar algunos que son suficientes para demostrar la existencia de algunas iniciativas al respecto.

Un claro ejemplo es la iniciativa:

En 2018, se publicó el documento Plan Marco de Implementación (PMI) (Gobierno de Colombia, 2018), que estableció metas a corto, mediano y largo plazo, y asignó responsabilidades institucionales para cada uno de los compromisos asumidos. En el PMI comenzó a delinarse legalmente la implementación del Acuerdo final y en él puede verse que la educación para la reincorporación empieza a adquirir un propósito normalizador, ya que quedó bajo responsabilidad de la Agencia para la Reincorporación y Normalización que en 2017 ya había incluido

entre sus objetivos la creación de trayectos para la normalización de los excombatientes de FARC-EP, (Bermeo, 2020, p. 2)

Así, se evidencia la existencia de planes presentes en el territorio del país, específicamente en Icononzo, que brindaría a los excombatientes la posibilidad de acceder a la educación superior. De acuerdo con el primer censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional de Colombia en 2017, donde fueron encuestados 10 015 firmantes del acuerdo, los datos arrojaron que el 90 % de los encuestados saben leer y escribir y el 57 % cuenta con educación primaria básica.

Tabla 1. Nivel de educación población Excombatiente FARC-EP.

Nivel Educativo	Porcentaje
Saben leer y escribir	90 %
Básica Primaria	57 %
Básica Secundaria	21 %
Ninguno	11 %
Media Vocacional	8 %
Educación Superior	3 %
Total	100 %

Fuente: elaboración propia a partir de Burbano et al. (2021).

Producto del Acuerdo de Paz, en 2017 el Consejo Noruego de Refugiados (NRC) financió el proyecto “Arando la educación”. Un programa de alfabetización de educación media y básica liderado por la Universidad Abierta y a Distancia (Unad). 3068 personas fueron beneficiadas por este programa en 2017, mientras que 1638 personas ingresaron en 2018 al proyecto. Entre 2019 y 2020 según la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 1374 habitantes fueron beneficiados En suma 5352 personas de comunidades aledañas aprovecharon el proyecto.

Los datos arrojan que 6000 excombatientes de las extintas FARC-EP lograron ingresar al sistema educativo. Entre 2017 y 2019, 820 excombatientes consiguieron su título de bachiller y, finalmente, en 2020

lograron su título de bachiller 164 excombatientes de siete diferentes zonas del país, 86 mujeres y 78 hombres.

Tabla 2. Acceso, permanencia y deserción de las personas beneficiadas en el marco del proyecto Arando la Educación 2019- 2020.

Descripción	Proceso			Proceso de Reincorporación			Comunidad Aledaña		
	H.	H.	Total	H.	H.	Total	H.	M.	Total
Acceso	2558	3633	6191	765	404	1169	1793	3229	5022
Permanencia	2454	3539	5993	712	380	1092	1742	3159	4901
Deserción	104	94	198	53	24	77	51	70	121

Fuente: Burbano *et al.* (2021).

Según la Unad, el proyecto Maestro Itinerante permitió que las personas que vivieron el rigor de la guerra puedan retomar o iniciar sus estudios sin interferir en su cotidianidad. 1608 personas fueron beneficiadas de este proyecto solo en 2018². En suma, la flexibilidad tecnológica al servicio de la pedagogía ayuda a que los estudiantes puedan conectarse desde cualquier parte del país, logrando un equilibrio entre el trabajo y la educación. Conforme al ministerio de educación, a las 3300 personas que están en proceso de reincorporación se le garantizará el acceso a educación de calidad. Está cifra fue propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”.

Maestro Itinerante busca que los y las estudiantes desarrollen proyectos basados en tres tópicos: derechos humanos, autobiografía y proyecto de vida. El proyecto de vida, desde un punto de vista de la autodeterminación por parte de los individuos en un modelo de Estado liberal, en el que el Estado procura que los individuos tengan la posibilidad de desarrollarse sin intervención alguna. Esto va anclado a la idea de John Stuart Mill, en el que se centra que la existencia no es sola una vía, sino que esta contiene una multiplicidad de opciones. En ese sentido la vida humana no puede ser algo que se atestigua en

2
<https://gaf.unad.edu.co/proyectos/arando-la-educacion>

forma comunitaria, sino que por necesidad está unido a la experiencia individual (González, 2017). Esto es un concepto que va en contra de las ideas comunitarias en contraposición de lo planteado por las ideas gramscianas y por supuesto de las planteadas por las antiguas FARC-EP.

Resultados y discusiones

En términos generales se podría decir que el gobierno de Iván Duque presume haber ofrecido a los firmantes de paz capacitaciones tanto técnicas como tecnológicas asegurando así una continuación del proceso de paz planteado en 2016, negando cualquier acusación de querer hacer trizas la paz. Es así como el gobierno Duque demuestra a la oposición que sí cumplió con los acuerdos de paz y, según se pudo recoger en la información de campo, algunos de estos procesos educativos se vieron reflejados en etapas educativas básicas como la culminación de sus estudios básicos secundarios y en algunos casos los estudios técnicos y tecnológicos en institutos técnicos como el Sena, que está presente en gran parte de los procesos educativos y formativos en torno a los proyectos productivos de los firmantes del ya mencionado ETCR.

No obstante, la información recopilada y obtenida en la salida de campo realizada al territorio de investigación permitió a los firmantes de paz, por medio de entrevistas y pláticas espontáneas, expresar insatisfacción. Argumentaron que, si bien han recibido asesoramiento técnico, y en algunos casos tecnológico en su gran mayoría por parte del Sena, no se encuentran satisfechos con la atención ofrecida por el Gobierno Duque.

Los firmantes de paz no consideran que dicha atención llene las expectativas que tenían al iniciar el proceso de paz, en particular en términos del capital intelectual que supusieron adquirirían para mejorar y profesionalizar las labores de sus proyectos productivos, para cuyas labores burocráticas y administrativas declaran no haber recibido una capacitación de calidad.

A la pregunta por las capacitaciones recibidas para el mejoramiento de sus proyectos productivos, algunos de los integrantes de las ETCR respondieron: “Sí, pero no he aprendido mucho”. Si bien reconocen

de la intervención y acompañamiento del PNUD y el Sena, así como la supervisión del Invima, también señalaron que “la mayoría del trabajo tiene un aprendizaje autónomo y empírico”, aclaran que esta capacitación recibida no es suficiente para afrontar los desafíos que traen consigo la ejecución de proyectos productivos. La precarización en los asuntos educativos a través del proceso de aprendizaje autodidacta imposibilita en gran medida el buen desarrollo planteado o imaginado inicialmente por gran parte de estas personas. En una de las entrevistas, se afirma que “La educación no llega como debería llegar a las personas”.

A pesar de las dificultades existentes en los procesos educativos para el mejoramiento de los proyectos productivos de los firmantes, emprendimientos como la marca Avanza, especializada en la producción y confección de textiles, han logrado crecer en su producción y en maquinaria de manera autónoma y empírica. Haciendo uso de sus propios medios y lograron salir adelante pese a la falta de apoyos económicos o de capacitaciones educativas: “Nosotros no nos sentamos a esperar porque nunca lo hemos hecho”, nos comentó el representante de la marca. Avanza logró un equilibrio relativo y sostenimiento del proyecto productivo con su apuesta de aportar a la memoria del conflicto a través de sus prendas para “demostrarle a la sociedad que no cree en la paz que si habemos gente con voluntad de paz”.

Figura 3. Cartel del emprendimiento Avanza.



Fuente: elaboración propia.

Otra de las preocupaciones expresadas por los firmantes gira alrededor del acceso a la formación educativa y el cambio que esta formación ha tenido en el territorio, tanto en su faceta de educación infantil como en su faceta de apoyo a los proyectos productivos. Los firmantes expresan que mientras la formación educativa infantil ha tenido una intervención positiva por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que ha “evolucionado con la creación de la escuela” Semillas de Paz, el acceso a la formación educativa desde la perspectiva del proceso productivo es escasa y de difícil acceso:

Las capacitaciones son abundantes, pero para acceder a estas se debe plantear el proyecto productivo a la gobernación del Tolima por ejemplo [...] El Sena y diferentes entidades públicas como privadas, hacen capacitaciones y promueven el ingreso a estas mismas [...] Existen diferentes capacitaciones en técnicos apoyados por el Sena, así como diferentes cursos en agricultura a partir de las asociaciones (Extractos de entrevistas anonimizadas realizadas entre el 21 y el 24 de abril de 2023).

A través de las voces y testimonios de los firmantes recogidos en el trabajo de campo y la recopilación de las experiencias en los diarios de

campo podemos notar que los esfuerzos gubernamentales para garantizar el derecho a la educación no son suficientes y, como los mismos firmantes aseguran, “la educación no llega como debería llegar a las personas”. A pesar de que al ETCR lleguen capacitaciones de entidades, la gran mayoría de estas son brindadas por el Sena, demostrando que en cierta medida las universidades y otras entidades educativas tanto públicas como privadas no son partícipes de los procesos que brindan las condiciones educativas deseadas o esperadas por los firmantes. Esta cuestión se verá reflejada en el avance y desarrollo a largo plazo de los proyectos y procesos productivos presentes en el territorio.

Ahora bien, para ahondar en cuanto a los procesos de los proyectos productivos, se puede decir que estos procesos están focalizados en el bienestar y el sostenimiento económico individual y de la comunidad firmante de los acuerdos. En el que gran parte del avance de los proyectos productivos se sustentan en los recursos que el Estado colombiano provee como parte del acuerdo. Aquellos recursos que destina el Estado son incentivos que se orientan a cubrir las necesidades básicas del firmante como el ingreso del 90 % del salario mínimo legal vigente o la financiación de un proyecto productivo. La suma de este incentivo es 7 000 000 de pesos colombianos por persona. Ahora, depende del firmante si el uso del último recurso descrito lo utiliza de manera asociativa (se afilia a una cooperativa o asociación y destina sus recursos para el fortalecimiento de la actividad) o pretende fundar un nuevo proyecto productivo.

En el ETCR Antonio Nariño hubo la oportunidad de conocer cuatro procesos productivos, los cuales siguen una estructura similar a la ya anteriormente mencionada. En primer lugar, los firmantes se organizan, vinculan o dirigen en torno a la preparación de un proceso productivo de su elección (turismo, procesamiento y tratamientos de alimentos, industria textil o agricultura). Luego tienen que planificar y administrar los recursos monetarios y educativos para la consolidación de su visión, con esto se logra la vinculación de las fuerzas trabajadoras organizadas hacia un mismo fin. El proceso de acción es consecuente con los desafíos que se presentan en la formación del proceso productivo, ya en el marco de la desfinanciación de los acuerdos por parte del gobierno Duque y la

falta de acceso a las herramientas para la producción, ya en el marco de la rigurosa competencia empresarial del sistema capitalista.

La gran mayoría de la capacitación que reciben los firmantes es técnica y tecnológica, en donde se podría decir de acuerdo con Gramsci (1984) que: “El Estado es el instrumento para adecuar la sociedad civil a la estructura económica”... Generando así una nueva concepción de sociedad civil que denominaría *Homo oeconomicus*. Entiéndase *Homo oeconomicus* como abstracción de una actividad económica de una determinada forma de la sociedad, esto genera una ruptura de los procesos comunitarios que experimentaban en los campamentos, generando el paso de la solidaridad mecánica hacia una solidaridad de tipo orgánica (Durkheim, 1987).

Lo anterior es muestra de una relación de fuerza social en cuanto la relación Capital-trabajo y la relación de fuerza política cuenta con homogeneidad, autoconciencia y se encuentra organizada socialmente. Esto debilita la lucha contrahegemónica de la sociedad civil, y genera una debilitación en la clase proletaria, desencadenando una interrupción en la acción transformadora que impide la ejecución de la revolución permanente basada en la fórmula político-histórica. Interrumpiendo el proceso de praxis que es entendido como la evolución del ser humano, guiado a liberarse de las cadenas del capitalismo y la lógica dialéctica del oprimido y el opresor (Gramsci, 1984).

En un tercer aspecto a analizar, las prácticas políticas de identificación de los excombatientes de las FARC-EP se han resignificado en el ETCR-Antonio Nariño durante los cuatro años de gobierno creando nuevas singularidades y nociones de lo comunitario. Las nuevas formas organizativas, el establecimiento de unas nuevas familias en confrontación con las viejas familias, la conformación de una comunidad extendida y la apuesta por una subsistencia económica y social colectiva han generado nuevas dinámicas en los firmantes.

La noción de lo colectivo y la sociedad derivados de su identidad fariana son esenciales para la comprensión y el desarrollo tanto de proyectos como emprendimientos. Distintos firmantes han manifestado la idea de el propósito del bienestar colectivo en la ejecución de sus proyectos como la construcción de una placa huella en la carretera que atraviesa el ETCR

Antonio Nariño cuyo propósito explícito por el bienestar comunitario los ha llevado a gestionar diferentes apoyos con privados conseguidos. Con respecto a los proyectos comunitarios, se pudo observar que:

De forma colectiva, los temas de desarrollo empresarial son solo la extensión del trabajo comunitario con el objetivo de garantizar el bienestar de los que se ven inmersos en el proceso colectivo [...] Estos temas, aunque se abordan de una manera diferente a la lógica de mercado comúnmente vista donde la propiedad privada condiciona las relaciones con la producción, el desarrollo empresarial en una cuestión de todos los que pertenecen a la cooperativa, en las cuales la visión última es el fortalecimiento de la comunidad. [...] La administración del proceso colectivo es comunal con una organización que favorece la representación colectiva. (Diarios de campo de la investigación al ETCR Antonio Nariño, 21 al 24 de abril de 2023)

A pesar de que la noción de lo colectivo y la comunidad ha permeado el proceso de reincorporación, una gran mayoría de los firmantes entrevistados establecieron su inconformidad en la pérdida gradual de su identidad anterior al proceso de paz. Con respecto al proceso de paz y a la influencia que tuvo dentro de su identidad colectiva fariana manifestaron que:

Ha tenido un efecto positivo y negativo, el positivo ciertamente es la paz, pero si considera se ha perdido un poco la identidad y la comunidad, debido a que ya cada uno está en su vida y no se comparte la vida como era en los campamentos [...] Tuvo un impacto negativo en la comunidad de nosotros, algunos llegaron aquí y se dejaron absorber por las malas costumbres de la sociedad. (Extractos de entrevistas anonimizadas realizadas entre el 21 y el 24 de abril de 2023)

Según lo observado dentro de ETCR se ha identificado la pérdida de la identidad colectiva de excombatientes. A pesar de la existencia de algunos proyectos en los que se ha buscado el beneficio comunitario, la problemática se ha extendido a toda la comunidad. De igual manera se puede identificar a partir de las entrevistas que el compañerismo y lo colectivo se ha reducido de una manera significativa en una noción

de comunidad por cada cooperativa, o la cooperativa como unidad de identidad. Durante las entrevistas, se notó que, si bien existe un sentido de camaradería y colaboración entre los firmantes, en general ya no trabajan como parte de una comunidad colectiva más grande.

Conclusiones

La creación de las FARC el 22 de septiembre de 1964 significó un hecho orgánico en la superestructura del país. Se origina de un hecho coyuntural como lo fue la violencia experimentada en los años cincuenta y agudizada por la muerte de Jorge Eliecer Gaitán. Es así como Alias Manuel Marulanda Vélez crea las FARC-EP. Este hecho puede estudiarse desde los dos cánones metodológicos que toma Gramsci de Marx: “ninguna sociedad se propone tareas para cuya solución no existan las condiciones necesarias y suficientes” y “ninguna sociedad desaparece y puede ser sustituida si antes no desarrolló todas las formas de vida que están implícitas en sus relaciones” (Gramsci, 1975).

Desde el primer canon, las FARC se propone como tarea la revolución y se dan las condiciones necesarias para llevarla a cabo; en primer lugar, la violencia vivida en el país por parte del Estado colombiano hacia campesinos obliga a estos últimos a repensar su papel como estructura dentro de la sociedad civil y, en segundo lugar, las dinámicas internacionales afectaron activamente la percepción sobre la realidad social generando una relación de fuerza político-militar que buscaba cambiar orgánicamente la ideología y la moral de la superestructura.

Según el segundo canon, la lucha de la subalternidad para no desaparecer como estructura ante la violencia estatal, es decir ante la coyuntura vivida, originó una relación de fuerza política donde existió homogeneidad, autoconciencia y organización social. Por otro lado, significa la praxis subalterna desde el campo de lucha de la sociedad civil que busca desarrollar nuevas formas de vida que se encuentran oprimidas por la hegemonía.

Se podría decir que, aunque no lograron modificar la superestructura a través de las relaciones de fuerza político-militar, las FARC sí realizaron una ruptura en la historia del país gracias a la lucha

antihegemónica que inició en 1964 con Manuel Marulanda. Y ahora como firmantes tratan de realizar un cambio ya no desde la lucha armada, sino desde la praxis y la memoria fariana.

Se da cuenta de que existen unos procesos de resistencia frente ciertas dinámicas estatales capitalistas como por ejemplo en la noción individualista de progreso, por lo que los firmantes han establecido diferentes estructuras organizativas, económicas y de trabajo a las impuestas, es decir, en las comunas en las que viven haciendo alusión a sus líderes, en las cooperativas en las que se dividen los firmantes y su visión solidaria del trabajo.

A pesar de la resistencia hacia el individualismo, se da una transformación hacia esa noción, esto se da cuenta en la manera en cómo se relacionan las personas del ETCR, en un principio se mantenía la idea de una comunidad, pero con el paso del tiempo la comunidad se va disolviendo, esto no significa que ahora haya un individualismo rampante dentro de la comunidad, pero ya se habla de una pérdida de ese lazo tan fuerte que los unían en un principio. Esto es una evidencia, de la transformación de aquellos valores simbólicos adquiridos antes de la reinserción civil por parte de los firmantes.

Bibliografía

- Agencia para la reincorporación y la normalización. (2021) ¿Qué es la Reincorporación? [https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/default.aspx#:~:text=La%20Reincorporaci%C3%B3n%20es%20un%20proceso,Pueblo%20\(Farc%2DEp\)](https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/default.aspx#:~:text=La%20Reincorporaci%C3%B3n%20es%20un%20proceso,Pueblo%20(Farc%2DEp))
- Agencia para la reincorporación y la normalización. (2018). Resolución 3207.
- Agencia para la reincorporación y normalización [ARN]. (2018). *Balance positivo en reintegración y reincorporación deja director saliente de la ARN*. ARN
- Agencia para la reincorporación y normalización [ARN]. (2020). *Cartilla reincorporación social y económica*. ARN
- Alméciga, T., Álvarez, P. y García, V. (2021). Problemas y oportunidades para los excombatientes en los ETCR. Crossmedialab. <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/problemas-y-oportunidades-para-los-excombatientes-en-los-etcr>

- Amaya, D. y Rodríguez, J. (2019). *Evaluación de seguimiento del acuerdo de reincorporación para excombatientes de las FARC-EP. Caso de estudio: Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Icononzo, Tolima.* [Trabajo de grado, Universidad de los Andes] <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/62544>
- Barrientos, B. (2020) *Educación para excombatientes en el proceso de reincorporación a la vida civil: una mirada sobre el ETCR de Tierra Grata - Cesar.* [Tesis de maestría. Universidad Militar Nueva Granada]. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/36085>
- Bedoya, M. (2019). *La reincorporación y los espacios territoriales de capacitación en el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC: estado de su implementación.* [Tesis de pregrado. Universidad Católica de Colombia]
- Bermeo, M. (2020). *Educación, transición y evaluación de implementación. Análisis de la oferta educativa para la reincorporación: una perspectiva local desde Tierra Grata (Cesar, Colombia).* [Tesis de maestría. Universidad de los Andes]
- Buitrago, O. y Valencia, G. (2013). El proceso de paz con las FARC y la cuestión rural en Antioquia. *Perfil de coyuntura económica*, (22), 113-140.
- Burbano, M., Mayta, J. y Castaño, C. (2021). *Informe de evaluación final Arando la educación.* NRC. <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2021/norad-collected-reviews/informe-de-evaluacion-final-arando-la-educacion.pdf>
- Carrasco, S. (2020). *Transformaciones políticas de los excombatientes de las FARC-Ep: una aproximación desde el antiguo Etc de Icononzo.* [Tesis de Maestría. Universidad Distrital Francisco José de Caldas]
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC). Informe No.1 Serie: Informes sobre el origen y actuación de las agrupaciones paramilitares en las regiones.* Imprenta Nacional de Colombia.
- Decreto 3043/2 de 2006 Bogotá, 7 de septiembre de 2006
- Durkheim, E. (1987). *La división del trabajo social* (Vol. 39). Ediciones Akal.
- González, J. (2017). Ciudadanía liberal, proyecto de vida y autodeterminación: los derechos individuales como camino o como límite de la construcción de la identidad. *Universitas*, 135 165-192. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/18929>

- Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y el Estado Moderno*. Juan Pablos Editores.
- Gramsci, A. (1984). *Antología. Recopilación de Manuel Sacristán*. Siglo XXI Editores.
- Gramsci, A. (1984). *Antología. Recopilación de Manuel Sacristán*. Siglo XXI Editores.
- Hegel, G. W. F. (1990). *Filosofía del derecho*. Editorial UNAM.
- Herrera, M. (2013). *Antonio Gramsci y la crisis de hegemonía. La refundación de la ciencia política*. Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo, H. (2020). Urdimbres, redes y tejidos. Espacio territorial de capacitación y reincorporación (ETCR) de Icononzo, Tolima (Colombia). *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, (143) 247-256.
- Krader, L. (1976). *Dialectic of civil society*. Consultants.
- Muñoz, A., Parrilla, Á. y Sierra, S. (2013). Proyectos educativos con vocación comunitaria. *Revista de Investigación en Educación*, 11(3), 15-31. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4735090>
- Murcia, K. (2019). *Convivencia pacífica y proyectos productivos: un análisis de la convivencia pacífica de las víctimas, excombatientes y comunidad receptora en la asociación "más arte más paz"*. [Tesis de pregrado. Universidad del Bosque.]
- Naciones Unidas. (2005). *Note by the Secretary-General on administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations* <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/357/18/PDF/N0535718.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas. (2006). *Integrated disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*. <http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1511/IDDRS.pdf>
- Pabón, W. (2017). El difícil camino de la paz. Avatares de la implementación de los acuerdos FARC-EP y Gobierno colombiano en Icononzo. *Revista Controversia*, 217(55), 221-255.
- Izquierdo, W. y Sarmiento, N. (2021). Representaciones sociales acerca del proceso de reincorporación entre los excombatientes de las FARC ubicados en el ETCR La Fila y la comunidad del municipio de Icononzo-Tolima. *Perspectivas*, 6(21) 58-70.

- Verdad Abierta. (2022, 4 agosto) Duque, el presidente que sabotó la ilusión de la paz. Verdad Abierta Tomado de: <https://verdadabierta.com/duque-el-presidente-que-saboteo-la-ilusion-de-la-paz/>
- Verdad Abierta. (2017). Icononzo, testigo del origen y del fin de las FARC. Verdad Abierta <https://verdadabierta.com/icononzo-testigo-del-origen-y-del-fin-de-las-farc/>
- Villarraga, A. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia internacional*, (77) 107-140.

ANEXOS

GUÍA DE ENTREVISTAS

Parte 1: Caracterización de la persona entrevistada

1. ¿Cuál es su nombre o cómo le gustaría que nos dirijamos?
2. ¿Cuántos años tiene?
3. ¿Qué nivel de educación tiene? (primaria, básica, secundaria, técnica, tecnológica, universitaria, no tiene)
4. ¿Actualmente se encuentra cursando algún nivel de educación?
5. ¿Tiene algún pasatiempo?
6. ¿Con quién convive y cuál es su parentesco con ellos?, ¿Hay alguien que dependa económicamente de usted?
7. ¿Cuánto tiempo ha vivido en Icononzo?
8. ¿Qué le gusta de vivir en Icononzo?
9. ¿A qué se dedica actualmente?
10. ¿Cuáles son sus expectativas para su futuro?

Parte 2: Ahondar en los procesos productivos y educativos - economía, etc.

1. ¿Pertenece a algún tipo de proceso productivo? ¿A qué tipo de sector pertenece? (ganadero, cultivos, textiles, industria, etc.)
2. ¿Ha recibido algún tipo de capacitación para mejorar sus habilidades en el marco de los procesos productivos?
3. ¿Cuánto tiempo ha estado trabajando en un proceso productivo?
4. ¿Es dueño de alguna propiedad/terreno? en caso de responder que sí:
 - ¿Esta propiedad/propiedades forman parte de su proceso productivo?
 - ¿De qué forma la adquirió?
 - ¿Dicha propiedad/ propiedades le brinda a usted algún tipo de beneficio?
5. ¿Cómo describiría los procesos productivos que se realizan en Icononzo?
6. Sabe usted ¿Cuáles son los productos que se producen en Icononzo?

7. En los últimos 6 años ¿Cómo ha evolucionado la producción en Icononzo?

8. ¿Qué cree que se puede hacer para mejorar la producción en Icononzo?

9. ¿Cómo se relacionan los productores y consumidores en Icononzo?

10. ¿Cómo se utilizan los avances tecnológicos en los procesos productivos de Icononzo?

11. ¿Cuáles son los desafíos más importantes a los que se enfrentan los productores en Icononzo?

12. ¿Cuál ha sido el impacto económico de los procesos productivos?

13. ¿Cuál es la relación entre el sector público y privado en la economía de Icononzo? (los recursos siguen siendo administrados por el Estado, pasando a una administración colectiva o ahora son de carácter privado)

14. ¿Cómo afecta el clima y la geografía de Icononzo en los productos que se ofrecen al mercado?

15. ¿Qué medidas se están tomando para mejorar la economía de Icononzo y promover el bienestar de la comunidad?

16. ¿Cómo se abordan los temas de emprendimiento y desarrollo empresarial en Icononzo?

17. ¿Cómo describiría la situación educativa actual en Icononzo?

18. ¿Cuáles son los niveles educativos disponibles en Icononzo y cómo se accede a ellos?

19. ¿Ha evolucionado la educación en Icononzo en los últimos años?

20. ¿Cuáles son los principales desafíos educativos que enfrenta la comunidad educativa en Icononzo?

21. ¿Cómo se abordan los temas de equidad educativa en Icononzo?

22. ¿Cómo se está fomentando la educación técnica y profesional en Icononzo?

23. ¿Cómo describiría la situación económica actual en Icononzo?

24. ¿Cómo se involucra usted en la vida comunitaria de Icononzo?

25. ¿Cuál es su opinión sobre la oferta de servicios en Icononzo, como salud, educación, transporte, recreación, seguridad, entre otros?

26. ¿Qué cambios le gustaría ver en su comunidad en términos de desarrollo y bienestar social?

27.¿Tiene planes o proyectos a futuro para contribuir al desarrollo de la comunidad?

Parte 3: Cuestiones de conflicto armado y reincorporación

1.¿Tiene conocimiento sobre lo planteado dentro de los acuerdos de paz realizados en el 2016?

1.¿El Acuerdo de Paz cumplió con las expectativas que tuvo usted sobre él? ¿Considera que este acuerdo logró pacificar el territorio?

3.¿Cree que el proceso de paz ha tenido un impacto positivo en la comunidad y en su vida personal? Si es negativo y es ex-FARC, ¿Cree que se ha perdido la identidad colectiva de la comunidad excombatiente?

4.¿Cómo cree que ha afectado el conflicto armado a su comunidad y su entorno más cercano?

5.¿Ha tenido contacto con algún agente del gobierno? si la respuesta es sí ¿Considera que le buscó para ayudarlo?

6.¿Puede contarnos sobre su experiencia (como ex-miembro de las FARC sí lo es) del proceso de paz? ¿Cómo fue su proceso de desmovilización y reintegración a la sociedad?

7.¿Considera que se han respetado los acuerdos de paz pactados en 2016 durante el periodo del Duque?

8.¿Cómo describiría los cuatro años del gobierno Duque desde la experiencia en Icononzo?

9.¿Durante el Gobierno Duque se sintió acompañado? si es así, ¿cómo?, o si por el contrario no, ¿cómo se sintió esa falta de acompañamiento estatal?

10.¿Cree que existen barreras o impedimentos para su reintegración y la de otros excombatientes? ¿Considera que existan barreras para este proceso en Icononzo?

11.¿Considera que el gobierno durante la época de Duque ayudó a promover la inclusión económica en la zona de Icononzo? ¿Cómo ha sido su experiencia en la búsqueda de empleo o emprendimiento después de dejar las armas?

12.¿Cómo se siente la situación actual de seguridad en Icononzo?

13.¿Cómo describiría la relación entre las autoridades y la comunidad de Icononzo?

14. ¿Qué reflexiones sobre la implementación y desarrollo de planes y programas educativos para la reincorporación de excombatientes quisiera dejar para concluir con la entrevista?

¿Quién paga las cuentas? Barreras y vulneraciones en el contexto laboral de las mujeres que han experimentado la prisión

Who pays the bills? Barriers and violations in the employment context of women who have experienced imprisonment

Gabriela Aldana Marín,
María Fernanda Bobadilla
Galindo,
Marcela Ivonne Castillo
Leguizamón,
Valery Johanna Falla Romero,

Jenifer Viviana Fori Calderón,
Karen Gisella García Amado,
Claudia Alejandra Cardona Novoa
Profesor director:
Edgar Augusto Ardila Amaya

AGRADECIMIENTOS

*A Valentina Tamayo, por esparcir en nuestros
corazones semillas de esperanza, cambio y tenacidad.
Cosecharemos los frutos, mientras brillas junto al sol.
A la corporación Mujeres Libres, representada en
cada una de las mujeres que investigó con nosotras,
por las enseñanzas, el compromiso y el amor que
entregaron a este proyecto.*

Resumen

Las mujeres que han experimentado la prisión, al salir, enfrentan dificultades de subsistencia debido a las implicaciones que esta experiencia trae consigo, al estigma social y a los antecedentes judiciales que quedan como consecuencia. Esta investigación se realiza con el fin de aportar al desarrollo de la primera fase del diseño de la política pública encaminada a realizar un diagnóstico de la problemática y las necesidades de las mujeres en el tema de empleabilidad al salir de prisión. Se parte del enfoque de género y psicosocial para el análisis de dicha problemática, se evidencia además la necesidad de un enfoque de justicia restaurativa dentro de las políticas públicas dirigidas a la población de mujeres privadas

de la libertad para que cuenten con las herramientas que les permitan integrarse de nuevo a las dinámicas de la sociedad, en una posición de igualdad al considerar sus condiciones especiales. La investigación concluye señalando la importancia de establecer una política pública integral en materia de empleabilidad para las mujeres que salen de prisión, para que se consideren los múltiples factores que agudizan la vulnerabilidad socioeconómica en el contexto de su empleabilidad.

Palabras clave: mujeres, empleabilidad, política pública, necesidades humanas individuales, privación de la libertad, desigualdad socioeconómica, cárcel, resocialización, salir de prisión.

Abstract

Women who have experienced imprisonment face livelihood difficulties upon their release, due to the implications that this experience brings with it because of the social stigma and its close relationship with their background. Therefore, this research is conducted in order to contribute to the development of the first phase of public policy design, which is aimed at making a diagnosis of the problems and needs of women in the area of employability upon release from prison.

This is based on a gender and psychosocial approach to the analysis of the problem, highlighting the need for a restorative justice approach within public policies aimed at the population of women deprived of liberty so that they have the tools that allow them to integrate back into the dynamics of society, in a position of equality, considering their special conditions. The research concludes with the importance of establishing a comprehensive public policy on employability for women released from prison that considers the multiple factors that exacerbate socioeconomic vulnerability in the context of employability.

Key words: women, employability, public policy, individual human needs, deprivation of liberty, socioeconomic inequality, prison, resocialization.

Introducción

En Colombia, desde el 8 de marzo de 2023, existe la nueva Ley 2292/23¹ que adopta acciones afirmativas encaminadas a favorecer a

.....
1 Ver la Ley en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204403>

las mujeres cabeza de familia y hace frente a las condiciones de desigualdad, vulnerabilidad y pobreza que enfrentan las mujeres y sus familias tras tener contacto con el sistema penal. El objetivo de la ley es que las mujeres que son las encargadas de cuidar y de proveer económicamente a sus familias puedan cambiar la pena privativa de la libertad por la prestación de un servicio social no remunerado a la comunidad, con el fin de que no estén separadas de sus hijos, hijas y otras personas que dependen directamente de ellas, dado que a lo largo de la historia las mujeres se han visto afectadas de múltiples maneras tras un encarcelamiento.

Para la Corporación Mujeres Libres, organización de mujeres que estuvieron privadas de la libertad y con quienes se trabajó en esta investigación, surgió la preocupación sobre cómo iban a subsistir las mujeres al salir de prisión y cómo iban a proveer lo necesario a sus familias si no podían acceder a un trabajo, puesto que, uno de los obstáculos al salir de prisión es precisamente la falta de acceso a un empleo. Vale la pena recordar que el artículo 6 de la Ley de utilidad pública se enmarca en el diseño de una política pública de empleabilidad, que lleve a garantizar una ruta de empleo, emprendimiento y de capacitación en las prisiones para las mujeres que se ajuste a las necesidades actuales del mercado laboral colombiano.

Esta investigación se realiza con el fin de aportar en el desarrollo de la primera fase del diseño de la política pública, encaminada a realizar un diagnóstico de la problemática y las necesidades de las mujeres en el tema de empleabilidad cuando salen de prisión. Si bien el tema del encarcelamiento ha sido trabajado por la academia y por organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, la problemática puntual de la empleabilidad femenina al salir de prisión ha sido invisibilizada y no se ha tenido en cuenta de manera crucial en el diseño de la política criminal, más aún, cuando se habla de reincidencia sin tener en cuenta los obstáculos que se presentan en la reinserción de las personas privadas de la libertad, en particular de las mujeres dada la carga de la estigmatización y la imposición de los roles sociales de género.

Antecedentes

En Colombia se ha desarrollado una política criminal punitiva que se refleja en altos índices de hacinamiento carcelario y en la falta de garantías de los derechos de las personas privadas de libertad. El Estado colombiano ha fracasado en la protección de los derechos humanos y en la garantía de la dignidad humana de las personas privadas de la libertad. El reconocimiento generalizado de esta desprotección sistemática en el marco de los altos índices de hacinamiento carcelario llevó a la Corte Constitucional a declarar el Estado de Cosas Inconstitucional (Eci) como medida judicial vinculante para las instituciones estatales, que busca ordenar la implementación de medidas que lleven a cesar la violación de los derechos humanos.

En este contexto, es importante mencionar que las condiciones de vulnerabilidad en las cárceles no son iguales para todas las personas y que al abordar el tema se debe considerar una lectura diferencial, entendiendo, por ejemplo, cómo las mujeres son sujetas a una victimización mayor en comparación con otras personas privadas de la libertad. Esto se basa en que las mujeres han sido históricamente subordinadas a determinados roles sociales en diversas sociedades alrededor del mundo. Estas desigualdades se manifiestan en los ámbitos social y económico, permeando aún a las instituciones del Estado que han desconocido las necesidades especiales de las mujeres. Por lo tanto, se ha generado –de forma directa o indirecta– que las políticas públicas de los Estados sean excluyentes con relación a la atención de dichas necesidades (Nussbaum, 2012).

Es necesario destacar la importancia de reivindicar los derechos de las mujeres privadas de la libertad a nivel mundial, considerando que la mayoría de los países adoptan una visión retributiva de la justicia que se refleja en el sistema penal. Esta perspectiva retributiva tiene un efecto contrario al objetivo de lograr la reconstrucción social y la reintegración de las personas en la sociedad. De esta manera, se puede afirmar que el sistema penal reproduce la lógica patriarcal de la sociedad y desconoce la perspectiva de género dentro del sistema penal al no tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres privadas de la libertad.

Un enfoque de género es crucial para abordar y superar el Eci en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia. Este enfoque reconoce las desigualdades particulares que enfrentan las mujeres en los establecimientos de reclusión del país, dado que experimentan procesos de criminalización de manera diferenciada (Giraldo, 2021). Por lo tanto, es urgente la implementación de una política criminal con enfoque diferencial, que además de reconocer las diversas razones por las que las mujeres cometen delitos y se responsabilice de salvaguardar sus derechos fundamentales, promueva su bienestar físico, mental y emocional, considerando el contexto y las necesidades específicas de las mujeres que, hasta el día de hoy, han sido descuidadas.

Para comprender los impactos reales de la experiencia de privación de la libertad y la complejidad que genera la problemática, es fundamental identificar tres momentos trascendentales en la vida de las mujeres que han sido privadas de la libertad, estos momentos son antes, durante y después de la experiencia. Con base en lo anterior, se evidencia la carencia del sistema carcelario, el cual es altamente retributivo, ya que no contempla las condiciones para la satisfacción de las necesidades especiales de las mujeres, lo que conlleva a que la experiencia en prisión se haga más compleja.

El perfil demográfico y la condición socioeconómica promedio de las mujeres que han pasado por privación de la libertad indica que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pues se caracterizan por estar en “edad de trabajar, ser solteras, pertenecer a estratos socioeconómicos bajos y tener un nivel educativo que no supera la secundaria” (Sánchez et al., 2018), además, por lo general, sus ingresos son inferiores a dos salarios mínimos legales vigentes y a lo anterior se suma que la jefatura del hogar recae sobre la mayoría de ellas.

Las mujeres que han estado privadas de la libertad en su proceso de reintegración a la sociedad experimentan estigmatización no solo en su entorno social más cercano, sino que son señaladas por sus antecedentes penales, especialmente al intentar ingresar al mercado laboral. El ámbito laboral es crucial para lograr una reintegración exitosa, ya que proporciona estabilidad económica y un papel productivo en la sociedad. El objetivo de lograr la reintegración se ve obstaculizado

por los numerosos juicios que la sociedad tiene hacia la población que ha estado privada de la libertad.

Además, las mujeres liberadas no cuentan con habilidades que les permitan ser competitivas en el mercado laboral, puesto que los centros penitenciarios ofrecen programas de capacitación en áreas productivas altamente feminizadas, que son trabajos poco competitivos en el mundo laboral. La falta de enfoque diferencial de género en estas instituciones perpetúa la desventaja laboral de las mujeres privadas de la libertad, aumenta la desigualdad de género y no les proporciona las capacidades necesarias para acceder a oportunidades laborales (Sánchez et al., 2018).

Justificación y definición del problema

El desempleo en Colombia es uno de los grandes desafíos a los que se deben enfrentar las y los habitantes del país; según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) en diciembre del año 2022 la tasa de desempleo rondaba el 10,3 %. Sin embargo, particularmente la tasa de desempleo es mayor en las mujeres debido a que al final del año 2022 la cifra del desempleo en mujeres se encontraba en un 14,3 %, mientras que el de los hombres estaban en un 9 % (Dane, 2022). Ahora bien, además de la existente barrera de acceso al mercado laboral, las mujeres que estuvieron privadas de la libertad experimentan una agudización de las limitaciones, pues tras su tiempo en la cárcel deben intentar entrar al mundo laboral sin ayuda, sin capacitación, sin conocimiento, sin acompañamiento, sin oportunidades y con antecedentes, todos esos factores se traducen en mayores dificultades.

En un estudio realizado por Sánchez y Morad, en 2019, las mujeres privadas de la libertad contestaron a la pregunta: ¿Cuáles cree que son las principales dificultades que va a enfrentar después de quedar en libertad? Los resultados arrojaron que dentro de las tres principales dificultades están: encontrar un trabajo 53,5 %, razones económicas 48,3 % y estigmatización o rechazo social 29,1 %. Dicha perspectiva se posiciona en cuanto, dentro de los centros carcelarios la oferta de trabajo y educación fomenta una discriminación en razón del género, pues un gran porcentaje de mujeres (21,3 %) desarrolla labores de aseo

y programas artesanales (58,6 %). Las limitaciones en capacitación y formación tienen como resultado directo la falta de oportunidades y de habilidades destacables para el mercado laboral, incrementan la discriminación que de por sí sufren por el hecho de ser mujeres e indirectamente agudizan las dificultades económicas (Sánchez & Morad, 2019).

Así pues, se evidencia que la posibilidad que tienen las mujeres de acceder exitosamente al mercado laboral luego de ser liberadas es escasa. Además, a nivel estatal no se ha visto gran interés por generar un cambio significativo en esta realidad, por lo cual, desde las propias experiencias de las mujeres que han tenido que sufrir los diferentes obstáculos a la hora de enfrentarse al mercado laboral se evidencia la necesidad de una política pública con enfoque de género que se oriente a regularizar, ayudar y solucionar la desempleabilidad en las mujeres poslibertad.

En resumen, al salir de prisión las mujeres se ven expuestas a una realidad muy complicada ya que deben readaptarse a la vida fuera de prisión, buscar formas de vivir y de suplir todas sus necesidades; razón por la cual necesariamente se enfrentan al mundo laboral con barreras como la estigmatización, la falta de experiencia, el desconocimiento para aplicar a un trabajo, entre otras, que se intensifican en razón de su género.

Frente a lo anterior, es relevante formular y desarrollar en Colombia una política pública que les garantice a las mujeres que estuvieron privadas de la libertad el acceso y la estabilidad en empleos con condiciones dignas, para que puedan cubrir sus necesidades básicas. Para cumplir con este propósito, el primer paso es la realización de un diagnóstico integral que proporcione el conocimiento suficiente y detallado sobre la situación que se pretende atender, por este motivo surge la pregunta:

Pregunta de investigación e hipótesis

Esta investigación parte del interrogante: *¿Cuáles son las necesidades en relación con la empleabilidad de las mujeres que experimentaron la prisión en Bogotá?* Se parte de que las necesidades a las que se enfrentan las mujeres que estuvieron privadas de la libertad se ven agudizadas debido al estigma que genera el haber experimentado la prisión; lo que les impide la posibilidad real de reintegrarse plenamente a la sociedad y obstaculiza

su acceso al empleo. Estas necesidades giran en torno a las garantías de acceso a oportunidades de empleo en condiciones dignas, a la estabilidad laboral, al apoyo institucional en la transición a la vida laboral y a la oportuna eliminación de los antecedentes.

Objetivos

Objetivo general

El objetivo general consiste en realizar un diagnóstico que permita visibilizar las necesidades en relación con la empleabilidad de las mujeres que experimentaron la prisión, en la ciudad de Bogotá.

Objetivos específicos

Con el fin de materializar este objetivo de investigación se plantearon los siguientes objetivos específicos:

Reconocer cuáles son los impactos de la prisión en el tema de empleabilidad en las mujeres tras su liberación y las dificultades que ellas tienen para ver garantizados efectivamente sus derechos fundamentales.

Analizar las circunstancias a las que se enfrentan las mujeres al salir de prisión en relación con la empleabilidad.

Proponer satisfactores a las necesidades identificadas en torno a la empleabilidad.

Marco teórico

Enfoque de género

La definición de género en un principio buscó enfrentar el *determinismo biológico*, sin embargo, en la actualidad va más allá al permear los debates respecto a cómo los grupos sociales han venido construyendo la percepción de la función que *deben* desempeñar mujeres y hombres, lo cual implica el quehacer cotidiano de aquellos y cómo a su vez responden a estas dinámicas sociales en sus diferentes espacios. En ese

sentido, el concepto de *enfoque de género*, tiene por finalidad identificar los elementos característicos para la comprender la forma en que estos factores influyen en las situaciones experimentadas por las personas en los diferentes contextos de acuerdo con su sexo y los constructos sociales asociados con esté, así como las diferencias económicas, políticas, sociales, culturales y jurídicas que se desarrollan para lograr reconocer los patrones discriminatorios y las brechas que los mismos crean (Pautassi, 2007).

El análisis bajo este enfoque comprende dimensiones que aluden tanto al trasfondo cultural de las relaciones de género como a su carácter político, lo que implica cuestionar y replantear poderes de la cotidianidad y en las esferas más amplias de la sociedad, incluyendo especialmente la política, la economía y el ámbito cultural.

Es así como el sujeto termina definiéndose a partir de representaciones culturales ligadas de forma estrecha al sexo biológico y se espera que adopte las características propias que se han construido socialmente en torno a él o ella en cada etapa del ciclo vital, este hecho trae consigo expectativas frente a los rasgos biológicos y conductuales. De acuerdo con estos factores empiezan a operar las diferencias sociales de las que emanan las dinámicas de poder que finalmente determinan las relaciones entre las personas e impactan las propias expectativas, capacidades y oportunidades de cada individuo. Se parte del sexo biológico que influye en la forma en que cada persona se identifica y se deviene en construcciones sociales. Cabe considerar lo afirmado por Lamas (1994): “lo invariable no es el sexo sino la diferencia sexual” (citado en Pautassi, 2007), debido a que se enlazan lo biológico, lo psíquico y lo social, se definen las relaciones y las dinámicas de las interacciones de las personas en la sociedad (Pautassi, 2007).

El enfoque de género cobra especial importancia para el presente trabajo, pues amplía la visión y la comprensión de las violencias y discriminaciones que sufren las mujeres, así como las vulneraciones potenciales en el marco de la empleabilidad; el enfoque de género a su vez permite aportar propuestas más acertadas a las necesidades de la población aquí tratada, las mujeres que han sido presas.

Justicia restaurativa

Según Zehr (2007) la justicia restaurativa es

[...]un proceso dirigido a involucrar, dentro de lo posible, a todos los que tengan un interés en una ofensa particular, e identificar y atender colectivamente los daños, necesidades y obligaciones derivados de dicha ofensa, con el propósito de sanar y enmendar los daños de la mejor manera posible.

La justicia restaurativa es un concepto que refiere a una forma de justicia, conlleva una visión diferente de la retributiva sobre el tratamiento del conflicto. Se enfoca en las necesidades de las víctimas y en la responsabilidad activa del ofensor en la reparación del daño (Zehr, 2007) y no en el *justo merecido* sobre el infractor. Mientras que, la justicia retributiva se caracteriza por: “[...]su incapacidad para resolver las causas subyacentes a la conflictividad, satisfacer los intereses de la víctima, lograr una verdadera reinserción del ofensor y dar tratamiento efectivo a todos los casos” (Fiscalía General de la Nación, 2006).

De acuerdo con el artículo 518 de la ley 906 de 2004, “todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, con o sin la participación de un facilitador” refiere a un proceso de justicia restaurativa. Los procesos de justicia restaurativa, comprenden tres momentos fundamentales; la responsabilización, la reparación y la reintegración. En cada uno de estos momentos, hay tres actores fundamentales, el ofensor, el ofendido y la comunidad; cada actor tiene un papel indispensable en la resolución del conflicto y unas necesidades particulares que deben ser solventadas.

Sobre quienes son ofensores es importante estimular la colaboración y la reintegración en lugar de la coerción y el aislamiento. Los procesos de justicia retributiva se enfocan en el daño causado al sistema y en la pena que se imputará a quienes causaron el daño, sin reconocer contextos y condiciones específicas de vida. De acuerdo con Zehr (2007):

[...] los ofensores, también pueden ser o haber sido víctimas y si queremos dar tratamiento a los daños y a sus respectivas causas,

entonces hay que explorar los daños que fueron sufridos por los mismos ofensores. Varios de los crímenes podrían ser una respuesta respecto de la victimización o podría verse como un intento por liberarse de ella.

No se trata de absolver al ofensor de su responsabilidad, sino de reconocer que su comportamiento delictivo corresponde a situaciones y contextos también victimizantes, que se deben reconocer y transformar. Este factor es especialmente importante porque si bien, se hace una apuesta por la aplicación de la justicia restaurativa en todas sus fases comprendiendo todos los momentos desde la ocasión de un daño, nos concentramos en los efectos negativos de la justicia retributiva en la aplicación de la pena, pues la experimentación de la prisión ha generado más daños y no ha ofrecido una propuesta sobre los contextos de victimización ni a la persona ofensora ni a la ofendida.

Enfoque psicosocial

El enfoque psicosocial es una perspectiva teórica y metodológica que integra los aspectos psicológicos y sociales en el estudio de los individuos y las comunidades. Se refiere a la intersección entre lo subjetivo y lo colectivo, se centra en la experiencia personal del individuo en relación con otros en contextos sociales y combina el estudio de la psique o el alma del individuo con la dinámica social y las relaciones que establece con su entorno (Bello y Chaparro 2011). Este enfoque contempla la interacción dinámica entre los factores psicológicos y sociales y cómo estos influyen en el desarrollo humano, el bienestar psicológico y las relaciones sociales (Bronfenbrenner, 1979).

Además, reconoce que las relaciones sociales son fundamentales para la supervivencia y el desarrollo humano, se basa en la comprensión de que los seres humanos son seres sociales que están inmersos en una red de relaciones y contextos culturales, y que estos factores desempeñan un papel fundamental en la formación de la identidad, la percepción del mundo y las respuestas emocionales. Desde el nacimiento, el individuo depende de otros para satisfacer sus necesidades básicas y para comprender el mundo que le rodea e interactuar, estas

relaciones permiten la asimilación de la realidad, sus componentes y son parte integral de la construcción social de la realidad.

En este sentido, el enfoque psicosocial también enfatiza la atribución social de valor a las personas, lo cual determina su reconocimiento como integrantes de una comunidad humana. Este reconocimiento implica la atención y el cuidado colectivos para garantizar su supervivencia, y asigna un propósito y un lugar en el mundo a cada individuo. Se destaca que cada persona es un fin en sí misma y no debe ser instrumentalizada o utilizada como un medio para fines ajenos.

Desde esta perspectiva, el enfoque psicosocial considera que los aspectos psicológicos y sociales son inseparables y se influyen mutuamente. Se examinan tanto los procesos cognitivos y emocionales individuales como las dinámicas interpersonales y sociales más amplias que afectan el comportamiento y el bienestar (Berkman et al., 2014). El enfoque psicosocial se ha aplicado en diversos campos, como la psicología comunitaria, la salud mental, el trabajo social y la investigación en desarrollo humano, con el objetivo de comprender y abordar los desafíos y las necesidades de las personas en su contexto social (Rappaport, 1981).

Marco conceptual

Políticas públicas

El concepto de políticas públicas puede entenderse en varios sentidos; algunos autores señalan que el concepto se ha venido desdibujando debido tanto a la academia como a los tomadores de decisiones gubernamentales que no han logrado establecer un consenso al respecto de su función y alcance (Arroyave, 2010). Sin embargo, es posible establecer algunos puntos en común a partir del alcance y características identificados en la literatura académica.

Así, se entiende por políticas públicas al conjunto de instrumentos por medio de los cuales el Estado, posterior a la identificación de una necesidad –ya sea de naturaleza económica, ambiental, o social– implementa un conjunto de medidas reparadoras, cuya construcción

cuenta con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas. Por un lado, está puede darse por esquema tradicional, donde solo participan en la formulación, implementación y evaluación de dichas políticas actores gubernamentales, limitando a los actores sociales y a las comunidades como grupos de análisis para extraer la información que permita a la administración el diseño de la política pública. El otro esquema permite formular y ejecutar las políticas públicas desde una construcción cuyo centro está en las interacciones comunidades-administración-grupos de interés (Arroyave, 2010). Es un proceso en donde el Gobierno debe asumir un rol de diseño normativo y fuente de financiación para que dicha política sea ejecutada.

En este sentido, la política pública corresponde al curso de acción y flujos de información que están vinculados a un objetivo político cuya definición se ha dado de forma democrática, es decir, los que se desarrollan por el sector público y contando con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2004). Es así como una política pública de calidad debe incluir orientaciones, instrumentos, mecanismos, modificaciones institucionales, y una correspondiente previsión de lo que serán sus resultados en relación con la necesidad a resolver.

Necesidades humanas individuales

Max Neef, amplía el concepto de necesidades más allá de la carencia fisiológica. Este autor propone dos criterios para definir las necesidades categorías existenciales: ser, tener, hacer y estar. Estas categorías engloban las diferentes dimensiones de la vida humana y representan las formas en las que las personas interactúan con el mundo. Por ejemplo, las personas necesitan ser reconocidas, tener acceso a recursos, realizar actividades significativas y tener un sentido de pertenencia. Y categorías axiológicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Estas categorías representan los valores fundamentales asociados con las necesidades humanas. Cada una de estas categorías refleja una dimensión de la vida que contribuye a la realización de las necesidades.

Las necesidades sociales son cambiantes y dependen de la cultura y el contexto histórico. Son factores objetivos indispensables para la

supervivencia y la integridad psicofísica del ser humano. Estas necesidades no caducan ni se agotan, no son finitas, nunca están completamente satisfechas (Díaz y Fernández, 2013, citado en Quintana, s.f).

Por otro lado, los satisfactores son los medios a través de los cuales se satisfacen las necesidades humanas. Pueden ser bienes materiales o no materiales y representan formas de ser, tener, hacer y estar (Quintana, 2005). Cuando las necesidades esenciales o existenciales no han sido resueltas, satisfechas o cubiertas, y esto pone en riesgo la vida de las personas en un contexto específico, surgen los problemas sociales. Estos problemas se formulan en relación con la identificación de una relación causal, es decir, se establece una conexión entre la falta de satisfacción de las necesidades y las dificultades que enfrentan las personas en su vida diaria (Quintana, s.f.).

Empleabilidad

La Organización Internacional del Trabajo - Oit (2004) define la empleabilidad como:

[...]aquel conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que van a reforzar la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente[...] y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

Es decir, este concepto hace referencia a la capacidad de la persona para conseguir, mantener un empleo y adaptarse a los cambios que surjan en el mercado laboral a lo largo del tiempo.

La OIT ha instado a los diferentes países que hacen parte de la organización al desarrollo de políticas de empleabilidad que vayan en la misma dirección y en pro del pleno empleo, esto es, el escenario donde hay trabajo para todas las personas que quieren un trabajo y están en la búsqueda del mismo y donde tienen la libertad de elegir dicho empleo.

En cumplimiento de los convenios celebrados, lo planteado por la OIT debe ser direccionado dentro de cada país de acuerdo con las necesidades propias de cada población o comunidad que lo integran (Weller, 2009) para así evitar el desarrollo de políticas públicas o normatividad

desde perspectivas excesivamente generalistas, que desconocen la importancia de la equidad y la justicia social, y para que en cambio se desarrollen propuestas teniendo en cuenta las particularidades en razón del territorio, el género, la etnia y demás que resulten determinantes.

En el contexto nacional, la Constitución Política de 1991 en su artículo 11 establece que “toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la Ley”, muy relacionado con esto el Código Sustantivo del Trabajo (CST) desarrolla conceptos como la igualdad de los y las trabajadoras y el mínimo de derechos y garantías de los mismos. En relación con la igualdad menciona que los y las trabajadoras en su totalidad son iguales ante la ley, por esto “tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley”. En cuanto al mínimo de derechos y garantías, estos van a ser desarrollados a lo largo del CST y se dispone que cualquier estipulación que desconozca o afecte ese mínimo no va a producir efectos.

Aunado a lo anterior –y en cumplimiento de ello– el desarrollo institucional que está encabezado en estos temas por el Ministerio del Trabajo, ha trabajado en el establecimiento de direcciones como lo son la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo para que –tomando como referencia las normas legales, los tratados y los convenios internacionales vigentes– se hagan propuestas, se dirijan y también se coordinen las políticas sobre protección de las condiciones referentes a: el trabajo, salarios, prestaciones, las relaciones individuales y colectivas del trabajo, el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y los derivados de su ejercicio, lo anterior en dinámicas de coordinación con el resto de entidades que sean competentes (Ministerio del Trabajo, s.f).

Caracterización de población destinataria

La población con quien se trabajó en este diagnóstico son mujeres exprivadas de la libertad pertenecientes a la Corporación Mujeres Libres. Estas mujeres son habitantes de la ciudad de Bogotá y zonas

aledañas², y que en su mayoría viven en estratos 1, 2 y 3. El rango de edad de las participantes estaba entre los 24 y 48 años. Es relevante decir, en relación con su situación laboral, que dentro de ellas se encontraban mujeres desempleadas y empleadas formal e informalmente (independientes).

Metodología

Para el desarrollo de la investigación la metodología adoptada para la ejecución de este proyecto fue la Investigación Acción Participativa (IAP). Según Balcazar (2003) La IAP se caracteriza por tres elementos básicos. El primero es un enfoque reflexivo, sistemático, controlado que permite estudiar fenómenos de la realidad articulando tanto la teoría, como la práctica o la experiencia en este caso. Segundo, los espacios de trabajo e intervención con la población objetivo son a su vez espacios de participación y generación de conocimiento y pensamiento crítico. Y tercero, al incentivar la participación de la comunidad o la población con la que se trabaja se busca fortalecer los procesos de formación y desarrollo para hacer de ellos sujetos activos que contribuyan a conocer y transformar su propia realidad (Balcazar, 2003).

Por ello, el método seleccionado para el proyecto sería el de mesa de expertos, que permitió recolectar la información en el marco de discusiones que se encaminaron a incentivar el diálogo entre las diferentes experiencias, opiniones y concepciones que se pudieran tener con relación a la problemática; por otro lado, también se acudió a entrevistas semiestructuradas³. Todo con el objetivo de tener una perspectiva íntegra de la problemática y de los factores que contribuyen a su agudización.

Por lo anterior, se determinó que era necesario realizar dos mesas de expertos y entrevistas, teniendo en cuenta que cada uno de los participantes aporta su conocimiento de la problemática, conocimiento

.....

2 Entre ellos los municipios de Soacha y La Calera.

3 Estas entrevistas se realizaron en el marco de la primera modalidad del Proyecto de Investigación *Las repercusiones de la experiencia de privación de la libertad en la dignidad humana de las mujeres tras su liberación en Bogotá y zonas aledañas, Colombia en el año 2021*. Código Hermes: 54821

académico, pero también experiencial, por ello se determinó trabajar con dos perfiles de participantes distintos; cada una de las mesas de expertos estaría diseñada para perfiles de participantes distintos.

Instrumentos y dinámicas de recolección de información

Mesa de expertas N. 01

Para la primera versión participaron mujeres exprivadas de la libertad, integrantes de la Corporación Mujeres Libres, quienes a raíz de ello conocen por su propia experiencia la problemática ocupacional de las mujeres al interior de los establecimientos penitenciarios, así como las dificultades a las que deben enfrentarse al momento de buscar empleo una vez salen de prisión. Por esto, las participantes son consideradas expertas, debido a que aportan información relevante partiendo de su conocimiento, producto de su aprendizaje experiencial, lo cual permite aproximarse a esta situación desde la perspectiva propia de quienes la enfrentan, lo que permite que las propuestas de solución a los problemas identificados consideren esta realidad.

La dinámica de trabajo consistió en una conversación orientada por la pregunta general *¿Al salir de prisión cuál ha sido su experiencia en el contexto laboral?*, esta interrogante aborda dos posibles panoramas en los que se pueden encontrar las mujeres: Uno es en el que se encuentran sin empleo ni fuentes de ingresos por labores realizadas por ellas y otro en el que son empleadas o cuentan con una fuente de ingresos por actividades de subsistencia; para el desarrollo de esta conversación, las mujeres fueron organizadas en grupos de discusión.

Mesa de expertas y expertos N.02

Para la segunda versión se buscó orientar la recolección de información desde el trabajo en organizaciones sociales. La labor de las organizaciones se realiza de la mano con población que ha experimentado la privación de la libertad o en entidades estatales que inciden en las decisiones que influyen en la misma. Por ello, se conformó con profesionales especializados en las ramas de criminología, derecho,

psicología, sociología y artes, quienes además cuentan con una trayectoria importante en los procesos enfocados en derechos humanos con población privada y exprivada de la libertad. Con ello se buscó la participación y opinión activa desde un punto de vista académico e institucional en torno al panorama actual y los factores que influyen en la problemática de empleabilidad para las mujeres que experimentaron la prisión y se pretendió plantear propuestas para superar esa problemática.

El desarrollo de este proceso se basó en la dinámica de mesa redonda conformada por 12 profesionales, y moderada por una mujer con experiencia de privación de la libertad, y una estudiante. La dinámica de trabajo consistió en incentivar la discusión entre los participantes a partir de una serie de preguntas estructuradas con base en la pregunta general ¿Cuál es su conocimiento sobre la situación que viven las mujeres al salir de la prisión?, ello con la finalidad de identificar qué relevancia se le ha dado a este tema en el desarrollo de la política criminal y políticas públicas, así como sus respectivas posturas con relación con ello.

Hallazgos

Según la información recolectada en los grupos focales —también llamados mesas de expertos/as—, se presentará una mirada a la realidad de la empleabilidad de las mujeres que experimentaron la prisión, teniendo en cuenta el papel que juegan las instituciones, pero anteponiendo las experiencias de las mujeres lo que permiten analizar la problemática de una manera integral.

La estructura de presentación de los hallazgos será abordará en dos momentos que permiten entender la complejidad de la problemática que enfrentan las mujeres al salir de prisión; el primero hace referencia a las circunstancias de las mujeres que no tienen empleo o formas de generar ingresos para su sustento y el de las personas a su cargo; el segundo, estará orientado a poner de presente la situación de aquellas que ya son empleadas y/o cuentan con una fuente de ingresos por medio de emprendimientos o actividades de subsistencia.

Vale recordar que las mujeres al salir de prisión tienen una carencia de redes de apoyo y de conocimiento que las limita al momento de enfrentar el nuevo contexto que las rodea. Debido a que se encuentran en un estado de desconexión frente a las dinámicas que maneja la sociedad, desde lo más básico como el uso del transporte público. Se reitera entonces que los hallazgos de esta investigación se presentarán en mujeres que no tienen empleo y mujeres empleadas o independientes.

Primer momento. Al salir de prisión: desempleo y búsqueda de ingresos para su sustento

En este apartado, nos encontramos con las circunstancias de las mujeres que no tienen empleo o formas de generar ingresos para su sustento y el de las personas a su cargo.

Oferta de formación limitada, estereotipada y sin debida certificación dentro de los establecimientos carcelarios

A pesar de que la Ley 65 de 1993⁴ promueve el diseño de programas de acceso a la educación para la población carcelaria, como alfabetización de asistencia obligatoria, Ciclos Lectivos Especiales Integrados – Clei⁵ e incluso algunos cursos o talleres de formación complementaria dictados por instituciones como el Sena⁶ u otras, los testimonios de las mujeres entrevistadas en la primera modalidad de la investigación concuerdan en señalar que tales programas no logran satisfacer las necesidades de aprendizaje, puesto que, varias de ellas coincidieron en indicar que no hay una oferta temática variada en los cursos, talleres y otras actividades, siendo los más comunes confección, estética y belleza “en la cárcel aprendí a coser, como por año y medio o dos años.”

.....

4 Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario.

5 Se trata de programas de educación formal de adultos creados mediante el Decreto 3011 de 1997, que se caracterizan según el Ministerio de Educación Nacional por ser *unidades curriculares estructuradas, equivalentes a determinados grados de educación formal regular*, (Ministerio de Educación Nacional, s.f.), compuestas por ciclos que comprenden por lo menos dos de cada grado de educación básica (primaria y hasta grado noveno).

6 El Servicio Nacional de Aprendizaje–Sena es una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo del Gobierno colombiano que ofrece programas de formación superior de nivel técnico y tecnólogo (Sena, s.f.).

(Mesa de Expertas N.01, Grupo N.2, 01 de abril de 2023); esto confirma lo señalado por varios autores respecto a la existencia de los estereotipos de género, en donde a las mujeres se les asignan ocupaciones laborales y profesiones específicas por el hecho de ser mujeres (Rosello, 2014, p. 9), siendo estas replicadas en la prisión.

Por otro lado, aunque algunas de estas capacitaciones otorguen certificación de haber sido cursadas, éstas no constituyen una formación amplia, variada e integral que permita el desarrollo de habilidades beneficiosas para el ámbito de la empleabilidad. Así lo comenta una de las mujeres: “en la cárcel no nos enseñan nada productivo, solamente tejer, bordar, pero una verdadera resocialización no hay, porque no nos preparan para la libertad [...]” (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.1, 01 de abril de 2023).

A partir del análisis de esta problemática, se plantea la implementación de una formación integral para las mujeres que se encuentran en establecimientos penitenciarios que permita el acceso a todos los campos del conocimiento.⁷ La oferta de aprendizaje debe ser diversa, amplia y libre de estereotipos entendiendo que el derecho a la educación es fundamental para lograr el desarrollo personal y la participación plena de un individuo en la sociedad. Esta formación debe ir acompañada por una certificación otorgada por una institución⁸ pública o privada que garantice su reconocimiento en la sociedad, entre las certificaciones dadas por entidades públicas, no debe tenerse en cuenta al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) ya que al momento de ser expedidas por esta institución las mujeres se cohiben de presentarlas a un trabajo por la estigmatización que tiene la sociedad hacia las personas que han estado privadas de la libertad. Las certificaciones otorgadas deben posibilitar su participación activa en la sociedad y no restringir y/o vulnerar sus derechos dentro de ella.

.....
7 Los campos del conocimiento son, según el Ministerio de Educación, a) Agronomía, Veterinaria y afines, b) Bellas Artes, c) Ciencias de la Educación, d) Ciencias de la Salud, e) Ciencias Sociales y Humanas, f) Economía, Administración, Contaduría y afines, g) Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines, y h) Matemáticas y Ciencia Naturales.

8 Instituciones propuestas desde el proyecto de investigación: SENA, Estado, Universidades públicas y privadas.

La vulnerabilidad económica como obstáculo para el proceso de búsqueda de empleo

Otro factor a considerar son las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica en las que salen muchas de las mujeres de prisión, ya que muchas de ellas pierden sus redes de apoyo familiar y social tanto en el tiempo transcurrido en prisión, como al salir. Si son madres, ellas continúan asumiendo la carga económica y de cuidado de sus hijos tanto dentro de la cárcel como al salir de prisión (Entrevista 9, Comunicación personal, 28 de mayo de 2022). En esto coinciden varios testimonios como este:

[...]tenerme que enfrentar a todo eso en libertad fue muy duro, darme cuenta de que si tuve un día una familia era por lo que yo también les podía aportar y podía ayudarles, pero al ver que no contaba con dinero, sentir ese rechazo [...] ¿a quién le puedo pedir una ayuda? (Entrevista 4, Comunicación personal, 17 de mayo de 2022).

Se evidencia que al salir de prisión muchas de las mujeres requieren de redes de apoyo no solo moral, sino también económico, pues sin esas redes, muchas de ellas no logran satisfacer las necesidades básicas para llevar una vida digna. Se debe tener en cuenta además que los procesos de búsqueda de empleo y vinculación laboral requieren ciertos trámites y recursos como lo son el acceso a un equipo con Internet –tanto para acceder a plataformas de búsqueda de empleo, como para el diseño y redacción del currículum–. Además, muchas mujeres no tienen conocimiento suficiente para poder hacer uso autónomo de esas herramientas, incluso si tuviesen los equipos.

Por lo anterior, es necesario que dentro del acompañamiento en la capacitación para la búsqueda de empleo se intenten suplir esas necesidades que son otra desigualdad material a la que se enfrentan las mujeres al salir de prisión en su proceso de buscar una vinculación laboral, pues esta ausencia de condiciones mínimas para el desarrollo estas actividades básicas, esta carencia de herramientas para manejar sus contextos, les impide llevar a cabo una búsqueda de empleo en condiciones dignas y, una vez obtengan el mismo, poder mantenerlo cumpliendo con esta es necesario además solucionar

aspectos como el cuidado de hijos, el dinero para movilidad, entre otros. De lo contrario, pese a la voluntad individual de las mujeres, se verán superadas por las condiciones de su contexto (Mesa de expertos No. 2, Intervención 11, 22 de abril de 2023).

Ausencia de certificación de las labores desarrolladas al interior de la prisión y su relación con las dificultades de acceso a la vinculación laboral formal al salir

En muchos casos las mujeres privadas de la libertad desarrollan actividades dentro de los centros de reclusión que pueden enmarcarse tanto como labores operativas por empresas que establecen talleres para la producción de sus productos apoyados en la mano de obra de las personas privadas de la libertad, como actividades de apoyo logístico y operativo y al interior de las prisiones. Respecto a las labores realizadas para empresas –en los talleres de fabricación de productos– suelen estar mal remuneradas de acuerdo con lo señalado en testimonios:

[...]en Jamundí hay una empresa donde hacen manillas, y les pagaban por cada manilla terminada –es una empresa reconocida a nivel internacional– les pagan 2500 que se están matando sus ojos, y cuando yo salgo y busco la página, valía 280.000 y yo decía, paguemos lo justo, así, no le demos el 100 % de lo que es un salario, pero paguemos al menos la mitad. (Mesa de Expertas No.1, Grupo N.4, Comunicación personal, 01 de abril de 2023.)

De igual forma que contribuyen dentro de la gestión logística de los establecimientos carcelarios, en labores que van desde la cocina, aseo hasta el cuidado de los hijxs que viven en la reclusión con sus madres que se encuentran privadas de la libertad y que residen en el jardín infantil del centro carcelario –donde los servicios de cuidado son brindados por las mismas mujeres privadas de la libertad– las mujeres en sus testimonios señalan: “no nos validan la experiencia dentro, si, se debe dar el certificado porque muchas si hacemos un trabajo en la cárcel [...] estuvimos en el jardín y el trabajo allá nos toca durísimo” (Mesa de Expertas, N.01, Grupo No.2, Comunicación personal, 01 de abril de 2023), en la misma intervención señalaba otra de

las participantes, que ella se encargaba de labores de aseo y preparación de alimentos de los niños (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.2, Comunicación personal, 01 de abril de 2023).

Las participantes coinciden en señalar que tales funciones no son certificadas como experiencia de trabajo realizado durante el periodo de tiempo en que se encuentran en prisión, esto de acuerdo a con los testimonios de las mujeres participantes en la mesa de expertas:

¿Ella en que trabajo?, ¿en qué se desempeñó? [...] debería generarle [una certificación] de que esa persona estuvo laborando en panadería, en casinos, en todo lo que son talleres o aseo (Mesa de Expertas, N.01, Grupo N.4, Comunicación personal, 01 de abril de 2023).

De igual manera, de acuerdo con las experiencias narradas por las participantes, tales actividades y labores en muchos casos tienen una remuneración insuficiente para cubrir sus necesidades económicas al interior de la prisión, y en el caso de muchas de ellas, para la manutención de las personas que se encuentran a su cargo mientras están privadas de su libertad:

[...]veía a muchas que muy a las 7 [de la mañana], iban a los talleres, vaya trabaje, luego salga y al otro día lo mismo, y les llegaba como 40 mil pesos al mes; y yo decía [hablando del salario], pero si están en una producción igual que cualquier satélite, igual que cualquier operaria. (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.4, Comunicación personal, 01 de abril de 2023.)

También es importante destacar que a pesar de la contribución en labores de la cadena de producción de las mujeres que se desempeñan en estas actividades; las condiciones de remuneración que les son ofrecidas son insuficientes para cubrir sus necesidades, lo que genera una percepción de ser explotadas, de mano de obra barata tal como señala el siguiente testimonio:

[...]o sea tu trabajas, te exploto, pero yo sí cobré afuera lo que debo o entonces para qué dicen, se dan el lujo de decir, que fue hecho en manos de la cárcel, cobran [afuera] lo que se les da la gana [refiriéndose

a la venta de productos en el mercado] (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.4, Comunicación personal, 01 de abril de 2023).

De igual forma expresan que se sienten explotadas debido a la insuficiente remuneración que se les reconoce, que difiere de forma notoria con el ingreso promedio establecido en el salario mínimo colombiano o incluso inferior al posible ingreso obtenido por quienes se desempeñan en oficios informales⁹: “¿Por qué digo que es una esclavización? literalmente porque usted cree que un trabajo remunerado son 40 mil pesos cuando ellos tienen necesidades, ¿ustedes creen que pagarle 100 pesos por prenda es justo?” (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.4, Comunicación personal, 01 de abril de 2023).

La misma situación fue manifestada en relación con las labores logísticas que desarrollan y que se consideran como parte del descuento de pena. Si las mujeres manifiestan inconformidad frente a sus condiciones de explotación en el ejercicio de sus labores, terminan incluso siendo sancionadas y se las priva de la posibilidad de descuento de pena:

[...]en el rancho [cocina], las hacen trabajar más de 8 horas, les pagan menos del mínimo, aparte de eso dicen que les pagan ARL y no es verdad, porque cuando tienen un accidente es sanidad quien las atiende o se aplican remedios caseros; tampoco hay posibilidad de incapacidad, y la reubican y no pueden seguir descontando en el rancho. (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.4, Comunicación personal, 01 de abril de 2023).

El no contar con la experiencia dificulta en gran medida el acceso a un empleo al salir de prisión. Las narraciones de las mujeres coinciden en señalar que las empresas que disponen talleres de producción dentro

.....

9 Tal situación puesta de presente de forma reiterativa por las participantes es opuesta a lo señalado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en cuyos informes señalan que el trabajo en prisión es viable siempre que cumpla con ciertos estándares, entre ellos señalan que esta debe darse en el marco de una “relación de trabajo libre, en especial en lo referente a salarios, seguridad social, seguridad y salud e inspección del trabajo, y que en caso de que se esté ante la presencia de un verdadero contrato de trabajo, al trabajador recluso le cobijarían todos los derechos mínimos laborales.” (Martínez, 2020, p. vii)

de las cárceles en su mayoría no consideran la vinculación de las mujeres que han trabajado para ellas, pese a que en la práctica exista una experiencia de trabajo. Cuando las mujeres salen en libertad, tal como señala una de las participantes en la Mesa de Expertas: “ella tiene un conocimiento, una experiencia [...] ¿Por qué esas empresas no le dan su carta de experiencia laboral? [...], si tú sales de allí a buscar, la misma empresa no te van a contratar” (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.4, Comunicación personal, 01 de abril de 2023).

En ese sentido, como lo pusieron de manifiesto varias de las participantes en la mesa de expertas N.01, esta circunstancia profundiza la sensación de marginación de las mujeres al salir en libertad, quienes se sienten utilizadas, pues su esfuerzo no es reconocido, ni retribuido debidamente, ni tampoco les es de utilidad de ninguna forma a la hora de integrarse a las dinámicas de la sociedad. Una forma de corregir esto, y a la par reducir las brechas de desigualdad a las que se enfrentan las mujeres en la búsqueda de empleo, sería establecer un conducto regular que permita certificar tal experiencia, ya sea que se pudiera considerar la continuidad laboral por medio de una vinculación formal con esas empresas; o en caso contrario, brindar por lo menos una certificación que acredite el tiempo laborado y la función desempeñada. Para ello podría considerarse la creación de una sociedad de economía mixta que agrupara, centralizará, coordinará y vigilará este tipo actividades en los establecimientos penitenciarios, y también fuese la encargada de emitir las certificaciones para las mujeres que estando en prisión se desempeñen en diferentes labores, esto también podría ayudar a compensar la desigualdad sistemática que se suma a la problemática en cuestión debido a los límites de edad que son establecidos en determinadas ofertas laborales.

***Los antecedentes como obstáculo de vinculación laboral
rechazo por parte de las empresas, inhabilidad para ejercer
cargos públicos, desinterés y mora procesal judicial***

Ahora, los antecedentes penales representan una dificultad latente al momento de lograr un acceso efectivo al trabajo. Las mujeres que desean vincularse formalmente al ámbito laboral se ven gravemente

afectadas debido a esto, ya que en la gran mayoría de casos las empresas y/o empleadores las rechazan por tenerlos, tal como lo comenta una de las mujeres: “Yo no estoy trabajando en una empresa por los antecedentes” (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.1, 01 de abril de 2023). Igualmente lo reafirma otra mujer en su testimonio al decir: “¿Qué pasa con las empresas? empiezan a investigar tu vida y es difícil encontrar trabajo. Las empresas ponen obstáculos para recibirte o darte trabajo.” (Mesa de Expertas N.1, Grupo N. 3, 01 de abril de 2023).

Según lo explicaron las mujeres, los sistemas de información usados para buscar los antecedentes (penales, fiscales, disciplinarios) tienen acceso libre y público, es decir, cualquier persona teniendo únicamente el número de cédula de las mujeres puede acceder a toda la información sobre los procesos, delitos, condenas, etc., lo cual termina siendo una barrera gigantesca durante la gran mayoría de su vida para lograr obtener un empleo. Una de las mujeres ha comentado sobre esta situación:

Una compañera lleva 6 años por fuera, revisó sus antecedentes en la página de la procuraduría y no le aparecían, ella mandó la hoja de vida al aeropuerto, le hicieron exámenes y todo, pero el hecho es que la empresa pudo acceder a sus antecedentes, le enviaron un correo diciendo que primero arreglara sus problemas judiciales, y que ellos iban a conservar la hoja de vida y en algún momento la volvían a llamar (Mesa de Expertas N.01, Grupo N. 1, 01 de abril de 2023).

Sobre esta temática la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado anteriormente concluyendo que el libre acceso a los antecedentes genera una vulneración al *habeas data* y otros derechos como la honra, el buen nombre y la intimidad, además ha ordenado que se elimine el nombre de las sentencias o se restrinja el acceso a esta información por terceros no legitimados (Corte Suprema de Justicia, 2015), sin embargo estas decisiones han tenido poca trascendencia en el sistema jurídico y legislativo sobre la materia.

Así mismo, esta problemática se agudiza en el proceso para el ocultamiento de los antecedentes debido al desinterés y mora procesal judicial. Los juzgados deben hacer el trámite autónomamente porque

tienen la obligación de llevar un seguimiento respecto a los casos de su despacho, sin embargo, esto no se cumple y muchas veces son las mujeres quiénes elevan la petición al juzgado. Esto lo confirma una de las expertas: “[...] Aunque exista la pena cumplida existen falencias de comunicación interinstitucional que al final afectan a las mujeres que estuvieron privadas de la libertad y ellas terminan asumiendo la responsabilidad de ocultar sus antecedentes ya que el Estado no lo hace” (Mesa de expertas y expertos N.02, Experto N. 05, 22 de abril de 2023). Sin embargo, esta petición se ve truncada debido a la gran demora que existe para lograr que el juzgado de ejecución de penas emita el requerimiento a las diferentes entidades encargadas. Una de las mujeres lo confirma:

[...]yo salí hace dos años y ahorita cumplo dos años de que me quitaran el brazalete y cuando el juzgado ya se dio cuenta que yo cumplí, ellos empiezan a hacer el trámite para que le borren a uno eso –los antecedentes–. No lo han hecho. Hace ocho días envié un derecho de petición, o sea, al juzgado, un recordatorio y envíe otro a la página de la procuraduría y esta es la fecha que no me han contestado. (Mesa de Expertas N.01, Grupo No. 2, 01 de abril de 2023).

Además, otra dificultad en relación con los antecedentes penales en la vida de las mujeres y en el proceso de su ocultamiento se manifiesta en la página de la Policía Nacional, ya las personas que han tenido en algún momento de su vida antecedentes penales aparecen en la descripción de la página como: *Actualmente no es requerido por autoridad judicial*; a diferencia de la descripción que le aparece a una persona que nunca ha estado registrado con antecedentes penales: *No tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales*. Esta diferenciación provoca una gran desigualdad respecto a la información que obtienen las empresas empleadoras al momento de indagar respecto a los antecedentes de las mujeres, debido a que por medio de la disparidad en la descripción dada permite intuir que sí tienen antecedentes penales.

Así mismo, los cargos públicos y la inhabilidad con la que cargan las mujeres para desempeñarse en estos debido a sus antecedentes representan una restricción, no solo jurídica sino, material al trabajo. Así lo comenta una de las mujeres: “Estuve privada de la libertad y tengo

inhabilidad. No puedo ejercer cargos públicos”. (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.3, 01 de abril de 2023). La Corte Constitucional precisa: “la inhabilidad como la prohibición de que una persona sea elegida o designada en un cargo público, continúe en él o, en general, acceda y ejerza una función pública”. (Sentencia C-500 2014). Lo que sucede con este impedimento es una vulneración directa al derecho al trabajo en tanto que la legislación impone esta limitación basándose en aspectos delictuales, pero también tienen en cuenta la pena con la cual fueron condenadas y con base en eso se establecen límites temporales que muchas veces resultan siendo extremos.

Es importante precisar que los antecedentes más allá de considerarse una barrera jurídica para lograr la vinculación laboral; también representan una barrera y estigma social con el cual las mujeres deben vivir y repercute directamente en la reintegración. Tal como comentan Larrauri y Jacobs (2011) “si la persona condenada tiene que tolerar la publicidad de su condena, como una marca, sus posibilidades de reintegrarse en la sociedad disminuyen considerablemente” (Larrauri y Jacobs, 2011). Lo cual, termina teniendo efectos directos en el bienestar integral de las mujeres, quiénes, en la gran mayoría de casos sufren afectaciones en su salud mental y física debido a la alta carga de frustración, estrés e impotencia por el rechazo constante y discriminatorio que la sociedad ejerce contra ellas, además de la persistente preocupación debido a que muchas de ellas son las fuentes principales del ingreso en sus casas. La sociedad las obliga a permanecer al margen de la fuerza laboral formal sin tener en cuenta las condiciones contextuales en las que muchas de ellas se ven envueltas al salir de prisión. Así lo relata una de las mujeres: “no teníamos para comer ni mis hijos ni yo, me van a cortar el agua, la luz” (Entrevista 9, Comunicación personal, 28 de mayo de 2022).

Entre las múltiples barreras y vulneraciones que sufren las mujeres en cuanto a sus antecedentes, también mencionan la boleta de libertad o Paz y salvo, este documento es un certificado realizado por intermedio de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, cuando las personas han cumplido con la totalidad de la pena y es un requisito indispensable para solicitar el ocultamiento de antecedentes

judiciales. Sin embargo, el trámite para solicitar este documento también puede resultar dispendioso, demorado y muchas mujeres tampoco conocen el procedimiento para solicitarlo.

No poseer este documento a tiempo ha permitido que funcionarios públicos de la Policía Nacional vulneren el derecho a la libertad, esto entendiendo que:

[...]nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Sin embargo, en varias ocasiones las mujeres son detenidas porque no pueden probar su libertad frente a las autoridades sin este documento. “Trabajando de ambulantes, y llega la policía a pedirle antecedentes y si no tienen paz y salvo ‘vámonos para la Sijin’, mientras le investigan toda su vida y váyase porque no tenía nada, y uno encerrado 72 horas”. (Mesa de expertas N.01, grupo N.1, 01 de abril de 2023).

Por otra parte, si bien la boleta de libertad no constituye un requisito formal establecido para las convocatorias laborales, varias de ellas lo solicitan cuando son dirigidas a población que ya cumplió con la pena impuesta “A mí me enviaron esta convocatoria para hombres y mujeres pospenados pero ¿qué requieren? el paz y salvo”. (Mesa de expertas N.01, grupo N.1, 01 de abril de 2023). Aunque pueda presentarse en pocas ocasiones, se sigue limitando la participación en ofertas laborales por un documento que no se entrega a tiempo, situación que resulta incongruente ya que estos documentos deben ser expedidos como un deber que tienen los juzgados frente al proceso penal que llevaba cada una de las mujeres y, por tanto, su entrega debería ser inmediata a la puesta en libertad de las mujeres. Retomando un testimonio:

Es muy irónico porque de oficio los juzgados tienen que generar eso, por eso cuando tú lo vayas a pedir te tienen que dar eso en físico o una copia al correo, pero es posible que una persona diga: yo lo solicité hace tanto tiempo y no me lo han dado. (Mesa de expertas N.01, grupo N.03, 01 de abril de 2023).

A partir del análisis hecho sobre esta problemática se plantea en un primer lugar, implementar una agilización del proceso para la eliminación de los antecedentes y expedición de la boleta de libertad en la cual los juzgados estén obligados a enviar el comunicado a las entidades correspondientes en un término específico, en caso de no hacerlo que las peticionarias puedan iniciar una vigilancia judicial administrativa. En segundo lugar, es necesario que se elimine la disparidad que existe en la página de la Policía sobre la consulta de los antecedentes, la página debería arrojar la misma descripción para todas las personas pues, ya se ha cumplido con la pena impuesta haciendo innecesaria la diferenciación. Finalmente, en tercer lugar, la restricción para el ejercicio de cargos públicos no debería existir puesto que las mujeres luego de cumplida la pena son ciudadanas como cualquier otra persona y por tanto se les deben otorgar los mismos derechos y oportunidades para el acceso a este tipo de cargos.

*Las condiciones de vida de las mujeres en prisión
y su relación con afectaciones posteriores en
salud que restringen su capacidad laboral*

Ahora, debe tenerse en cuenta que muchas de las mujeres al salir de prisión presentan afectaciones importantes en su salud, tanto físicas como mentales; tales afectaciones, se vuelven importantes limitantes al momento de ejercer determinadas labores. Con relación a la salud física, las condiciones en las que las mujeres habitan la prisión llegan a producir en ellas dolencias físicas: “yo salí mejor dicho mal, me duele mucho la columna, la espalda, la cadera, las rodillas, me duele el tobillo [...] dure seis meses durmiendo en el piso” (Entrevista 2, Comunicación personal, 03 de mayo de 2022).

De igual forma, señalan los testimonios que al ser contingente y escasa la atención médica no se adecua a las necesidades especiales de las mujeres, como es el caso de las madres gestantes y lactantes, lo cual termina repercutiendo en problemas de salud:

[...]a mí me duelen muchísimo las manos cuando trabajo, cuando me llega harto trabajo, yo me dedico a todo el día, y no me puedo mojar un dedo porque me duelen mucho las manos [...] esos problemas los

ve uno ahora, pero viene de atrás –dentro de prisión–(Entrevista 1, Comunicación personal, 26 de abril de 2022).

La salud mental también se vuelve una limitación importante, pues debido a problemas de salud mental muchas mujeres deben abstenerse de realizar determinadas actividades ya que no recibieron una atención adecuada durante su periodo en la cárcel, por ello se ven restringidas en sus posibilidades de desarrollo académico y en consecuencia en sus oportunidades a acceso laboral. No hay acceso real a los cursos de la cárcel si ellas dejan de asistir a las capacitaciones por situaciones de salud mental, por ende, no puede hablarse de condiciones que permitan el desarrollo pleno de las mujeres, si estas no cuentan con tratamientos psicológicos para continuar con su formación (Mesa de expertos No. 2, Intervención 12, 22 de abril de 2023). En ese sentido puede verse la carencia en la atención en salud médica para las mujeres en prisión.

Con base en los problemas identificados, se hace evidente la necesidad de garantizar acceso real e integral a la salud en prisión, pues esta población de mujeres enfrenta una mayor exposición a condiciones de desempleo que impiden su afiliación a una EPS por régimen contributivo, y en el caso del acceso al régimen subsidiado muchas no cuentan con el requisito de registro al Sisben¹⁰. Por ello es necesario no solo dar celeridad en el proceso de cambio de la EPS bajo la cual son afiliadas al estar en prisión, sino que además se deben garantizar posibilidades de vinculación al régimen subsidiado en el periodo de tiempo que la mujer se encuentra sin ingresos que le permitan aportar al régimen contributivo, esto implica establecer criterios que consideren las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentran, y así mismo vigilar que estos sean tenidos en cuenta al momento de realizar la clasificación en el Sisben.

.....
10 Es el Sistema de Selección de Beneficiarios-Sisben, es una encuesta que se aplica en Colombia, que al clasificar por niveles socioeconómicos a los hogares permiten el acceso a programas sociales estatales a las personas que más los necesiten. (Secretaría de Salud, s.f.)

**Segundo momento: situación de las mujeres que
ya son empleadas y/o cuentan con una fuente
de ingresos por medio de emprendimientos
o actividades de subsistencia**

En este apartado, se evalúan tanto las circunstancias de las mujeres que se encuentran vinculadas a empleos formales e informales, como aquellas que desempeñan actividades de subsistencia o emprenden.

***Estigmatización, violencias basadas en género y las
afecciones psicológicas del miedo a que se revelen
antecedentes penales en el contexto laboral***

La experiencia de la cárcel deja una marca significativa en la vida de las mujeres que han pasado por ella. A pesar de haber cumplido su condena, sus antecedentes penales continúan persiguiéndolas y obstaculizan su reintegración en la sociedad. Las afecciones psicológicas que experimentan las mujeres debido al temor constante de que se conozcan sus antecedentes penales son muy significativas. Esta situación de ansiedad y angustia puede afectar su bienestar emocional y mental, y en algunos casos, puede derivar en problemas de salud mental más graves como la depresión, el estrés postraumático o los trastornos de ansiedad. La estigmatización y el miedo al rechazo social pueden llevarlas a vivir en un estado de constante alerta y vulnerabilidad.

La posibilidad de que un empleador tenga conocimiento de sus antecedentes penales puede generar un escenario aún más complejo y peligroso para estas mujeres. La agudización de las violencias basadas en género es una preocupación real, ya que algunas personas podrían utilizar esta información para ejercer violencia psicológica, emocional o aún más grave violencia física y sexual sobre ellas. La discriminación y el prejuicio social que conlleva el haber estado en prisión pueden ser utilizados para justificar actos de violencia y abuso por parte de aquellos que perpetúan estereotipos y prejuicios contra las mujeres.

[...] En el lugar donde trabajaba, realizaron una investigación exhaustiva de mis antecedentes en el sistema judicial y descubrieron mi historial. El dueño comenzó a realizar conductas inapropiadas, como insinuaciones morbosas y me ofreció regalarme un *baby doll* en el día

del amor y la amistad. Rechacé su regalo y aproximadamente una semana después, mientras organizaba archivos, me agarró la nalga. Yo lo golpeé en respuesta y, como represalia, él me denunció. Cuando acudí al Ministerio para conocer el caso, me dijeron que, debido a mis antecedentes, debería estar agradecida por haber conseguido trabajo. (Mesa de Expertas N.01, Grupo N 01, 01 de abril de 2023).

Además, una vez que sus empleadores se percatan de sus antecedentes penales, suelen despedirlas, generando así un ciclo perjudicial para su reinserción social. La falta de oportunidades laborales lleva a estas mujeres –que en muchos casos son jefas de familia y las únicas proveedoras– a reincidir en actividades delictivas para sobrevivir. En lugar de cumplir su objetivo de resocialización, la cárcel contribuye a afectar la reputación y, por ende, la vida de las mujeres que pasan por ella, perpetuando así un sistema que les da la espalda.

Explotación laboral, no pago de prestaciones de ley

De acuerdo con la Corte Constitucional, en las relaciones de trabajo se evidencia una desigualdad intrínseca, por eso mediante sentencia C-1110 de 2001 la misma plantea que “[e]n virtud del contrato de trabajo empleadores y trabajadores no se ubican en el mismo plano de igualdad, por la situación de subordinación en que se encuentra quien ofrece su fuerza de trabajo”. Adicional a esta condición material de desigualdad entre empleado y empleador, se suman otros factores que dejan a las mujeres que estuvieron privadas de la libertad en una situación de mayor vulnerabilidad, como lo son la discriminación por género y los antecedentes.

Al preguntarle a las mujeres sobre si el conocimiento de los antecedentes tiene alguna consecuencia cuando ellas ya tienen un empleo se evidenció explotación laboral, no pago de salario, no pago de prestaciones sociales y pérdida del trabajo, ya sea porque la mujer desesperadamente renuncia o porque directamente la despiden. Una de las mujeres asegura con respecto a la explotación laboral y el no pago de prestaciones sociales qué:

El año pasado entré en esta empresa de transporte, muy ilusionada porque es una empresa muy grande acá en Colombia [...]. Pagaban bien, no me voy a quejar, pero pasó eso, ellos tres meses después, se enteraron de que yo tenía antecedentes y lo que hicieron fue explotarme, nunca me pagaron nada, yo era la que tenía que estar agradecida con ellos, aunque no les debía nada (Mesa de Expertas N.01, Grupo N. 4, 01 de abril de 2023).

Al preguntar si existe o han sufrido un trato diferenciado, explotación o acoso laboral por sus antecedentes, y si ha hecho algo al respecto, una respondió:

[...]un día me pagó y pensé que fue más lo que hice yo en esa semana que lo que recibí, yo me puse a llorar y le dije a mi esposo no quiero trabajar más, pero si no trabajo qué comemos y cómo nos ayudamos. (Mesa de Expertas N.01, Grupo N. 4, 01 de abril de 2023).

Otra de las mujeres asegura que: “se aprovechan de las personas que salen de la cárcel para explotarlas, abusarlas psicológica y laboralmente, y se nos violan y se nos vulneran los derechos de cualquier trabajador”. (Mesa de Expertas N.01, Grupo N. 4, 01 de abril de 2023). Quienes se aprovechan de las mujeres por sus antecedentes, lo justifican bajo una lógica de castigo social por la infracción realizada, parten de prejuicios sin reconocer que ya se cumplió una condena por el daño causado, y que las mujeres expresidarias no deben pagarles o agradecerles por nada adicional a sus empleadores, porque ellas están realizando un trabajo al que tienen derecho como cualquier otra persona.

Frente a estas condiciones en que se ven inmersas las mujeres que estuvieron privadas de la libertad como la explotación laboral, el despido y el no pago de salario y/o prestaciones sociales en razón de sus antecedentes, se hace necesario que –a nivel estatal se haga seguimiento y veeduría sobre estas situaciones para evitar que se les vulneren los derechos a las mujeres que estuvieron privadas de la libertad en razón de sus antecedentes.

Restricción arbitraria para el acceso al sistema financiero

Otro obstáculo que encuentran las mujeres, una vez han logrado acceder a un empleo, es el de la negación –en muchas ocasiones– por parte de las entidades bancarias a ser usuarias del sistema financiero. Si bien es cierto, La Corte Constitucional mediante sentencia T-585 de 2013 pone de presente que:

[...]solo puede reconocerse a una persona como cabal sujeto de derecho, si también se le permite participar en la vida jurídica y económica de una sociedad, desarrollando derechos y asumiendo obligaciones, con acceso a las herramientas apropiadas e indispensables para satisfacer necesidades y ejercer los atributos derivados de la propia personalidad.

Es importante decir que el caso que analiza la Corte en dicha providencia es un constante en la vida de las mujeres que estuvieron privadas de la libertad, pues ellas manifiestan cómo se ven afectadas al negársele en la mayoría de ocasiones la posibilidad de acceder a productos financieros, como una cuenta de ahorros, por el hecho de contar con reportes negativos en las centrales de información financieras como consecuencia de sus antecedentes penales. Al respecto, en las entrevistas las mujeres manifiestan: “he intentado abrir cuentas y siempre me dicen no y no.” (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.4, 01 de abril de 2023). O “Lo que más repercute es eso, los antecedentes, porque al momento de abrir las cuentas de nómina no nos lo permiten” (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.4, 01 de abril de 2023). También hablan de la imposibilidad de independizarse y emprender porque no tienen la posibilidad de acceder a préstamos para solventar sus ideas de negocio. En las entrevistas las mujeres manifiestan por ejemplo que: “Los bancos no le prestan porque no tiene vida crediticia, título, casa, nómina”. (Mesa de Expertas N.01, Grupo N.1, 01 de abril de 2023).

Desde sus experiencias es posible ver cómo en muchas ocasiones la autonomía de las entidades financieras se establece como prioridad en relación con los derechos de las mujeres, por ejemplo: negándoles sin justificación la posibilidad de abrir cuentas que les permitan recibir e intercambiar dinero para la satisfacción de sus necesidades. Desconociendo, además, que dichos productos financieros resultan

importantes para participar actualmente en la vida jurídica y económica de la sociedad y en oportunidades convirtiéndose en la razón por la cual han perdido sus empleos debido a la imposibilidad de tener una cuenta bancaria para recibir su salario.

Necesidad de reintegración desde el enfoque de la justicia restaurativa

El Ministerio de Justicia ha establecido unos lineamientos para la atención pospenitenciaria donde se identifica la importancia de la participación de la comunidad y del restablecimiento de los vínculos sociales que fueron afectados, tanto por el delito, como por la privación de la libertad que se cumplió en la prisión (Ministerio de Justicia, 2019); para esto se diseñó una ruta de atención en Casa Libertad¹¹. Si bien la visión con la que se planteó la propuesta reconoce la estrecha relación que tiene el individuo con la comunidad en los procesos de reintegración y los proyectos de vida en libertad no es suficiente para una reintegración a la sociedad digna y funcional, pues estos programas están enfocados en un trabajo de reintegración exclusivamente después de salir de prisión. Esto resulta ser problemático teniendo en cuenta que los establecimientos penitenciarios y carcelarios al día de hoy resultan ser una herramienta de venganza pública y no cumplen con las finalidades de la pena y en específico la reinserción social.¹² (Hernández, 2018), como se manifiesta en otro de los testimonios:

yo sentí que ahí me hicieron lo más feo que nunca me habían hecho en la vida y se lo juro que me han pasado cosas feas, pero que alguien

.....

11 Es un programa que nace de un convenio interadministrativo y que busca promover en la población pospenada el ejercicio autónomo de la ciudadanía en el marco de la legalidad. El programa proyecta unificar procesos trabajando directamente con los usuarios, mientras se ejecutan estrategias que buscan reducir la estigmatización y que generen confianza en la ciudadanía y en los empresarios hacia la población pospenada.

12 En este caso, la reinserción social se entiende en términos de justicia restaurativa como reintegración, teniendo en cuenta que esta hace referencia al proceso que llevan las personas para incorporarse como sujetos activos e importantes en la sociedad.

me pegara yo sin poderme defender eso me hizo sentir tan poquito [...].
(Entrevista 7, Comunicación personal, 17 de mayo 2022).¹³

Las mujeres reconocen el impacto multidimensional de la cárcel, entendiendo que estas afectaciones van más allá de la estigmatización que sufren afuera, las vulneraciones a las que son sometidas las atraviesan de tal forma que les transforma la manera de entender y vivir la sociedad. A partir de esto se han propuesto factores que se deben tener en cuenta a la hora de implementar un programa –o ruta de atención– con objetivo a la reintegración de mujeres que experimentaron la prisión. (Mesa de expertas y expertos N.02, Experto N. 03, 22 de abril 2023)

Los procesos de reintegración, con un enfoque de justicia restaurativa, deben iniciar desde el momento en que se ingresa a prisión si no se contemplan otros mecanismos de reparación para las víctimas, así que desde las actividades promovidas por el Estado dentro de prisión se debe propender por trabajar en este objetivo. Uno de los aspectos importantes al trabajar en este proceso, es entender que las mujeres viven bajo dinámicas provenientes de una perspectiva patriarcal que se replican en su tiempo en prisión; en ese sentido su reintegración debe contar con un enfoque de género que le permita participar en la sociedad libre de estigmas y sesgos, y que dignifiquen el ser mujer (Mesa de expertas y expertos No.02, Experto No. 03, 22 de abril de 2023).

Por otra parte, los encuentros y programas restaurativos deben ser orientados en traer a todos los actores de este proceso para que este no se quede solo en el trabajo con las mujeres, por esto se debe incluir en la reintegración al Estado en sus diferentes áreas de intervención (Salud, educación, justicia, empleo), privados donde su objetivo sea apostarles a las labores con resignificación e integración digna, su comunidad y su familia. Esto se tiene en cuenta debido a que en este proceso de construcción la falta de algún actor limitaría el acceso de las mujeres en algún campo de su proyecto de vida después de prisión. (Mesa de expertas y expertos N.02, Experto N. 01, 22 de abril 2023).

.....
¹³ Esta cita se tomó de la información obtenida en la modalidad pasada del proyecto de investigación.

Por último, este proceso debe realizarse teniendo en cuenta un factor territorial que garantice que la reintegración se realizará en función de las dinámicas especiales de cada territorio, teniendo en cuenta que las barreras y la estigmatización cambian de acuerdo a la zona, por esto la atención a las mujeres no debe seguir lineamientos que generalmente intentan responder a las necesidades que tienen las mujeres en la capital del país. (Mesa de expertas y expertos N.02, Experto N. 03, 22 de abril 2023).

Conclusiones

A partir de la investigación desarrollada se puede concluir que, las mujeres al salir de prisión se enfrentan a circunstancias que están caracterizadas por el miedo, preocupación y el desconocimiento o desconexión con el contexto fuera de la cárcel en razón del tiempo que estuvieron privadas de la libertad. Muchas se cuestionan cómo podrán sostenerse económicamente a ellas y a sus familias, pues no saben dónde buscar un empleo, no creen estar preparadas para someterse a un proceso de selección y ser lo suficientemente competentes dentro del mercado laboral, además tienen muy presente la estigmatización a la que se pueden ver sometidas al intentar conseguir un trabajo.

Es posible establecer que la vida de las mujeres ha sido impactada física y psicológicamente por sus vivencias en prisión. Como muestra de ello las mujeres manifiestan tener afectaciones en su salud que se pueden ver reflejadas en enfermedades físicas y mentales diversas, producto de las condiciones en las que estuvieron durante la privación de su libertad. Los problemas de salud repercuten directamente en la capacidad laboral y por ende en las posibilidades de acceder a un empleo.

Aunado a lo anterior, surgen una serie de dificultades que obstaculizan la garantía de empleabilidad de las mujeres. Una de estas es la de haber tenido una formación y capacitación limitada y estereotipada al interior de las cárceles y los establecimientos penitenciarios, pues allí no se les formaba para ser competentes en mercado laboral actual, sino solo en labores que fomentan los roles de género, perpetúan la

subordinación económica y las limitan al acceso de diversas oportunidades laborales. No se puede dejar de lado el problema de la ausencia de certificación de la experiencia laboral desarrollada al interior de la prisión y su repercusión en la búsqueda de empleo.

Otra dificultad está determinada por la vulnerabilidad socioeconómica, pues estas mujeres tras salir de prisión en varios casos han perdido sus redes de apoyo y no cuentan con personas que les puedan brindar los primeros recursos humanos como la ayuda para uso de plataformas y sistemas de información relacionadas con búsqueda de empleo o materiales —acceso a equipos de cómputo e internet— y económicos básicos para asistir a entrevistas.

Por otra parte, es evidente a lo largo de la investigación que los antecedentes penales repercuten transversalmente al momento de lograr el acceso efectivo a un trabajo. Las mujeres deben cargar con una especie de *marca* que termina ocasionando una vulneración directa a su derecho al trabajo y a otros derechos que se vinculan con este. Así mismo —a nivel jurídico y social— los antecedentes representan un impedimento para el bienestar integral de las mujeres y sus familias al ser una barrera muchas veces inquebrantable durante un gran periodo de sus vidas.

Además de las consecuencias en el ámbito laboral, esta situación también puede afectar sus relaciones personales y familiares. El temor a la estigmatización y el rechazo puede llevar a estas mujeres a ocultar su pasado, lo que a su vez puede generar conflictos en sus relaciones y dificultades para establecer la confianza con otras personas.

La superación del estigma y la discriminación asociados a los antecedentes penales es un desafío importante que debe abordarse a nivel social y gubernamental. Se requieren políticas y programas que fomenten la inclusión y la no discriminación de las personas que han estado privadas de la libertad y que busquen su reintegración efectiva en la sociedad.

Es esencial promover campañas de concientización, de sensibilización que desafíen los estereotipos y prejuicios relacionados con el pasado carcelario de las mujeres y que resalten la importancia de brindar oportunidades de cambio y resocialización.

Es fundamental garantizar el acceso a servicios de salud mental y apoyo psicosocial para estas mujeres, para que puedan hacer frente a las afecciones emocionales derivadas de la estigmatización y la discriminación.

La promoción de la equidad de género y la autonomía de las mujeres también son aspectos cruciales para combatir las violencias basadas en género y asegurar que las mujeres puedan vivir una vida libre de violencia y discriminación por tener antecedentes penales. En última instancia, se trata de construir una sociedad más inclusiva, justa y equitativa para todas las personas.

Es necesario implementar medidas que protejan los derechos de las mujeres y promuevan su reintegración efectiva en la sociedad. Es fundamental trabajar en la eliminación de barreras legales y sociales que obstaculizan su acceso a empleo, vivienda, servicios financieros y oportunidades de desarrollo.

Se requiere una mayor eficiencia en los procesos de eliminación de antecedentes penales y garantizar que las mujeres sean tratadas de manera justa y equitativa, sin sufrir la carga adicional de la estigmatización y discriminación derivada de haber estado privadas de su libertad.

Por último, lo anterior se evidencia la necesidad de diseñar e implementar una política pública integral sobre empleabilidad para las mujeres tras su salida de prisión, que demuestre el interés y el deber del Estado por transformar esta realidad y por brindar realmente oportunidades de capacitación, formación y acompañamiento a las mujeres en sus procesos de búsqueda de empleo y durante su vinculación a los mismos. Y por ello, este diagnóstico es el primer paso.

Referencia

- Balcazar, F.E. (2003). *Investigación acción participativa (IAP): Aspectos conceptuales y dificultades de implementación*. Redalyc. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18400804>
- Bello, M. y Chaparro, R. (2011). *El daño desde el enfoque psicosocial*. PIUPC. <https://www.bivipas.unal.edu.co/handle/10720/595>

- Berkman, L. F., Kawachi, I., & Glymour, M. M. (Eds.). (2014). *Social epidemiology*. Oxford University Press.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674224575>
- Código Penal Colombiano [CP]. Ley 599 de 2000. 24 de julio de 2000 (Colombia).
- Código Penitenciario y Carcelario. Ley 65 de 1993. 20 de agosto de 1993. (Colombia).
- Código Sustantivo del Trabajo [CST]. Ley 2663 de 1950. 5 de agosto de 1950. (Colombia).
- Código de Procedimiento Penal. Ley 906 de 2004. 1 de septiembre de 2004. (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). (Colombia)
- Corte Constitucional [CC], sentencia T-585/13, del 29 de agosto 29 de 2013 M.P.: N. Pinilla 2013. (Colombia). <https://shorturl.at/jxDOR>
- Corte Constitucional [CC], julio 16, 2014. M.P.: M. González Cuervo. Sentencia C-500/19. (Colombia). <https://shorturl.at/coAIX>
- Corte Constitucional [CC], julio 16, 2014. M.P.: N. Pinilla. Sentencia T-585/13. (Colombia). <https://shorturl.at/wyLV9>
- Corte Constitucional [CC], octubre 24, 2001. M.P.: C. Vargas. Sentencia C-1110/01. (Colombia). <https://vlex.com.co/vid/43615384>
- Corte Suprema de Justicia. (2015). Sala de Casación Penal. Decisión que resuelve un derecho de petición, rad. 18837. 10 de junio de 2015. <https://shorturl.at/cdCF6>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2022). *Empleo y desempleo*. <https://rb.gy/tdi4h>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2022). *Mercado laboral según sexo*. Recuperado de https://t.ly/e_OzN
- Fiscalía General de la Nación. (2006). *Manual de Justicia Restaurativa*. <https://t.ly/nkMME>

- Giraldo, K. (2021). Cárceles para mujeres: la necesidad de implementar el enfoque de género en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia. Universidad de Antioquia. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/download/342877/20804379?inline=1#aff1>
- Hernández, N. (2018). El fracaso de la resocialización en Colombia. *Revista de derecho, División de ciencias jurídicas de la Universidad del Norte*. N49. <https://rb.gy/n4ikj>
- Lamas, M. (1994). Cuerpo: diferencia sexual y género. *Debate Feminista*, 10.. <https://rb.gy/b52g7>
- Nussbaum M. C. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Ediciones Paidós.
- Pautassi, L. (2007). ¡Cuánto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales (1.a ed.) [Electrónico]. *Capital Intelectual*. <https://ebiblioteca.org/?ver/144086>
- Larrauri, E., & Jacobs, J. (2011). Reinserción laboral y antecedentes penales. *Ciencia Penal y Criminología*. ISSN 1695-0194. <https://rb.gy/5fbox>
- Martínez, D. (2020). Trabajo penitenciario en Colombia y su compatibilidad con los convenios 029 y 105 de la OIT. Universidad Externado de Colombia. <https://rb.gy/tl1mb>
- Ministerio del Trabajo de Colombia. (s.f.). *Derechos Fundamentales del Trabajo*. <https://rb.gy/5vorj>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2004). Recomendación R195 - Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195). <https://rb.gy/7fk70>
- Quintana, A. (s.f.). El Trabajo Social y la dimensión ambiental. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/8460>
- Rappaport, J. (1981). In praise of paradox: A social policy of empowerment over prevention. *American Journal of Community Psychology*. <https://rb.gy/qpnrcr>
- Roselló, M. (2013). Estereotipación de profesiones en la infancia. *Universitat de les Illes Balears*, 2013-14. <https://rb.gy/vxduc>
- Sánchez, A., & Morad, J. (2019). Trabajo y mujeres privadas de la libertad: trabajando al margen del derecho laboral. *Revista CS*. <https://rb.gy/7d1fn>

Secretaría de Salud (s.f.). Régimen Subsidiado. <https://tinyurl.com/nxmfdy9p>

Weller, J. (2009). *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales*. Cepal – Colección Documentos de proyectos. <https://tinyurl.com/35t43c4n>

Zehr, H. (2007). *El pequeño libro de la Justicia Restaurativa*. Good Books. ISBN:978-1-56148-469-0. <https://tinyurl.com/2p96cee>

La paz en perspectiva de mujeres: análisis de los alcances y desafíos de las iniciativas de paz de excombatientes de las FARC en contextos rurales y urbanos

Peace from a women's perspective: analysis of the scope and challenges of peace initiatives by former FARC combatants in rural and urban contexts

Rosa María David Castañeda,
Santiago Méndez García,
Camilo Andrés Amaya Villamil,
Daniela Contreras Cortés,
Laura Catalina Fuentes Guzmán,

Jonathan Sosa Acosta,
Juan Daniel Forero Mora,
Sofía Ramos Díaz
Profesor director:
Bernd Marquardt

Resumen

Este artículo da cuenta de los alcances y desafíos que presentan las iniciativas de paz lideradas, acompañadas o creadas por mujeres excombatientes de las FARC. Se desarrolló un análisis comparado de las iniciativas situadas en un contexto rural frente a aquellas situadas en un contexto urbano. Los resultados evidencian que existen unos factores sociales, culturales y económicos bajo los cuales se agrupan los alcances y desafíos de las iniciativas, estos presentan divergencias y convergencias entre sí. Entre los hallazgos encontrados se evidenció que las iniciativas presentan más alcances que desafíos, lo que demuestra el compromiso y la importancia de las iniciativas de paz de las mujeres excombatientes para la construcción de paz y la reconciliación, así como para su propio proceso de reincorporación.

Palabras clave: mujeres excombatientes, iniciativas de paz, urbanidad, ruralidad, alcances, desafíos, Acuerdo Final de Paz

Abstract

This article reports on the achievements and challenges presented by the peace initiatives led, accompanied or created by former FARC women combatants, developing a comparative analysis of the initiatives located in a rural context

versus those located in an urban context. The results show that there are social, cultural and economic factors under which the achievements and challenges of the initiatives are grouped, with divergences and convergences between them. Among the important findings, it was found that the initiatives present more achievements than challenges, which demonstrates the commitment and the important contribution of the peace initiatives of women ex-combatants to peace building and reconciliation, as well as to their reincorporation process.

Key words: women ex-combatants, peace initiatives, urbanity, rurality, achievements, challenges, peace process

Introducción

El Acuerdo Final de Paz marcó el inicio de un proceso de construcción y transformación del país con miras a entender las causas y responder a las consecuencias de un conflicto armado de más de 50 años. Parte de esta transición implica la reincorporación de las y los excombatientes de las antiguas FARC-EP a la vida civil, de acuerdo con lo dispuesto en el punto 3 del Acuerdo. Esto ha derivado en que las personas firmantes del acuerdo final se conviertan en actores clave dentro de la reconciliación nacional e impulsores de distintas iniciativas de paz aportando a la transformación de las dinámicas de violencia, con diferentes grados de impacto local, regional e incluso nacional. Estas iniciativas de paz se configuran como espacios para una nueva enunciación de las y los excombatientes dentro de la sociedad donde puede haber tanto rupturas como continuidades respecto a sus lógicas de vida, lo que sucede –entre otras cosas– por el mantenimiento o la transformación de las relaciones de género que marcaron su vida en el contexto bélico.

Las mujeres excombatientes, según Dietrich (2012), se sitúan en su gran mayoría en posiciones de subordinación política, social y económica en su proceso de reincorporación. No obstante, estas desigualdades se reflejan de manera diferencial en el grupo heterogéneo que conforman. Muchas de las mujeres excombatientes afirman que los procesos de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración) o el proceso derivado del Acuerdo Final de Paz resulta para ellas ser un

tránsito hacia posiciones que ocupaban antes de estar en la guerrilla o de las cuales escaparon, por ejemplo, hacia las labores de cuidado o las labores del hogar que implican subordinación. Asimismo, las mujeres excombatientes representan *una doble trasgresión*, pues por un lado transgredieron las leyes y normas constitucionales del Estado y, además, rompieron con los estereotipos de género tradicionales al ser participantes en la confrontación bélica, por lo que se enfrentan a una mayor estigmatización por parte de la sociedad (Boutron y Gomez, 2017).

Como consecuencia de ello, en el proceso de transición a la vida civil, las mujeres firmantes de paz se han visto envueltas en diversas limitantes para acceder a formas de sostenimiento económico, ya no solo para ellas mismas, sino también a sus recién formadas familias. No obstante, a pesar de la enorme transformación que viven las mujeres excombatientes, siguen asumiendo la lucha política y su compromiso con la paz. Al respecto, Sanchez-Blake citada en Ruiz y Huertas (2019) asegura que: “el 80 % de las desmovilizadas trabaja o ha trabajado por la paz desde el momento de su reinserción a la sociedad”. Esta lucha se ve reflejada, entre otras, en las iniciativas de paz creadas, acompañadas y lideradas por las mujeres excombatientes de las FARC. Aunque las iniciativas se desarrollan de manera diferente y con un nivel de impacto variado, todas hacen parte del camino en la construcción de paz del país.

Según la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN, 2021) la ciudad de Bogotá cuenta con 337 mujeres excombatientes y es la tercera región de Colombia que más concentra esta población. Dicho grupo de mujeres ha adelantado distintas iniciativas de paz que giran en torno a emprendimientos sustentables que buscan contribuir al empoderamiento económico de ellas como agentes de paz, como dinamizadoras de las economías locales, como protagonistas del desarrollo de sus vidas, de las de sus familias y de sus comunidades (Corporación Mundial de la Mujer, 2021). De igual manera, en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (AETCR) –de Icononzo Tolima– han emergido iniciativas de paz de carácter rural que se enmarcan en proyectos productivos (económicos, sociales y

culturales), de liderazgo y acompañamiento a sus comunidades. Dichas propuestas surgen del reconocimiento de los recursos y de las potencialidades, tanto individuales como grupales. En este sentido, las iniciativas urbanas y rurales parecen presentar alcances similares en lo económico y desafíos en las distintas perspectivas de reconocimiento y condiciones de desarrollo.

Partiendo de lo anterior, el presente artículo pretende dar cuenta de los alcances y desafíos que se evidencian en las iniciativas de paz creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres excombatientes de las FARC-EP que desde el 2017 se encuentran en proceso de reincorporación. Se pretende, a partir de ello, contrastar el comportamiento de las iniciativas entre el contexto urbano y el contexto rural, tomando como referentes, la ciudad de Bogotá y el municipio de Icononzo, Tolima, respectivamente.

Se destaca el valor agregado de esta investigación en el aporte al estudio de las acciones colectivas por la paz en general, y de las iniciativas de paz creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres firmantes de paz, en particular. Más concretamente, en medio de las dificultades en las que encuentran las mujeres en sus procesos de reincorporación en el país (y aún más en el caso de mujeres firmantes) resultan indispensables ejercicios investigativos que –como este– insten a reconocer de manera amplia el rol y la incidencia de sus iniciativas en el desarrollo territorial y en la construcción de paz. Por lo tanto, esta investigación reconoce y se orienta a la necesidad de visibilizar y respaldar estas acciones colectivas por la paz.

En esta investigación se empleó un enfoque de investigación mixto. Por un lado, se basó en el modelo cuantitativo para recopilar y analizar datos en torno a las iniciativas de paz creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres. Por otro lado, el modelo cualitativo sirvió para analizar, comprender, interpretar y contrastar la información obtenida a partir de la interacción directa con las integrantes de las iniciativas que quisieron participar del proyecto de investigación.

El ejercicio se desarrolló en 3 fases. En la primera, se rastreó e identificó información de alrededor de 172 iniciativas de paz en todo el territorio nacional. En la segunda se profundizó, caracterizó y analizó

el mayor número de iniciativas de paz creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres excombatientes en contextos urbanos y rurales del distrito capital y el municipio de Icononzo-Tolima. Finalmente, en la tercera fase, se identificaron similitudes, diferencias, tendencias y excepciones en términos de alcances y desafíos que gravitaran alrededor de las iniciativas de paz creadas, lideradas o acompañadas por mujeres en los casos de estudio seleccionados.

El presente artículo se estructura en cuatro apartados. El primero presenta el fundamento teórico de la investigación, la cual parte de una aproximación a los conceptos de reincorporación, feminismo insurgente e iniciativas de paz. El segundo da cuenta del estado de las iniciativas de paz seleccionadas, enfatizando en sus alcances y sus desafíos. El tercer apartado ofrece un ejercicio de contraste de lo expuesto en la sección anterior y abre un espacio para la reflexión sobre las brechas del proceso de reincorporación entre contextos urbanos y rurales. Por último, en el cuarto apartado se presentan las conclusiones de la investigación que invitan a continuar con los estudios de este tipo y a vincular otros sectores e instituciones en la búsqueda de la paz.

Un recorrido por conceptos relevantes

Reincorporación

Posterior a la firma de un acuerdo de acuerdo de paz, lo que generalmente se espera es el inicio de un proceso de Desarme, Desmovilización, Reinserción y Reintegración, también conocido como DDR, cuya intención central es tramitar la pregunta ¿qué hacer y cuál debe ser el papel de las personas que dejan las armas tras un conflicto? A partir del año 2004 la ONU expidió los Estándares Integrados para el DDR, una serie de lineamientos que fungen como orientadores para las partes que deciden entrar en negociación o que tienen la intención de transitar hacia la dejación de armas y la construcción de paz.

De acuerdo con Fisas (2011), el proceso del DDR apunta a contribuir a la estabilidad y la búsqueda de seguridad en los territorios y los Estados, facilitar el tránsito hacia la vida civil de los excombatientes,

prevenir o mitigar nuevas o futuras expresiones de violencia, apostar a la reconciliación, entre otros. Este proceso se piensa más allá de lo militar y espera tener una vinculación multidimensional en lo político, socioeconómico, de seguridad y humanitario para que las ideas y las acciones de paz tengan un verdadero impacto.

Fisas (2011) y Steenken (2017) coinciden en la formulación de cuatro pasos para ejecutar el DDR. En el primero se recogen, controlan y eliminan las armas de los combatientes vinculados al conflicto —desarme—, generalmente con acompañamiento de organismos internacionales para garantizar la correcta destrucción del material. En el segundo se moviliza a los combatientes hacia la figura de excombatientes —desmovilización—. En el tercero se asiste transitoriamente el cubrimiento de las necesidades básicas de los exvinculados en el conflicto y se prepara el terreno para su integración legal a la vida civil —reinserción—. Por último, se acompaña el ejercicio de la nueva vida de los excombatientes en la sociedad en aspectos sociales y económicos—reintegración—.

La perspectiva planteada del DDR parece buscar una atomización de los excombatientes y una integración/mimetización al sistema estatal, dejando entre líneas un humo de derrota, especialmente para las organizaciones con una intención de cambio de sistema debido a la reducción o casi desaparición de los componentes político, participativo y decisorio en los procesos del DDR. Con la intención de fortalecer este último componente, el proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC planteó la construcción del concepto de *reincorporación* para suplir la reinserción y la reintegración. Así, la reincorporación se piensa con un matiz explícitamente colectivo y no individual:

Dicha reincorporación a la vida civil se caracteriza como un proceso social integral, sostenible y con enfoque diferencial, que no solo incluye al excombatiente, como un actor y agente de violencia, sino que se extiende a su familia nuclear o extendida, por cuanto podrían ser consideradas víctimas receptoras de los efectos de un conflicto armado de más de 50 años de duración. (Poder Legislativo, Colombia, 2016, pp. 118-130)

Derivado del Acuerdo Final —y tal como lo reconocen Medrano, Duque y Sanmiguel (2022) mediante el Decreto Ley 897 del 29 de mayo

de 2017— la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) transita hacia el nombre de Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Parte importante de su accionar es gestionar, implementar, coordinar y evaluar —de forma articulada con las instancias competentes— la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP. En este escenario la propia ARN (2017) lo define así:

La reincorporación es un proceso de estabilización socioeconómica de los firmantes de paz que entregaron sus armas, en el marco de la firma del Acuerdo Final entre el Estado y la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). En este nuevo marco, el Gobierno nacional está comprometido en su implementación promoviendo un enfoque colectivo y rural, pretendiendo al mismo tiempo que los exintegrantes de las FARC-EP alcancen todo su potencial. Asimismo, está orientado a fortalecer la convivencia, la reconciliación, el desarrollo de la actividad productiva y el tejido social en los territorios. El aspecto más singular de este nuevo proceso es su carácter coconstruido: todas las acciones de reincorporación son concertadas y definidas de manera conjunta, principalmente, en instancias como el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). (ARN, 2017)

Sumando al concepto de construcción de la ARN, según Caicedo *et al.* (2019), la reincorporación es un proceso que va más allá de las estrategias políticas y gubernamentales. Se trata de una invitación a la sociedad para crear mecanismos que ayuden a los excombatientes a reconstruir sus vidas en diversos ámbitos y convertirse en miembros plenos de la sociedad, contribuyendo así a la restauración de un tejido social fracturado. Esto implica la creación de alternativas concretas que promuevan el logro de estos objetivos desde la vida cotidiana (p. 39).

Es importante recordar que en relación con el concepto de reincorporación el punto tres del Acuerdo Final de Paz, *Fin del Conflicto*, indica que:

[...]el logro de una reincorporación plena y efectiva debe darse en tres categorías: lo económico, lo social y lo político, de tal manera que la terminación del conflicto implique: primero, lograr consolidar la

reconciliación nacional; segundo, promover la generación de confianza mutua, reciprocidad entre reincorporados y sociedad en general, y tercero, iniciar la transformación de las condiciones que permitieron el origen y la persistencia del conflicto armado en el territorio nacional (Forero, 2018).

Feminismo insurgente

El Feminismo Insurgente o fariano es la interpretación desde las mujeres excombatientes de las diversas corrientes feministas y de su propio desarrollo desde la visión fariana. Surge en un contexto histórico en el que el país asumió un compromiso con el proceso de paz y por ello, las mujeres y las comunidades lideran y hacen parte de estas apuestas transformadoras (Sandoval et al. 2018). En suma, es una apuesta de las excombatientes por construir paz, retomando apuestas políticas del Partido Comunes, pero también nutriéndose a partir de la experiencia más concreta y cotidiana de aquellas mujeres que realizaron su tránsito hacia la vida civil.

Para definir el Feminismo Insurgente es necesario situarse en la mesa de conversaciones de la Habana, Cuba, en la que el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP negociaron la terminación del conflicto armado colombiano que, para ese momento, llevaba más de cincuenta años. Allí, se creó la Subcomisión de Género, en la que las mujeres pusieron dentro de la discusión la necesidad del uso de una categoría como género, que fuera transversal al acuerdo, para poder comprender y superar de mejor manera las desigualdades de las mujeres, los cuerpos feminizados o disidentes y la comunidad LGBTIQ+, a través de las distintas formas de violación de sus derechos que se dieron dentro del conflicto armado.

Con este antecedente, y a partir de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la guerrilla de las FARC-EP se transformó en un partido político, denominado Comunes, y en este se conformó la Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidad Sexual, un colectivo de mujeres excombatientes que pretenden construir y crear, de manera teórica y

práctica, una apuesta política que les permita transitar a la paz a través de su identidad, como farianas y situando su experiencia como mujeres y diversidades sexuales. En ese sentido, siguiendo a Sandoval et al (2018), el feminismo insurgente es entonces una propuesta emancipatoria que dialoga con otros saberes y apuestas feministas; es una iniciativa colectiva para aportar a la transformación de los mandatos sociales propios del patriarcado y del capitalismo como sistemas de opresión y de poder, desde nuestros saberes y vivencias como mujeres farianas.

Así, en esta propuesta teóricopráctica del feminismo se comprenden como ejes fundamentales las luchas contra el patriarcado, el capitalismo y el colonialismo. Las mujeres farianas tienen en esta lucha un rol protagónico. “Nunca antes mujeres guerrilleras y exguerrilleras habían podido hablar de feminismo como se ha podido hacer en este proceso de paz. Tenemos muchas cosas por decir y muchas otras por hacer” (Sandoval et al. 2018, p.33).

Además, dejan claro con esto que, si bien el feminismo insurgente puede coincidir con otros feminismos que se han desarrollado en América Latina, como el feminismo decolonial y el feminismo materialista, la apuesta fariana es referente como derivada de una oportunidad histórica de construcción de paz y se desarrolla en el contexto del posacuerdo¹. Asimismo, se resalta en ella, la construcción y el desarrollo de la identidad, pues las mujeres farianas se reivindicaban como guerrilleras y ahora como exguerrilleras y reincorporadas, reconociendo esto como parte de su vida, de su militancia y por supuesto de su proceso colectivo.

Además, en el feminismo insurgente es fundamental fortalecer el rol político de las mujeres, pues desde allí pretenden:

.....
1 Entiéndase posacuerdo como la etapa posterior a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera. Se utiliza este término, a propósito de la discusión con el concepto de posconflicto, pues para efectos de esta investigación se considera que en Colombia no hemos superado el conflicto armado, dado que las violencias directas culturales y estructurales persisten, aunque si se está ante una etapa de transición, fruto de la firma del acuerdo y la reincorporación de los y las excombatientes de las FARC.

[...]fortalecer las capacidades de las mujeres como sujetas de derechos, en la participación política, en la toma de decisiones, en la garantía de nuestros derechos, en la no violencia y la equidad de género en todos los lugares a donde vayamos y donde estemos (Sandoval et al 2018, p.35).

Las mujeres farianas hablan de actuar en todos los espacios de su vida, incluyendo el trabajo político, para defender los derechos de las mujeres y diversidades sexuales; así como para aportar en la construcción de masculinidades no violentas y en la transformación de las relaciones de desigualdad dadas en la cotidianidad. También buscan transformar las violencias estructurales, dejando así en claro que a pesar de que se firmó un acuerdo de paz, aún hay mucho trabajo por hacer para superar la guerra y construir la paz en Colombia.

Para comprender el feminismo insurgente en su complejidad, es pertinente retomar el feminismo decolonial y el feminismo materialista como grandes aportes teóricos. En primera medida, el feminismo decolonial es una apuesta de varias autoras como Rita Segato (2011), Espinosa (2016), Curiel (2005) y María Lugones (2011; 2008); esta última, propone una teoría y praxis feminista que reconoce las intersecciones entre el género, la raza, la clase y otras formas de opresión en contextos coloniales y poscoloniales, y busca construir alternativas más justas y equitativas. Asimismo, Lugones (2011) afirma que feminismo decolonial es aprender unas acerca de las otras como personas que se resisten a la colonialidad del género en la diferencia colonial (p. 115).

En este sentido, Lugones enfoca su análisis en dos ejes importantes: el sistema de género y la descolonización del género. Frente al primer eje, la autora expone que el género es una imposición colonial moderna proveniente del capitalismo eurocentrado global, lo cual genera un sistema de género opresivo, racialmente diferenciado y jerárquico, permeado totalmente por la lógica moderna de la dicotomización hombre-mujer (Lugones, 2008). De igual manera, en el segundo eje Lugones (2011) afirma que “el descolonizar el género es necesariamente una tarea *práctica*; es entablar una crítica de la opresión de género racializada, colonial y capitalista, heterosexualista, como una transformación vivida de lo social” (p.110), es decir, el descolonizar

el género implica una respuesta de resistencia desde un sentido de subalternidad social.

El feminismo decolonial permite explicar el feminismo insurgente a partir de la opresión de mujeres que han sido subalternizadas a través de procesos combinados de racialización, colonización, explotación capitalista, y heterosexualidad. Asimismo, ambas perspectivas comparten un compromiso con la transformación radical de las relaciones de poder y la búsqueda de justicia y equidad.

Ahora bien, el feminismo materialista es una corriente teórica surgida en Francia en los años setenta cuyo planteamiento central es el cuestionamiento del surgimiento natural o biológico de los sexos y su complementariedad entre sí. Por el contrario, el binarismo antagonico hombre – mujer, es considerado fruto de una relación social de clase histórica y concreta enmarcada en un sistema de producción y explotación entre clases, el patriarcado. Sus principales teóricas son Collete Guillaumin, Monique Wittig, Nicole Claude Mathieu, Paola Tabet, Christine Delphy y Silvia Federici.

Así, en primera instancia, Christine Delphy en 1970 considera que la base del patriarcado en un sistema capitalista, es lo que denomina el modelo de producción doméstico en el que:

[...] la clase social de las mujeres está siendo producida en la relación de explotación del trabajo doméstico de las esposas – y de los varones menores – por parte de los maridos – y los hermanos mayores – en el marco de la institución del matrimonio y de la explotación familiar.
(Curiel, 2005, p.10)

En este sentido, las mujeres son apropiadas individualmente. No obstante, Colette Guillaumin, propone que la apropiación se da también de manera colectiva por la clase social de los hombres a través del *sexaje*, que cosifica y naturaliza el sexo de las mujeres desde la destinación biológica. Lo anterior, sumado a los postulados de Monique Wittig frente a la heterosexualidad como dispositivo político de apropiación y opresión de clase que trasciende al ejercicio privado de la sexualidad, hacen parte de las premisas principales de esta corriente ideológica que sirve de base al feminismo insurgente (Curiel, 2005).

Esta corriente teórica nutre el feminismo insurgente en la media que plantea al capitalismo como base del patriarcado y retoma el antagonismo entre clases sociales para abordar los problemas de género en la sociedad.

Iniciativas de paz

La larga existencia de grupos armados en Colombia ha condicionado significativamente el contexto político, social y económico del país. La lucha del Estado con estos actores ilegales por el control del territorio y de la institucionalidad ha traído consigo una serie de conflictos y violencias que han limitado la consecución de paz (González, 2004, p.13). A pesar de ello, la sociedad colombiana ha experimentado a lo largo de las últimas tres décadas un crecimiento en las iniciativas de paz de tipo nacional, regional y local, muchas de las cuales se han enfocado no solamente en construcción y movilización de paz, sino también en resistir los efectos del conflicto (Hernández, 2009; Castro *et al.*, 2018; Hernández, 2013).

Estas iniciativas de paz han sido objeto de estudio durante los últimos 40 años, bien como parte fundamental de la casuística en la construcción de paz o como estudios totalizantes que buscan definirlas. Así, es posible hallar un intento por ubicar este concepto en diferentes explicaciones teóricas. De acuerdo con Sarmiento *et al.* (2016) existe una infraestructura social para la paz cuya armazón está compuesta por un conjunto de actores interrelacionados, procesos y resultados, los cuales en su relación dan un sentido y un sustento a la paz y permiten que sean los actores no violentos quienes direccionan su propia construcción (Paladini, 2012).

En esta infraestructura se ubican como parte funcional, casi que a modo articulador, la movilización por la paz, –concepto ampliamente definido por García-Durán (2006), Rettberg (2006) y Benavides (2013), quienes lo entienden como una expresión múltiple y variada de acciones, activismos– e iniciativas con un propósito general compartido (construir una sociedad más democrática y nuevas subjetividades, respetuosas de los derechos humanos y de la diferencia, entre otros), pero sin una coordinación central. También, insertas en dicho paraguas, se

encuentran las iniciativas como acciones que gestan la movilización de paz a través de múltiples repertorios de acción.

Desde esta perspectiva, las iniciativas de paz se ubican –como las acciones– en el ámbito de los ideales transformadores del movimiento por la paz, volcados hacia temáticas como el rechazo a la violencia, la construcción de una ciudadanía de paz, la búsqueda de una ciudadanía democrática y participativa, llamados a la negociación entre actores armados, establecimiento de límites a los efectos negativos del conflicto armado, entre otros (Benavides, 2013). Sin embargo, otra corriente de estudios separa a las iniciativas de paz del paraguas de la movilización y de simples acciones sin coordinación alguna y las vincula un poco más con expresiones de colectivización, de acción concertada, de estructura organizada y de ejercicio planificado. Así, los estudios de Hernández (2005, 2009, 2011 y 2013), González (2010) y Parra (2014) entienden a las iniciativas de paz como acciones estructuradas en torno al propósito de identificar y cimentar las bases para una paz sostenida en organizaciones comunitarias o instituciones, que buscan por sus propios medios soluciones a las consecuencias más graves del conflicto que les rodea. De acuerdo con Hernández (2009), quien alimenta esta vertiente, las iniciativas son acciones que encuentran su origen en una pluralidad de comunidades, organizaciones o grupos. Su intención sería transitar entre la defensa, la promoción y reparación de la democracia; la movilización, la participación ciudadana; el rechazo a la violación de los derechos fundamentales y la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los orígenes, alcances y propósitos de las iniciativas son variados y están atravesados por distinciones de clase social, género, ubicación geográfica, condiciones políticas, entre otros. Igual situación sucede con las líneas de trabajo y el impacto que las mismas pretenden en la población. De acuerdo con Hernández (2008) estas pueden abordarse desde la población generadora de las mismas, los escenarios en que surgen o la intencionalidad del momento. Este enfoque es complementado por González (2010) quien aborda a las iniciativas desde el impacto generado, nacional o comunitario, en áreas como la educación, el diálogo, la movilización masiva, la democracia y la resistencia.

Un último enfoque, derivado de los estudios previamente reseñados, conceptualiza a las iniciativas de paz como:

[...]acciones colectivas que buscan hacer frente a las causas e impactos derivados de los diversos tipos de violencia (directa, cultural y estructural) para transformar realidades específicas-concretas a partir de una noción de paz desde abajo, por medio de repertorios de no violencia. (Marquardt *et al.*, 2022)

Dichas iniciativas presentan como características generales: a) la presencia de un ideal transformador de la realidad que les rodea, b) hacer frente a causas e impactos múltiples derivados de la violencia, c) implicar intención y vocación de extenderse en el tiempo, d) ser reconocidas dentro del contexto en que desarrollan sus actividades, f) tener origen en el seno de la organización social (Marquardt *et al.*, 2022). A su vez, se pueden clasificarse de acuerdo con su nivel de impacto —locales, regionales, nacionales e internacionales— o a su línea temática de acción:

Resistencia, protección, defensa frente la violencia y negociación humanitaria o mediación en el conflicto.

Educación para la paz, memoria, no violencia y transformación de conflictos.

Expansión de la democracia y la participación.

Promoción del desarrollo económico, social y cultural.

Investigación, sistematización y fortalecimiento de prácticas de paz.

Acompañamiento y soporte a comunidades, organizaciones o individuos en zonas de conflicto. (Marquardt *et al.*, 2022)

Como acciones colectivas que buscan hacer frente a las causas e impactos de la violencia, las iniciativas generan un sinnúmero de actuaciones que tienen, como fin, incidir en la transformación de realidades bastante complejas. Estas actuaciones pueden nombrarse como repertorios de acciones no violentas, entre las que pueden hallarse:

Tabla 1. Repertorios de acción no violenta

Repertorios de acción no violenta
Encuentros
Foros
Seminarios
Campañas
Acciones educativas
Actos culturales y deportivos
Celebraciones
Premios y homenajes
Marchas
Concentraciones
Mítines
Bloqueos
Participaciones políticas
Diálogos y negociaciones con diferentes actores
Actos de resistencia civil
Conformación de zonas y espacios de paz
Acuerdos humanitarios
Gestión de redes o plataformas entre iniciativas

Fuente: elaboración propia

De este listado, y de otro sinnúmero de acciones que puede generarse, las iniciativas estructuran su quehacer, apuntalan sus ideas y cumplen sus objetivos de construir paz en escenarios que han sido o son afectados por múltiples violencias.

Además, como ejercicios colectivos, las iniciativas de paz pueden hallarse inmersas en el panorama de los Nuevos Movimientos Sociales, añadiendo a esta realidad nuevas posibilidades de estudios y otro tipo de aristas analíticas. Así, tomando como referencia la definición

planteada por el Observatorio PazAndo el Conflicto (Marquardt et al., 2022), es posible ubicar a las iniciativas de paz en la plataforma conceptual de los Nuevos Movimientos Sociales. Se entienden las iniciativas como expresiones multidimensionales que no solo se cuestionan las relaciones de clases o determinadas acciones económicas, sino que abordan también una oposición a la dominación política, social y cultural del contexto (Guerrero, 1996).

Partiendo de ello, es importante comprender la escisión existente entre Movimientos Sociales y Nuevos Movimientos Sociales, los primeros pueden entenderse como acciones colectivas que buscan un cambio social desde y hacia el mismo Estado; no obstante, los segundos surgen dentro de un contexto cambiante y se configuran como “una forma colectiva de acción para contestar a los abusos del poder económico y político, el cual produce procesos de autoconciencia para crear identidades humanas y sociales libres de estado” (Vargas, 2008, p. 1).

De esta forma, los Nuevos Movimientos Sociales son producto de nuevas contradicciones entre el Estado y los individuos e inclusive entre los mismos individuos y la sociedad. Es entonces cuando se comienzan a evidenciar las primeras fracturas entre estos dos conceptos. Por un lado, los movimientos sociales están estrechamente relacionados con la lucha de clases, es decir, un movimiento que lucha por una igualdad social que compromete al Estado y a la sociedad. Además, los movimientos sociales tienen una relación muy cercana en la gran mayoría de los casos con los partidos políticos con el objetivo principal de influir y transformar directamente al Estado. Por otro lado, los Nuevos Movimientos Sociales, se relacionan con la emergencia de novedosas identidades sociales, económicas y políticas no institucionales y no convencionales, lo que implica un alejamiento, al menos frontal de grupos políticos. Sin embargo, esto no significa que los Nuevos Movimientos no tengan una identidad política, afinidad con un partido político o agencia con la institucionalidad.

A pesar de que la relación entre las iniciativas de paz y los nuevos movimientos sociales requiere ser investigada a profundidad, la presente investigación enumera, de manera general, características comunes que evidencian la complejidad de esta relación. En primer

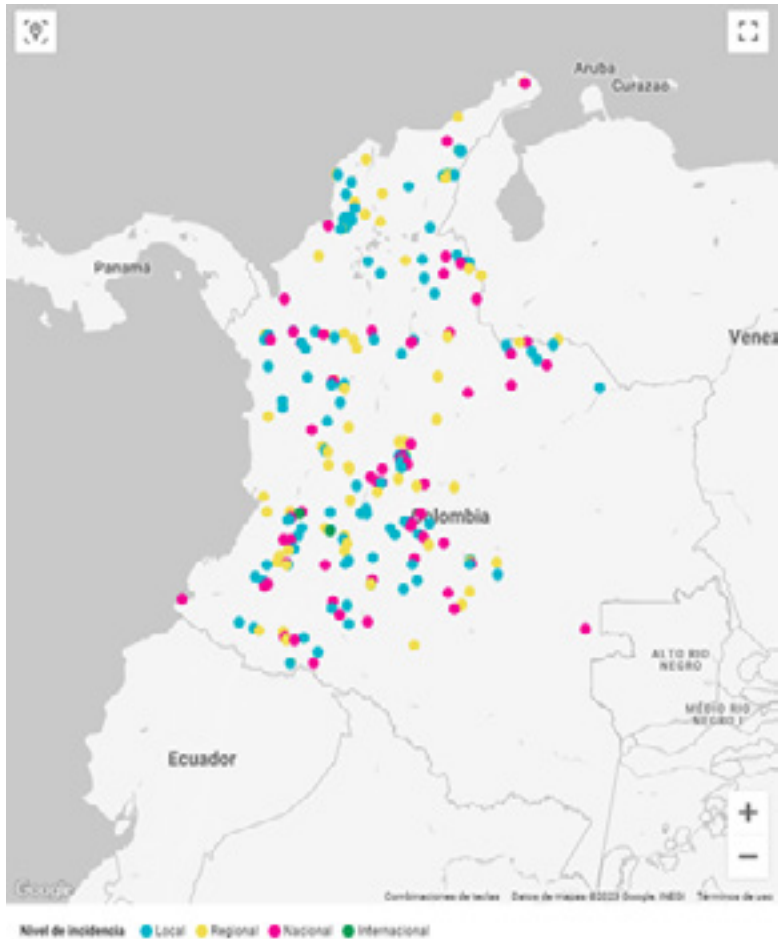
lugar, ninguno de los dos se caracteriza por su heterogeneidad dentro de sus movimientos, es decir, son compuestos por varios integrantes muchos de los cuales tienen diversas motivaciones para construir e inclusive tienen relaciones con la política de manera diferenciada lo que para algunos autores puede jugar en contra por la misma fragilidad e inestabilidad de quienes componen movimientos o iniciativas (Guerrero, 1996, p. 6).

En segundo lugar, tanto los nuevos movimientos como las iniciativas de paz pretenden transformar la realidad mediante acciones y expresiones diversas mediante las cuales se genere un cambio dentro de la sociedad o parte de la misma. Por ejemplo, las iniciativas con enfoque de acompañamiento a familiares de personas desaparecidas no pretenden cambiar ninguna institución, pero sí intentan cambiar y transformar la manera de ver y entender la situación de los desaparecidos en el país. Por último, los nuevos movimientos, al igual que las iniciativas de paz, no están interesados en una transformación del Estado o de la sociedad por medios violentos a diferencia de los movimientos sociales que en muchas ocasiones recurren a la violencia como método de presión –un punto de gran inflexión entre estos dos conceptos–.

Un recorrido analítico por los alcances y desafíos de las iniciativas de paz

El estudio de las iniciativas de paz creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres excombatientes partió del rastreo e identificación de las diversas acciones colectivas por la paz que como excombatientes han adelantado a lo largo y ancho del país, sin distinción de actor, así como su caracterización y sistematización. Entre los principales hallazgos encontrados de este primer ejercicio se cuentan: a) el rastreo de 172 iniciativas ubicadas en treinta departamentos del país, b) un alto porcentaje de iniciativas con un nivel de incidencia local y regional y c) un alto número de iniciativas ubicadas en las regiones y centros de producción urbanos y rurales más importantes del país. Tal como puede analizarse en el siguiente mapa:

Figura 1. Panorama nacional de las iniciativas de paz



Fuente: tomado del Observatorio PazAndo el Conflicto (2022)

Por otro lado, el rastreo general mostró una predominancia de la línea temática de trabajo *Promoción del desarrollo económico, social y cultural* (71,9 %) que puede incrementarse hasta un 75 % si se tienen en cuenta las iniciativas que combinan esta línea temática con otra, seguida por la línea de *Acompañamiento y soporte a comunidades, organizaciones o individuos en zonas de conflicto* (16.4 %) y *educación para la paz, la memoria,*

la no violencia y la transformación de conflictos (6,3 %), como puede verse reflejado en el siguiente gráfico:

Figura 2. Recuento de línea temática u objetivo de las iniciativas de paz



Fuente: tomado del Observatorio PazAndo el Conflicto (Marquardt et al., 2022)

El gráfico permite dilucidar que la existencia de un alto número de iniciativas concentradas en la promoción del desarrollo económico, social y cultural marca una pauta en torno a la forma en que los excombatientes generan acciones para su sostenimiento diario, tal como referencia el Observatorio PazAndo el Conflicto

[...]la gran mayoría se enfoca en productos con una ganancia que asegure la sostenibilidad no solo de las iniciativas sino de los excombatientes. No en vano, la gran mayoría de ayudas desde el gobierno nacional y organismos internacionales, se enfocan principalmente en este tipo de iniciativas que vale la pena decir, tienen distintos niveles de impacto: local, regional y nacional. (Marquardt et al., 2022, p. 1)

Una vez consolidado el registro general de las iniciativas de paz, se avanzó hacia la profundización, caracterización y análisis de aquellas

creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres excombatientes en contextos urbanos y rurales del distrito capital y el municipio de Icononzo, Tolima, obteniendo como resultado un total de diecisiete iniciativas, siete de ellas ubicadas en el departamento del Tolima y diez en el distrito capital y sus alrededores:

Figura 3. Una vista panorámica de las iniciativas de paz del Tolima y Bogotá



Fuente: tomado del Observatorio PazAndo el Conflicto (Marquardt et al., 2022)

Se destaca la presencia de un alto número de iniciativas locales (8), seguidas por las nacionales (7) y por último las regionales (2). Asimismo, se destaca la participación de las iniciativas en la línea temática de *Promoción del desarrollo económico, social y cultural* (9) correspondiente con el promedio nacional, así como la línea de *Acompañamiento y soporte a comunidades, organizaciones o individuos en zonas de conflicto* (6).

Una vez culminado el proceso de sistematización y caracterización de las iniciativas de paz creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres excombatientes, se seleccionaron 5 para realizar el trabajo de profundización que permitiera develar, de primera mano, los principales los alcances y desafíos que gravitan alrededor de ellas. Al respecto las iniciativas seleccionadas fueron:

Tabla 2. Las iniciativas de paz bajo la lupa

Línea temática	Ubicación	Nombre
Promoción del desarrollo económico, social y cultural	Icononzo, Tolima	Manifiesta: Hecho en Colombia
Promoción del desarrollo económico, social y cultural	Icononzo, Tolima	Asociación de Mujeres Farianas Antonio Nariño
Educación para la paz, memoria, no violencia y transformación de conflictos	Icononzo, Tolima	Semillas de Reconciliación
Acompañamiento y soporte a comunidades, organizaciones o individuos en zonas de conflicto	Bogotá	Corporación Humanitaria Reencuentros
Promoción del desarrollo económico, social y cultural	Bogotá	Cervecería Casa Alternativa

Descripción de la iniciativa	Sector de desarrollo de labores	Nivel de incidencia
Iniciativa dedicada a la confección de ropa y que se propone crear una cadena de producción constituida completamente por excombatientes de las FARC y víctimas del conflicto.	Urbano y rural	Regional
Iniciativa que surge con el firme propósito de hacer de las mujeres del ETCR Antonio Nariño autosuficientes, es decir, esta busca la redistribución de las tareas del cuidado tanto en los hogares como en la comunidad, impulsando la construcción de un centro de cuidado, pedagógico y rural para el buen vivir.	Rural	Local
Una apuesta educativa y de reconciliación para que los niños y niñas hijos de excombatientes y de personas aledañas al espacio territorial cuenten con la oportunidad de acceder a una formación musical mientras aportan a la reconstrucción del tejido social en esta zona del país.	Rural	Local
Iniciativa concentrada en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, el acompañamiento a víctimas y familias que sufren este flagelo y el compromiso de la construcción de paz desde la memoria como vehículo de la paz.	Urbano y rural	Nacional
Iniciativa centrada en la casa cultural como eje central de la reincorporación, la reconciliación y la construcción de paz, a partir de la construcción de tejido social y de economías circulares.	Urbana	Local

Fuente: elaboración propia

De las cinco iniciativas seleccionadas para profundizar en el estudio, se destacan entre otros elementos, la existencia de líneas temáticas diversas, lo que apunta a buscar un panorama amplio de los alcances y desafíos que presentan las iniciativas. Adicionalmente, es importante señalar la diversidad de contextos de acción –entre urbano,

rural y mixto-, así como los niveles de incidencia presentados, abarcando entre ellos el local, el regional y el nacional.

Para avanzar hacia la consolidación y el análisis de los alcances y desafíos que se evidencian en las iniciativas de paz creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres excombatientes en proceso de reincorporación, en contextos urbanos y rurales del distrito capital y el municipio de Icononzo, Tolima, se aplicaron técnicas de investigación como observación, entrevistas e historias de vida de las directamente implicadas y vinculadas a las iniciativas. Se empleó también el rastreo, selección y procesamiento de información secundaria de prensa, informes, entrevistas, registros, documentales, entre otros.

La combinación de diferentes recursos de información –primaria y secundaria–, permitió establecer el hallazgo de alcances y desafíos en al menos tres factores importantes, siendo estos, los sociales, los culturales y los económicos. A su vez, la concreción de los hallazgos pasó por el análisis de los conceptos orientadores de la investigación, así pues, cada una de las formulaciones responde a la relación entre lo dicho por los actores –excombatientes– lo relacionado conceptualmente –reincorporación, feminismo insurgente, iniciativas de paz– y lo interpretado por el equipo de investigadores. A continuación, se presentan dichos hallazgos:

Factor social

El factor social fue comprendido como aquellas relaciones establecidas entre las iniciativas de paz y otros actores –grupales o individuales– del sector público o privado, así como la articulación y conexión con otras iniciativas que pueden ser o no de excombatientes. Este factor da cuenta de las relaciones sociales, pero también de las barreras sociales a las que se enfrentan las iniciativas. Entre los hallazgos principales vislumbrados por las iniciativas creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres se encuentran alcances como:

Aporte a la reconciliación y la reincorporación mediante repertorios de no violencia y de acción colectiva, a partir del relacionamiento con diferentes actores públicos y privados, en primera medida locales y en segunda regionales.

Amplia visibilización a partir de la formación en el manejo de redes sociales. Con ello, las mujeres han logrado amplificar su voz y llegar a audiencias más amplias, incrementar la demanda en los servicios ofrecidos y promover la conciencia pública sobre la importancia de la paz.

Implementación de proyectos sociales de alto impacto a partir de una relación favorable con la institucionalidad que ha beneficiado a las iniciativas en el mejoramiento de acceso a recursos, financiamiento y apoyo técnico.

Incidencia en políticas públicas para la visibilización de los derechos de las mujeres, la igualdad de género, la participación política y la justicia de género.

Construcción de redes, alianzas, conexiones y colaboraciones con otras iniciativas y organizaciones comprometidas con la construcción de paz.

Asimismo, se precisan los siguientes desafíos:

Limitadas prácticas organizativas y colectivas debido a la relación con las instituciones estatales.

Garantías de seguridad física, de la vida y la integridad para los y las excombatientes en proceso de reincorporación.

Carente capacitación técnica para el desarrollo de las iniciativas de paz y su permanencia en el tiempo.

Con respecto a los alcances dentro de los factores sociales, se puede evidenciar que las iniciativas de paz de mujeres excombatientes pueden ser entendidas como *nuevos movimientos sociales*, en tanto se relacionan con nuevas identidades, no convencionales, a través del relacionamiento con actores sociales distintos a la institucionalidad o a los partidos políticos. Asimismo, las iniciativas se relacionan con actores diferentes a los firmantes de paz mediante los diferentes proyectos que emprenden y sus aportes a la reconciliación y reincorporación efectiva. Se despliegan así diversos repertorios no violentos como lo son actos culturales, encuentros, acciones educativas, gestión de redes, diálogos, negociaciones y conformación de espacios de paz.

Los desafíos identificados fungen como barreras a superar por parte de las iniciativas de paz que, como prácticas no violentas, buscan la transformación de las realidades tanto de los firmantes como de la sociedad colombiana mediante repertorios de acción como *nuevos*

movimientos sociales. No obstante, en su proceso de reincorporación algunas iniciativas han encontrado obstáculos institucionales y burocráticos que impiden su estabilización socioeconómica y su permanencia en el tiempo. De manera semejante, en cuanto a la relación con la sociedad civil, deben enfrentarse a múltiples amenazas a su seguridad que se ven reflejadas en el asesinato de firmantes de paz, en desplazamientos forzados y en el amedrantamiento del que son objeto y que limita el trabajo y las actividades tanto individuales como colectivas.

Factor cultural

El factor cultural se entendió en torno a las formas de relacionamiento entre los excombatientes al interior de sus iniciativas de paz, las configuraciones mentales y sociales que perviven en las estructuras organizativas de estas, la forma en que conciben los roles, las asignaciones de tareas y la participación política. Entre los hallazgos principales vislumbrados por las iniciativas creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres se encuentran alcances como:

Promoción de las habilidades en arte, cultura y deporte de niños, niñas y adolescentes, desde un enfoque diferencial, en aras de prevenir su acercamiento a dispositivos de violencia.

Configuración de las relaciones de poder propias del patriarcado y del capitalismo mediante la consolidación de relaciones horizontales. Esto ha posibilitado la participación igualitaria de las y los integrantes de las iniciativas en relación con los procesos administrativos, económicos y políticos tanto internos y externos.

Afianzamiento de espacios seguros, es decir, de espacios que tengan un respaldo económico, físico y social que permitan desarrollar proyectos políticos y económicos.

Amplio reconocimiento de los proyectos económicos dirigidos por mujeres excombatientes que a partir de su posicionamiento social y político lideran escenarios de transformación social.

Asimismo, se precisan los siguientes desafíos:

Riesgo elevado a la seguridad de las iniciativas sin importar el enfoque social, cultural o económico, anudado a ello, las mujeres en

particular están expuestas a un nivel de inseguridad por las *violencias basadas en género*.

Congestión desigual de las labores. La carga de actividades para la mujer excombatiente resulta ser desigual debido a la variedad de roles que tiene que asumir (madre, compañera sentimental, compañera de iniciativa, amiga, militante, líder, entre otras).

A pesar de los desafíos a los que se han enfrentado los excombatientes en su proceso de reincorporación, estos han contribuido de manera significativa a la construcción de paz. Uno de los aportes más importantes ha sido la creación de iniciativas ya sea de carácter económico, social y cultural, cuyos objetivos principales son: la integración de los mismos a la sociedad y el impulso de nuevas visiones sobre el rol transformador de la mujer a raíz de la firma de los acuerdos.

Las iniciativas de paz son un mecanismo no violento de respuesta a las violencias inscritas alrededor de las mismas. Uno de los aspectos más relevantes de este proceso es la transformación de las desigualdades cotidianas, especialmente aquellas que se relacionan con la subordinación de las mujeres dentro de espacios tradicionalmente masculinos. Para contrarrestar esto, el feminismo insurgente ha promovido una igualdad y una horizontalidad que implica una participación igualitaria en la toma de decisiones dentro de los espacios políticos, económicos y sociales.

Esta horizontalidad ha permitido la creación de espacios seguros para las mujeres –tanto excombatientes como civiles– mediante los cuales no solo han logrado generar proyectos, sino también han puesto en marcha programas de prevención de *violencias basadas en género*. Dichos programas han estado enfocados también en niños, niñas y adolescentes; pretenden resistir mediante mecanismos culturales, artísticos y pedagógicos las violencias a las cuales son sometidos estos grupos poblacionales. Lo anterior, implica que si bien, las iniciativas de paz de excombatientes provienen de contextos de violencia, su aporte fundamental es resistir esas violencias mediante mecanismos alternos no violentos –conformación de zonas de paz, encuentros, foros, gestión de participativas, entre otras– y que hacen un contrapeso a la institucionalidad acostumbrada a procesos violentos de resistencia.

Con respecto a los desafíos que enfrentan las iniciativas, las mujeres aún lidian con espacios que dan paso a violencias simbólicas, físicas y psicológicas, que ponen en peligro su integridad y vida. Pese a que el feminismo insurgente apuesta por la lucha a la transformación de roles y estereotipos sociales basados en género. Este hecho se ve reflejado en la división desigual del trabajo, la subordinación económica y la falta de posiciones políticas ocupadas por mujeres. La inseguridad que viven las mujeres excombatientes, es diferente a la de los demás excombatientes, ya que se encuentran ubicadas en un ambiente de violencia normalizada contra las mujeres.

Otro desafío que resulta indispensable recordar es la dicotomía entre masculino/femenino, que ha marcado una escisión entre la vida pública y privada, asimismo ha ordenado las relaciones sociales y culturales en función de una jerarquía en la que prima lo masculino y se excluye lo femenino. Así pues, mediante la división sexual del trabajo se perpetúa la desigualdad en la interacción de la sociedad y la economía, además de crear una supuesta complementariedad entre los géneros que infravalora lo femenino. La división sexual del trabajo asigna a las mujeres las tareas no remuneradas y causa que la inclusión de ellas en el mercado se efectúe a través de actividades asociadas al cuidado de otros. Además, al naturalizar las tareas de cuidado como acciones femeninas no son reconocidas salarial o simbólicamente de forma justa (Cortés 2005; Celade 2006).

A partir de la observación de las vidas de las mujeres, se generan preguntas sobre por qué son principalmente ellas responsables de determinadas tareas y roles, y cuáles son las consecuencias de este hecho para la economía, el Estado, la familia, y otras instituciones sociales. La asignación social de ciertos roles a las mujeres excombatientes las enfrenta a formas de opresión e invisibilización en la esfera privada, si bien mediante la construcción de las iniciativas de paz rompen la polaridad de la esfera público/privada, las cargas desiguales para las mujeres excombatientes siguen estando presentes.

Las mujeres excombatientes que dirigen las iniciativas generalmente trabajan como agentes de cambio y además realizan labores en la esfera privada que socialmente no son reconocidas como productivas

y son más bien consideradas actos de cuidado. Resulta complejo cambiar el conjunto de relaciones sociales mediadas por el capitalismo y el patriarcado, que separan el trabajo productivo y reproductivo, y por ende se mantiene la falta de reconocimiento de las labores socializadas y asumidas como femeninas.

Factor económico

El factor económico se concibe alrededor de todos los elementos –internos y externos– que tienen que ver con el acceso a materiales, suministros, servicios, infraestructura y las multiplicidades de elementos tangibles –muy pocos intangibles– para que las iniciativas de paz puedan desarrollar sus actividades, plantear sus proyecciones y ser sostenibles en el tiempo. Entre los hallazgos principales vislumbrados por las iniciativas creadas, acompañadas y/o lideradas por mujeres se encuentran alcances como:

Las iniciativas de paz se han convertido en espacios amplios, participativos y políticos para que las mujeres encaren verdaderos procesos de reincorporación a la luz de las intenciones de transformación del contexto que tengan, lo que deriva en independencia económica y social.

Como parte fundamental de la búsqueda de proyecciones y diversas acciones de sostenimiento para sus iniciativas de paz, se han gestado redes, apoyos y alianzas entre diversas instituciones, organizaciones e iniciativas para buscar soluciones en conjunto.

Se han impulsado amplios y fortalecidos liderazgos femeninos en las iniciativas de paz que le apuestan a visibilizar las intenciones de transformación del país.

Asimismo, se enfrentan los siguientes desafíos:

Inconvenientes para hallar modelos productivos con sostenibilidad social, es decir, que exista un equilibrio entre la producción y la solvencia económica de los y las trabajadoras, esto con el objetivo de que haya una verdadera estabilización socioeconómica de los firmantes y ello permita alcanzar el objetivo de la construcción de paz.

Dificultades logísticas en los temas operativos de transporte y distribución de mercancías y materias primas en los casos de iniciativas

de promoción del desarrollo económico o en el acceso y alcance a territorios remotos en los casos de iniciativas de educación para la paz.

Aumento de precios de diversos servicios y materias primas a nivel nacional e internacional.

En el escenario de la sostenibilidad –como punto fundamental de los desafíos del factor económico– es importante rescatar tres elementos: a) A corto plazo es importante que las iniciativas logren generar un capital de apoyo que les permita proyectarse más allá de lo cercano. b) Se requiere generar modelos productivos con sostenibilidad social, es decir, que exista un equilibrio entre la producción y la solvencia económica de los y las trabajadoras, esto con el objetivo de que haya una verdadera estabilización socioeconómica de los firmantes y ello permita alcanzar el objetivo de la construcción de paz. c) Se busca una sostenibilidad a largo plazo, que supere las dificultades que encuentran muchas de las iniciativas para seguir desarrollándose a medida que crecen.

También faltan capacitación y acompañamiento por parte de la institucionalidad, que no tiene en cuenta el difícil proceso que enfrentan las iniciativas en el momento de insertarse en determinados sectores de la economía y mantenerse competitivas para sostenerse de manera autónoma. Este desafío refleja las deficiencias del Estado en cuanto a su preparación para atender las realidades emergentes que se expresan por medio de actores como las iniciativas de paz, ya que son proyectos que existen en condiciones particulares en cuanto a la manera en la que se desarrollan y el objetivo que las motiva, que no siempre resulta ser lucrativo.

Por otro lado, el desafío en torno a las dificultades logísticas que enfrentan las iniciativas en los temas operativos de transporte, distribución de mercancías y materias primas o en el acceso y alcance a territorios remotos, tienen origen principalmente en la falta de infraestructura vial en todo el territorio nacional. Estas dificultades limitan el alcance e impacto que dichas iniciativas proyectan.

Todo este contexto de dificultades para las iniciativas a la hora de buscar sostenibilidad económica para sus diferentes proyectos pone en riesgo la reincorporación de las personas excombatientes.

La reincorporación implica un componente de estabilización socioeconómica con enfoque colectivo para los excombatientes, pues una de las principales fuentes de ingresos de gran parte de las personas excombatientes son las iniciativas de paz. Así mismo, están en riesgo las iniciativas que dan forma—como colectivo— a un movimiento social y —por ende— sus alcances. Por ejemplo, la visibilización que han logrado de su trabajo las mujeres puede en última instancia verse afectada y limitar los avances en la ruptura de estereotipos de género provenientes del sistema patriarcal si las iniciativas fracasan.

A pesar de lo anterior, las iniciativas de paz tomadas en cuenta han significado para las excombatientes que hacen parte de las mismas, una ampliación en las oportunidades de sostenimiento económico, pues se logra tejer una red de accionar colectivo en la que, como mujeres excombatientes, se desarrolla cada vez más una extensa colaboración entre sí en búsqueda de bienestar para ellas mismas y sus comunidades. En algunos casos, esto sucede de la mano de las poblaciones aledañas al lugar donde se desarrollan las iniciativas.

Esta ampliación es sumamente benéfica para la construcción de una vida en comunidad desde la cooperación entre iniciativas de paz que, como tales, realizan un ejercicio de fortalecimiento del rol de las mujeres en el mejoramiento de una sociedad que empieza a ser transformada progresivamente por cuestionamientos a la norma por medio de múltiples aspectos, entre ellos, precisamente, el económico.

Territorializando la paz: contraste de iniciativas en contexto urbano y rural

Tal y como se establece en el Acuerdo Final de Paz, construir paz en un país complejo y diverso como Colombia demanda la incorporación de un enfoque territorial que atienda de manera coherente y diferenciada las múltiples realidades sociales, políticas, culturales y económicas presentes a lo largo y ancho del país. A partir del reconocimiento de la necesidad de dicho enfoque, este ejercicio investigativo pudo dar cuenta de algunas de las iniciativas de paz adelantadas por mujeres excombatientes que presentan tanto similitudes como divergencias

en cuanto a sus alcances y desafíos debido a las particularidades y dinámicas disímiles que existen entre un contexto urbano y uno rural. Esta situación responde a la enorme brecha socioeconómica que existe en Colombia entre el mundo urbano y el rural alrededor del acceso a derechos y servicios, oportunidades laborales, satisfacción de necesidades básicas, desarrollo económico, entre otros indicadores.

Al adentrarse en el proceso de reincorporación y con base en la investigación realizada, es posible señalar que las iniciativas que hicieron parte del estudio, tanto urbanas como rurales, presentan diversos *desafíos comunes* derivados de desenvolverse en un entorno patriarcal y resistente a tolerar la acción política de mujeres, y en particular de mujeres farianas. Otros desafíos están ligados a las garantías de seguridad física y a la permanencia en el tiempo de sus iniciativas por falta de financiamiento. A ello se añade también, el reto común de iniciativas urbanas y rurales de desenvolverse en escenarios de estigmatización constante por parte de la sociedad civil.

Ahora bien, una aproximación a los *alcances comunes* que han logrado las iniciativas de paz estudiadas, es su contribución a gestar —a partir de un feminismo insurgente— entornos seguros para lograr la independencia económica de las mujeres y su participación política transformando las violencias estructurales; ello sin reparo entre lo rural o lo urbano. De igual manera, es claro que todas las iniciativas analizadas han aportado enormemente, mediante la reconstrucción del tejido social, al proceso de reconciliación entre la población excombatiente con los demás actores de la sociedad civil.

Por otra parte, respecto a las *divergencias* encontradas mediante el ejercicio de contraste, se evidenció que las iniciativas de paz del contexto rural deben hacer frente a *desafíos* adicionales a los que afrontan aquellas del entorno urbano; en concreto en lo relacionado con el acceso a bienes y servicios básicos, así como con la posibilidad de comercializar sus productos dado que se encuentran en lugares de difícil acceso, distanciadas de la cabecera municipal y con vías terciarias de infraestructura deficiente. Una segunda diferencia encontrada tiene que ver con el nivel de impacto social que tienen las iniciativas: aquellas urbanas tienen repercusiones positivas para las y los integrantes

que las conforman en las diferentes dimensiones de su proceso de reincorporación.

En el caso de las iniciativas rurales, estas logran tener un impacto positivo que sobrepasa la dimensión organizativa propia en tanto sus acciones repercuten también en las comunidades aledañas que no tienen vinculación alguna con el ejercicio fariano. Asimismo, se evidencio que las iniciativas rurales se encuentran en desventaja con respecto a las urbanas para acceder a fuentes de financiación de los proyectos que han discutido al interior de su comunidad; esto entre otras cosas por la falta de conocimiento y/o apoyo técnico en la formulación de proyectos.

En último término, se identificaron diferencias respecto a los alcances. Las iniciativas de carácter urbano han logrado lo que para las rurales sigue siendo un reto: el establecimiento de redes, apoyos y alianzas entre diversas iniciativas de paz u otras expresiones de excombatientes. Una segunda diferencia en los alcances tiene que ver con el grado de influencia que las iniciativas rurales tienen sobre la configuración del rol de la mujer en las actividades sociales, así como el reconocimiento de su labor por parte de actores de la sociedad civil distintos a los propios integrantes de la iniciativa; escenario que se presenta en menor magnitud en el caso de las iniciativas urbanas.

Conclusiones

La firma del Acuerdo de Paz entre las FARC y el Estado colombiano trajo consigo una serie de beneficios no solo para el país, sino también para los ex combatientes que vieron en este suceso histórico la oportunidad de integrarse a la sociedad y, mediante procesos productivos, educativos y sociales, lograr el objetivo de dejar las armas y pasar a la vida civil. La firma del acuerdo representó la posibilidad de reparar mediante proyectos a comunidades y territorios previamente dominados por el conflicto. Este camino ha estado lleno de desafíos y de una cantidad importante de alcances, lo que muestra que por parte de las y los excombatientes existe voluntad de reincorporación y de aportar a la construcción de paz y la implementación del AFP.

Dentro de los alcances más importantes, a nivel cultural se da cuenta de la horizontalidad de las relaciones entre las integrantes de las iniciativas ya que si bien, existe una figura líder, ello no implica que las voces de las demás integrantes no sean escuchadas, al contrario, todas tienen voz y voto, algo más que necesario en una iniciativa de paz. Asimismo, esta horizontalidad implica la existencia de una manera no hegemónica de construir paz dirigida principalmente a buscar maneras no violentas –hegemonía en el liderazgo– de liderar las iniciativas.

Respecto a los factores económicos, se evidencia un importante número de desafíos ligados a tener una sostenibilidad económica y social, así como de precios de materias primas que requieren algunas iniciativas y por supuesto respecto al transporte y distribución de productos o servicios. A pesar de lo anterior, las iniciativas de paz tomadas en cuenta han significado para las excombatientes, una ampliación en las oportunidades de sostenimiento económico.

En cuanto a los factores sociales, se evidencia que existe un significativo número de alcances frente a los desafíos encontrados, lo cual, permite comprender desde su naturaleza que las iniciativas de mujeres excombatientes hacen parte de los *Nuevos Movimientos Sociales*, cuya característica principal es que nacen desde la sociedad y trabajan desde abajo, así como manifiestan diversos repertorios de acción no violenta y se enfocan en la materialización de la reconciliación, desarrollándose en escenarios de violencia (desafíos), propendiendo además por la transformación de la sociedad capitalista y patriarcal. Es en este sentido en el que se afirma que las mujeres excombatientes son agentes de cambio y transformación de las realidades sociales.

Con todo, a partir del estudio de estos alcances y desafíos, respecto a las iniciativas situadas en lo urbano y las situadas en lo rural, se evidencia que persiste una brecha entre el campo y la ciudad. La brecha se evidencia en una mayor cantidad de desafíos para las iniciativas rurales, especialmente a nivel social. Sin embargo, las iniciativas muestran también un importante impacto a nivel local que da cuenta de su aporte a la comunidad y a la sociedad. A pesar de los desafíos, se evidencia que las mujeres excombatientes de las FARC trabajan

por construir paz desde sus propuestas y emprendimientos y que con ellas aportan de diversas formas a la paz y la reconciliación en el país.

Referencias

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN. (2021). 337 mujeres excombatientes le apuestan a la paz en Bogotá. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/337-mujeres-excombatientes-le-apuestan-a-la-paz-en-Bogota.aspx>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN. (2017). ¿Qué es la reincorporación? <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion>
- Barbieri, M. T., & Díaz, N. Q. (2017). Oikos Feministas. En A. de Santiago Guzmán Edith Caballero Borja Gabriela González Ortuño (Ed.), *Mujeres intelectuales Feminismos y liberación en América Latina y el Caribe* (pp. 150–199). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. https://www.clacso.org.ar/antologias/detalle.php?id_libro=1260
- Benavides, F. (2013). Procesos e iniciativas de paz en Colombia. De los estudios de la violencia a la construcción de paz. En Benavides, F. y Ospina, A. (Eds). *El largo camino hacia la paz* (pp. 15-62), Editorial Ibáñez.
- Boutron, C. y Gomez, D. (2017). *Para no pasar del fusil a la olla: retos de la reincorporación civil y política de las mujeres guerrilleras en Colombia*. LSE Latin American and Caribbean Center. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/>
- Caicedo, C., Guerrero, A. y Hurtado, Y. (2019). Aportes teóricos, sobre la reincorporación, reinserción y reintegración de los excombatientes FARC-EP en los últimos 10 años. Trabajo de grado La Salle https://ciencia.lasalle.edu.co/trabajo_social/331
- Castro, S., Duque, M. y Sánchez Cardona, M. (2018). *Narrando paz ando. Iniciativas exitosas de paz en Cundinamarca, Boyacá y Antioquia, 2005-2013*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Corporación Mundial de la Mujer Colombiana. (2021). *Mujeres y paz sostenible. Proyecto de reactivación socioeconómica de mujeres excombatientes*. <https://www.corporacionmundialdelamujercolombia.com/mujeres-y-paz-sostenible>
- Curiel, O. (2005). *El patriarcado al desnudo. Tres feministas materialistas: Colette Guillaumin - Paola Tabet - Nicole Claude Mathieu*. Brecha Lésbica.

- Dietrich, L. (2012). La compañera política: mujeres militantes y espacios de “agencia” en insurgencias latinoamericanas. *Colombia Internacional*, (80), pp.83-133.
- Espinosa, Y. (2016). De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad, *Revista Solar*, 12(1), 141-171.
- Fisas, V. (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. *Quaderns De Construcció De Pau* N° 24. 2-20 https://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion_ddr.pdf
- Forero, A. (2018). *Análisis de la reincorporación económica y social de excombatientes de las FARC a la sociedad civil y su relación con el proceso de construcción de paz*. Tesis de grado. Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/36076>.
- García-Durán. (2006). Movimiento por la paz en Colombia 1978-2003. *Cinep*.
- González, C. (2010). Iniciativas de paz en Colombia. *Civilizar*, 10 (18), 25-54.
- González, F. (2004). Conflicto violento en Colombia: una perspectiva de largo plazo. *Controversia, Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia*. Cinep y Conciliation Resources ACCORD, pp. 10-16.
- Guerrero, J. (1996). Nuevos movimientos sociales: democracia participativa y acción social al final del milenio. *Temas globales*, 34:18-25. <https://doi.org/10.7440/colombiaint34.1996.02>
- Hernández, E. (2005). *Resistencia civil artesana de paz. Experiencias indígenas, afrodescendientes y campesinas*. Editorial Universidad Javeriana.
- Hernández, E. (2009). Pacés desde abajo en Colombia. *Reflexión Política*, 11(22), 176-186.
- Hernández, E. (2013). Mediaciones en el conflicto armado colombiano. Hallazgos desde la investigación para la paz. *Revista Confines*, 9 (18): 31-57.
- Hernández, M. (2011). Hacia una definición de experiencia civil de construcción de paz en Colombia. *Análisis Político*, 73(sep-dic), 37-54.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*. No.9: 73-101.
- Lugones, M. (2011). Hacia un feminismo descolonial. *La manzana de la discordia*. Vol. 6, No. 2: 105-119.
- Paladini Adell, B. (2011). *Acción sin daño y construcción de paz*. Editorial Universidad Nacional.

- Marquardt, B., Forero, J., Fuentes, L., Amaya, C., Sosa, J., Contreras, D., Siachoque, L., Castañeda, R., Ramos, S., Méndez, S. y Urrego, D. (2022). Boletín 2. Las Iniciativas de paz, una apuesta organizativa. Observatorio PazAndo el Conflicto: Iniciativas de Paz desde y para Excombatientes <https://sites.google.com/unal.edu.co/observatorio-pazando-el-confli/bolet%C3%ADn-n-1>
- Parra, L. (2014). Prácticas y experiencias colectivas ante la guerra y para la construcción de paz: iniciativas sociales de paz en Colombia. *El Ágora USB*, 14(2), 377-395.
- Poder Legislativo. (2016). Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Junio de 2016. <https://www.refworld.org/es/docid/5a8744d54.html>
- Rettberg, A. 2006. *Buscar la paz en medio del conflicto: un propósito que no da tregua: un estudio de las iniciativas de paz en Colombia*. Bogotá, Ediciones Uniandes
- Ruiz, A y Huertas, O. (2019). En búsqueda de visibilización: experiencias y necesidades de las mujeres excombatientes de las FARC-EP en el escenario de construcción de paz. *Reflexión Política* 21 (42), pp. 9-28. Doi: 10.29375/01240781.3595
- Sandoval, G., Cardoza, L. y Correal, X. (2018). *Feminismo Insurgente. Una apuesta fariana de paz*. Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidad - FARC <https://es.scribd.com/document/406958308/Cartilla-Feminismo-Insurgente-web-pdf>
- Sarmiento, F., Henao, L., Hernández, C. y Huertas, J. (2016). *Informe especial. Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo*. Cinep.
- Segato, L. (2011). Género y colonialidad. En busca de un vocabulario decolonial. En Bidasaca, K (coord.) *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América latina* (pp. 9-29), Godot.
- Steenken, C. (2017). *Desarme, desmovilización y reintegración (DDR): Descripción general práctica*. USA: Instituto para Formación en Operaciones de Paz. http://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/ddr/ddr_spanish.pdf
- Vargas, J. (2008). *Nuevos Movimientos Sociales*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Derecho y justicia propia del pueblo Ette Ennaka en la actualidad: experiencias del ejercicio de justicia en tres comunidades de los departamentos Magdalena y Cesar¹

*The Ette Ennaka people's own law and justice today:
experiences of the exercise of justice in three communities
in the departments of Magdalena and Cesar*

Yuleisis Lineth Andrade Mora,
Julián Smith Cumaco Acosta,
Carlos Andrés Lozano Montero,
Julieth Alejandra Mosquera,
Alejandra Uribe Castillo,
Ana Sofía Portilla Obando,

Profesor director:
Jorge Enrique Carvajal Martínez

Director del Semillero. Director de
la Escuela de Justicia Comunitaria
- Ejcun

Resumen

El pueblo indígena Ette Ennaka está ubicado alrededor del municipio de San Ángel y en las llanuras de los departamentos Magdalena y Cesar; históricamente ha pasado por diversas situaciones que han afectado su administración de justicia y su derecho propio. En este artículo se presenta un breve relato de su contexto histórico, territorial y cultural, además se examina acerca de la identidad, las instituciones y las redes dentro del contexto de este pueblo con el fin de construir un entendimiento del derecho y la justicia propios del pueblo Ette Ennaka en la actualidad a partir de sus normas, actores y procedimientos en tres de sus asentamientos indígenas.

Palabras clave: Ette Ennaka, Derecho Propio, Pluralismo Jurídico, Justicia Propia, Identidad, Conflictos, Autoridades Tradicionales.

.....
¹ Grupo de Investigación adscrito a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

Abstract

The Ette Ennaka people are located around the municipality of San Ángel and on the plains of the departments of Magdalena and Cesar. Historically, it has gone through various situations that have affected its administration of justice and its customary law.

In this article, in order to build an understanding of the Ette Ennaka people's customary law and justice today based on their norms, actors and procedures in three of their indigenous settlements, a brief account of their historical, territorial and cultural context is presented and an examination is made of the identity, institutions and networks within the context of this people.

Keywords: Ette Ennaka, Customary Law, Legal Pluralism, Customary Justice, Identity, Conflicts, Traditional Authorities.

Introducción

Pregunta de investigación

¿Cómo operan el derecho y la justicia propia del pueblo Ette Ennaka, observados a partir de sus normas, actores y procedimientos en tres comunidades indígenas ubicadas en los departamentos Magdalena y Cesar, tras la sentencia 004 de 2018 del Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta hasta la actualidad?

Hipótesis

En la actualidad, la operación y ejercicio del derecho y justicia propios del pueblo Ette Ennaka² se encuentran en un estado de tensión e ineficacia, producto del estado de crisis multidimensional en el que se ha mantenido el pueblo. Dichas tensión e ineficacia han provocado un debilitamiento del sistema político Ette³ y, en consecuencia, ha exacerbado y generado problemáticas en tres ejes: identidad, pertenencia y participación.

.....
2 El nombre del grupo Ette Ennaka significa gente propia o gente verdadera.

3 Ette es la palabra con la que este pueblo se refiere a sí mismo. Su traducción literal es gente.

La identidad del pueblo Ette se ha visto deteriorada en aspectos como su cosmovisión y sus tradiciones, de manera que hay una estructura débil en la consolidación, reconocimiento y ejecución de su derecho y justicia propia. En cuanto a la participación, se afirma que las condiciones geográficas y de violencia en el territorio han fomentado una estructuración institucional diferenciada por asentamiento; lo cual sumado al contacto con el Estado, ha generado una transformación de las formas de organización, comunicación y decisión propias, limitando las facultades de participación del pueblo.

Por último, en cuanto a la pertenencia, la deficiente transmisión intergeneracional de conocimientos culturales y tradicionales ha generado una desconexión entre las prácticas en la administración de justicia y el sentido de justicia, generando tensiones con las diversas instituciones presentes en cada asentamiento.

Objetivos

Objetivo general

Construir un entendimiento del derecho y justicia propios del pueblo Ette Ennaka en la actualidad a partir de sus normas, actores y procedimientos en tres comunidades indígenas, ubicadas en los departamentos del Magdalena y el César

Objetivos específicos

Identificar el conjunto de características culturales de lo que se considera como identidad Ette y son claves en torno al ejercicio de justicia propia del pueblo en la actualidad.

Analizar cómo los actores, normas y procedimientos específicos de la comunidad configuran el tejido social y determinan en la actualidad la aplicación del derecho y la justicia propia de dicho pueblo.

Describir la forma en la que su derecho se operacionaliza y funciona en la actualidad en tres comunidades indígenas pertenecientes al pueblo Ette Ennaka, ubicadas en los departamentos del Magdalena y el César.

Marco teórico

El *derecho*, desde la perspectiva de Ferrari (2015) cumple varias funciones: 1) orientación de comportamientos, 2) gestión de conflictos y 3) legitimación del ejercicio del poder, lo que implica la autogestión. En un contexto de *pluralismo jurídico*, diferentes subsistemas normativos pueden cumplir estas funciones en distintos grados y a través de diferentes procesos de legitimación y gestión de conflictos (Ardila, 2002).

El pluralismo jurídico aborda la coexistencia y la interacción de múltiples ordenamientos jurídicos en una misma comunidad, donde la competencia por la legitimidad y el reconocimiento de autoridad entre los diferentes subsistemas normativos son elementos centrales. Estos ordenamientos o subsistemas se diferencian en cuanto a normas, fuentes normativas e instituciones encargadas de regular y gestionar conflictos, fundamentados, a su vez, desde la idea de justicia que persiguen y la administración de justicia que cada uno implementa.

El ejercicio de las mencionadas funciones de derecho determina los campos de acción en los que se desarrolla la competencia entre los derechos y evidencia los procesos interculturales. Esta competencia y diversidad de enfoques jurídicos también puede abrir espacios para el diálogo *intercultural*, permitiendo la interacción y el intercambio de perspectivas entre diferentes comunidades y sistemas normativos.

Además, estos subsistemas normativos son caracterizados por relaciones volátiles y en constante cambio. La legitimidad de los subsistemas y la configuración del pluralismo jurídico están en juego en un campo de batalla simbólico. Diferentes normas y ordenamientos compiten por obtener reconocimiento y aceptación dentro de la sociedad. Dicha competencia por la legitimidad implica una constante adaptación y transformación de los subsistemas normativos, ya que deben responder a las demandas cambiantes de la sociedad y a los desafíos que enfrentan en su entorno.

Ahora bien, entendiendo que existen múltiples ordenamientos jurídicos, es necesario observar el fundamento axiológico que los comprende para determinar su idea de justicia, que está ligada a la cultura, cosmovisión, usos y costumbres. Es decir, hablar de pluralismo jurídico es hablar de pluralidad cultural, donde el derecho es una

herramienta para legitimar una noción de la realidad y –en ese sentido– las funciones del derecho son funciones que persigue la cultura determinante en el ordenamiento jurídico.

En esa relación pluricultural es necesaria una noción para interpretar y trabajar con los distintos saberes que proponen los ordenamientos. Para ello, se trabajará la *teoría de la interculturalidad crítica*, la cual se centra en el debate político, ético y epistemológico sobre cómo interpretar y concientizar la diversidad cultural para lograr una transformación que satisfaga las necesidades de los pueblos, preservando su cultura e identidad (Walsh, 2009). Se reconoce la existencia de una pluralidad cultural, pero se critica el enfoque multiculturalista liberal que promueve la tolerancia y la igualdad, ya que este enfoque suprime las diferencias y oculta las desigualdades existentes entre las diferentes culturas (Quijano, 2000). En su lugar, se propone la interculturalidad, que enfatiza el reconocimiento de las diferencias, el diálogo y la convivencia, cuestionando las relaciones de poder y buscando procesos emancipatorios. La interculturalidad busca legitimar los saberes propios, la autonomía y la autodeterminación de los pueblos étnicos, evitando caer en una hegemonía y descolonizando el saber.

Se reconocen también los desniveles culturales existentes dentro de una sociedad, buscando identificar y tomar conciencia de las causas contextuales de la inoperancia de estas diferencias. Se destaca la importancia de recuperar la memoria de los excluidos y visibilizar los conflictos interculturales como expresiones de una violencia estructural más profunda, arraigada en una historia de desencuentros y postergaciones injustas.

Marco conceptual

Derecho y justicia propia

Es el conjunto de herramientas que tiene y reconoce una comunidad como legítima, las cuales responden a sus necesidades particulares. Tienen la función de hacer una regulación social que parte de la consolidación del justo comunitario; entendiendo la justicia propia

como un marco pluridimensional que depende de la cultura específica (Ardila et al., 2006, p. 76). En últimas, el Derecho es una serie de actores, prácticas, procedimientos e instancias. En el caso del derecho propio indígena, esos ideales de justicia o de sociedad vienen de una ley de origen o cosmovisión.

Comunidad

Se puede entender a la comunidad como la agrupación de personas con rasgos comunes, pero lo que reconoce a un conjunto de personas como comunidad es que materialicen un sentimiento de identidad y se plasme en diferentes escenarios marcando una pertenencia diferente de otras comunidades (Castro, *et al.*, 2016).

Además, la comunidad tiene como base dos ejes importantes: por una parte, las normas son una base fundamental —pues las conductas dentro del grupo de personas se dan y se orientan bajo un marco normativo— al ser estructura y soporte en la conformación de relaciones sociales y comportamientos. Por otra parte, el conflicto es importante dado que se presenta como una ruptura del sistema de normas.

Instituciones

Para hablar de instituciones, la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia (Ejcun) se acoge a las ideas del sociólogo Émile Durkheim y de Arnaud (Durkheim 1963 y Arnaud 1993, como se citó en Ardila et al., 2006), quienes consideran institución a las normas articuladas que conforman conjuntos reguladores y marcos orientadores del comportamiento social. De modo tal que las instituciones consolidan y formalizan las normas dentro de una comunidad. Las instituciones son escenarios de regulación instituidos socialmente, es decir, arenas de control construidas por los mismos miembros de la sociedad que orientan, dan sentido, estabilidad y continuidad a las comunidades (Ardila et al., 2006). Así, las instituciones son reglas de juego que constriñen, pero que también habilitan conductas.

Redes

Las redes son el conjunto de vínculos que se tejen con quienes se interactúa (Sluzki, 1996), en la medida en que estas reafirman la posición de una persona dentro del campo social. Las redes sociales tienen un dinamismo característico, pues cambian constantemente su configuración (Dabas y Najmanovich, 2002) como resultado de la pluralidad de comportamientos de los actores que las componen. Las redes a su vez, hacen parte del campo social, “el cual es un conjunto de múltiples redes entrelazadas de relaciones sociales a través de las cuales se intercambian de manera desigual, se organizan y se transforman las ideas, las prácticas y los recursos” (Aizencang, 2013).

Conflicto

En el marco de la interacción entre sistemas normativos, se recalca el entendimiento del conflicto como dinamizador y fuente de normas. Según Ardila *et al.* (2006), se habla de conflicto cuando se está frente a la situación en que los intereses de dos o más partes son o parecen ser antagónicos entre sí; lo cual no significa que el conflicto se entienda como algo negativo. La Ejcun evita leer a quienes participan de él en lógicas dicotómicas de *bueno y malo*, por el contrario, apunta a señalar que el conflicto es la disputa por la consecución de algo que parece ser excluyente, esto es, que solo una de las partes puede tenerlo, imposibilitando a la otra de su goce.

Por ello, retomando las ideas de Coser (1961), se entiende que el conflicto tiene al menos cinco funciones en las sociedades: integración, estabilidad en las relaciones, identificación de intereses, regulación —donde cada nuevo conflicto produce normas que dan pautas de cómo deben ser tratados— y transformación. Así, el conflicto se entiende como un instrumento para establecer y conservar la identidad y las líneas fronterizas de los grupos. En torno al conflicto se dan normas, prácticas e instituciones específicas relacionadas con la conflictividad: la *cultura del conflicto*.

Administración de justicia

La justicia y la administración de justicia son conceptos distintos, la Ejcu entiende que esta última se encarga de la gestión de conflictos de una comunidad en específico. Con ello, no busca determinar los hechos ya ocurridos, sino que busca regular las conductas futuras de las personas respecto a cierta comunidad (Suárez *et al.*, 2011, p. 176). Tal gestión de conflictos se hace a partir de la conjunción de distintos elementos que permiten ejercer justicia, tales como los actores, los procedimientos, las normas y las instituciones.

La administración de justicia se entiende como “un conjunto de instituciones, procedimientos y actores a los que corresponde regular los comportamientos legítimos que han de tener tanto los sujetos implicados como su entorno inmediato, dada una situación de conflicto” (Ardila *et al.*, 2006, p. 76). Con todo esto, se establecen y precisan las normas de relacionamiento.

Metodología

La metodología utilizada es de carácter cualitativo, se enfoca en los criterios de la investigación participativa y la observación participante a partir del acercamiento con las comunidades. Mediante el diálogo con los líderes de las distintas comunidades se busca compartir puntos de vista y ajustar las acciones y objetivos del equipo investigador para este proyecto.

Ahora bien, la investigación en la Ejcu se da sobre tres ejes transversales: *comunidad, redes e instituciones*. Con el eje comunidad se indaga por la moral comunitaria y el sentido de justicia prevalente, las identidades sociales, sus normas, sus conflictos y sus mecanismos de resolución. Con el eje de instituciones se sintetiza la oferta que se hace en la comunidad para la gestión de la conflictividad. Finalmente, dentro del eje redes se identifican los actores individuales y colectivos siendo participantes de las prácticas normativas y de conflicto, de los canales de comunicación y de los focos conflictivos sobre los cuales se puede intervenir colectivamente.

Para la construcción de las herramientas metodológicas se decantaron categorías de análisis con base en las problemáticas expuestas en la sentencia de restitución de tierras al pueblo Ette Ennaka y por algunos líderes de la comunidad. Estas categorías se clasificaron dentro de los ejes investigativos mencionados (comunidad, instituciones y redes) y así, se llegó a un método de triangulación de variables entre ejes metodológicos, categorías de análisis y objetivos específicos de la investigación.

Las categorías que corresponden al eje de comunidad —relacionadas con el primero de los objetivos específicos— son: identidad, normas y conflictos. En el eje de instituciones, se consideraron tres fenómenos: administración de justicia, pluralismo jurídico y legitimidad, y responden al segundo objetivo específico. Finalmente, las categorías del eje de redes son: poder y redes —que se relacionan con el tercer objetivo específico—. Así pues, la construcción de los instrumentos de investigación utilizados —entrevistas semiestructuradas, historias de vida y grupos focales— se hizo a partir de preguntas generales de investigación, según las categorías antes mencionadas y que serán expuestas en la siguiente sección.

Preguntas relevantes

Identidad ¿Cómo repercute el conjunto de características, elementos y rasgos culturales de lo que se considera ser Ette en el ejercicio de su derecho? Aquí se relacionan los elementos que conforman la cultura en la realidad Ette y repercuten en la estructura de su derecho.

Normas: ¿Cómo se generan y aplican normas en el derecho propio Ette? A partir de esta pregunta se espera identificar las fuentes de su derecho propio y relacionarlas con la administración de justicia.

Conflictos: ¿Cuál es el papel de los conflictos en la construcción del derecho Ette? Entendiendo que el conflicto es una fuente de normas y un elemento dinamizador de las relaciones sociales.

Administración de justicia: ¿Cuándo y cómo se administra la justicia en el pueblo Ette Ennaka? Cuestionando casos prácticos y las formas en que se aplican las normas propias. Esto en relación con el

funcionamiento de las instituciones propias de las comunidades y con las dinámicas de poder que se presentan entre las mismas.

Pluralismo jurídico: ¿Cuáles son las relaciones entre las diferentes expresiones de derecho que involucran a los Ette? Analizando las tensiones existentes entre el pueblo Ette y otras formas de ordenamientos jurídicos como lo son el Estado, otros pueblos indígenas y otros sujetos que no se adscriben a los anteriores grupos.

Legitimidad: ¿Cuáles son las causas y consecuencias de la legitimidad? Esta pregunta se enfoca en encontrar los fundamentos de las dinámicas de poder, las funciones de los actores particulares y lo que éstos representan.

Poder ¿Cuáles son los elementos que constituyen el poder en el derecho propio del pueblo Ette Ennaka? Que describe cómo entienden el poder, los efectos que esto tiene y sus causas.

Redes ¿Cómo se dinamizan las redes en el pueblo Ette? Acerca de cómo se conforma y transforma el tejido social, entendido como un sistema autopoiético que está en constante construcción.

Estructura y ejes argumentativos del artículo

Para dar respuesta a las interrogantes que se proponen en la presente investigación en torno al derecho propio del pueblo Ette Ennaka, se partirá de una recopilación general de su contexto histórico, territorial y cultural, entendiendo estos como variables que determinan su derecho, para, posteriormente, pasar a una descripción analítica de este derecho a partir de tres frentes: identidad, instituciones y redes.

En primer lugar, se abordará la identidad como fundamento del derecho Ette Ennaka; se ahondará en el proceso de formación de la misma, los principales conflictos en torno a su conformación, las normas que resultan relevantes para el establecimiento y ejercicio de su derecho propio a partir de su identidad.

En segundo lugar, se hablará sobre las instituciones del derecho propio del pueblo Ette Ennaka, haciendo hincapié en las que se establecen en torno a la administración de justicia propia. Así, se abordarán las instituciones presentes en la organización general del pueblo y se

ahondará en cómo el rol, influencia e incluso existencia de estas se ve matizado en cada asentamiento o resguardo con los que se trabajó.

En tercer lugar, se presentará un análisis sobre las redes de este pueblo. Se hablará de estas en dos niveles, por un lado, se observarán las relaciones internas del pueblo en el ejercicio de su gobierno, derecho y justicia propia y por otro se verán las relaciones con actores externos, a saber, el Estado, otros pueblos indígenas de la región, los vecinos no indígenas circundantes e incluso las relaciones entre asentamientos/resguardos. Finalmente, se presentarán las conclusiones obtenidas en este proceso investigativo.

El derecho propio Ette Ennaka

El pueblo Ette Ennaka

Contexto histórico-territorial

El pueblo indígena chimila –antecesor del pueblo Ette Ennaka– ocupaba un territorio que abarcaba desde el Río Frío y las estribaciones noroccidentales de la Sierra Nevada de Santa Marta, hasta cercanías de Mompos y la Ciénaga de Zapatosa (Onic, 2022). Sin embargo, circunstancias como la occidentalización, el conflicto armado, la negligencia del Estado y la apropiación de tierras por gente externa al pueblo han generado una fuerte reconfiguración en el territorio que habitan los Ette Ennaka, por lo que hoy en día se encuentran dispersos en territorios no ancestrales para la comunidad, a excepción del resguardo Mayor de Issa Oristunna. Partiendo de ello, es importante comprender el recorrido histórico del pueblo Ette Ennaka desde la época de la conquista y colonia hasta el día de hoy.

Durante el siglo xvi los españoles quisieron invadir el territorio de los Ette Ennaka, pero resultó ser infructuoso ya que “eran guerreros hábiles para defender su territorio” (Plan de Salvaguarda, 2022, p. 13).

La centuria xvii fue de la rebelión chimila (Uribe, 1997, como se citó en Plan de Salvaguarda, 2022), pues el río Magdalena “sirvió a los españoles de corredor de entrada hacia el interior del continente” (Plan

de Salvaguarda, 2022, p. 13). Durante este periodo, los chimilas comprendieron la amenaza que el avance español representaba, por lo que atacaron “embarcaciones que transitaban el río Magdalena, así como a waachas⁴ de las haciendas y hatos de la zona” (Plan de Salvaguarda, 2022, p. 13). Pero los chimilas en dicha rebelión fueron derrotados y quedaron reducidos.

Ya en el siglo XVIII se inició la instalación de los primeros poblados de waachas, con el fin de dar protección a las vías de acceso y conexión entre el río Magdalena y el Cesar. Por lo que, en consecuencia, empezó una expansión de las haciendas ganaderas y mayor colonización por parte de los waachas, que acorralaron cada vez más a los chimilas. Por ello, se vieron obligados a integrarse como mano de obra prácticamente esclavizada (Plan de Salvaguarda, 2022, p. 14).

Para el siglo XX, el pueblo dejó de ser gente de selva chimilas y se volvieron gente nueva Ette Ennaka. Según el relato, los chimilas eran selváticos, aislados, de poblaciones pequeñas, con poco contacto con los waachas y con mucho movimiento. Los Ette Ennaka, en cambio, vivían dispersos en las haciendas ganaderas, estando a merced de la voluntad del patrón (Plan de Salvaguarda, 2022, p. 16).

Estas condiciones de vida adversas obtuvieron mayor visibilidad gracias a la decisión del 20 de noviembre de 2018 del Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta. Allí se señalaron diversos sucesos, desde 1984 hasta el 2006, que afectaron y continúan afectando al pueblo indígena Ette Ennaka, tales como problemáticas de salud, educación y nutrición; presencia de grupos armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o las autodefensas; prohibición del uso de la lengua en el marco del conflicto; confinamiento; y daños en los recursos forestales y ambientales (Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, 2018).

Estas problemáticas generaron que el mencionado Juzgado fallara a favor de la restitución de tierras para el pueblo Ette Ennaka, lo que

.....
4 Personas que no son o no tienen ascendencia Ette Ennaka ni indígena. Occidentales/blancos.

impactó en su forma de organización, gobierno y administración de justicia.

En la actualidad el pueblo se establece principalmente entre los departamentos del Magdalena y Cesar en dos resguardos y varios asentamientos, entre los que se destacan: El resguardo mayor Issa Oristunna, El resguardo Itti Takke, Nara Kajmanta –en proceso de constitución como resguardo–, Ette Butteriya, Diwana (o María Angola), Chimichagua, Santa Bárbara de Pinto, Santa Ana, Barro Blanco, San Pedro y San Fernando, asentamiento recién conformado a raíz de la compra por Issa Oristunna de una finca en el Cesar.

Si bien hay una formación en torno a territorios colectivos, gran parte de la población se mantiene habitando de forma dispersa, por lo que se han encontrado familias Ette a lo largo de diferentes municipios de toda la costa caribe. Ahora, ya que este proceso de investigación se propone trabajar con tres de las comunidades del pueblo Ette, se hará una breve descripción de cada una de ellas.

Issa Oristunna nueva esperanza

Es el resguardo mayor y principal, punto de asentamiento de la población Ette Ennaka. Se encuentra en el municipio de Sabanas de San Ángel, en el Magdalena. Su constitución se dio en el año 1990 con 280 hectáreas pertenecientes a una parte de la hacienda *La Sirena* y se legalizó por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) el 19 de noviembre de 1990 (Plan de Salvaguarda, 2022).

Nara Kajmanta – Nuestra madre

Es un asentamiento ubicado en el departamento del Magdalena, en zona rural de Santa Marta a orillas del río Gaira y sobre estribaciones noroccidentales de la Sierra Nevada en la vereda El Mosquito de la comuna 7 Gaira-Rodadero. Surgió a raíz del desplazamiento forzado del que fueron víctimas varias familias de Issa Oristunna en 2003 (Plan de Salvaguarda, 2022). En la actualidad, Nara Kajmanta se encuentra en proceso de constitución como resguardo.

Itti Takke - Tierra nueva

Es el segundo resguardo del pueblo Ette Ennaka, está sobre estribaciones del sur de la Sierra Nevada de Santa Marta, dentro del territorio del Parque Nacional Sierra Nevada, en la vereda Miraflores del corregimiento chimila, del municipio El Copey, en el departamento del Cesar. Nació en 1998 del reconocimiento que el Incora hizo de las fincas La Victoria y La Independencia a Teodolinda Gastelbondo, cacica de las comunidades Ette Ennaka del Cesar y se constituyó como resguardo el 5 de diciembre de 2013 (Plan de Salvaguarda, 2022).

Contexto cultural cosmovisión, lengua, usos y costumbres

El pueblo indígena Ette Ennaka cuenta con diversas características que permiten su identificación como agrupación, algunas de ellas se presentan a continuación.

Cosmovisión

La base de sus creencias y mandatos se encuentra en su dios Yaau⁵—su creador— y les anticipa, por medio de los sueños, el peligro y la bonanza de su vida. Junto a él está Numirinta, quien es el carácter femenino del universo y la expresión de fertilidad (Vargas, 2007, p. 16). Los Ette creen que existen tres regiones llamadas Itti –tierra–, donde la totalidad de lo existente es: la Tierra de Abajo, la Tierra del Medio o Yunnari Kraari⁶ y la Tierra de Arriba (Vargas, 2007, p. 9). Esto es relevante dentro de los ciclos de generación y destrucción de los Ette Ennaka, ya que antes existían más de tres tierras superpuestas, pero debido a estos ciclos cada una cayó sobre la otra. De esta manera, cuando el cuarto mundo cayó sobre la Tierra del Medio se acabaron los Ette Chorinda o la gente de antes –los Chimila – y descendieron los Ette Ennaka.

.....
5 A pesar de que su forma de escritura más extendida es Yaao, el pueblo en el Plan Salvaguarda afirma que la forma correcta de escribirlo es Yaau.

6 Es la madre tierra, el mundo donde habitamos. Es también una deidad femenina, que no se diferencia de Narakajmanta (Niño, 2007, p. 357).

Lengua

El Ette Taara⁷ Es la lengua propia de los Ette Ennaka. Era una lengua oral, transmitida de generación en generación. Ahora, se ha establecido un sistema escrito que ha permitido que se pueda enseñar de esta forma. Actualmente está en riesgo de desaparecer, pues pocas personas la hablan (Plan de Salvaguarda, 2022, p. 135).

Tradiciones

Hay tres tipos de ceremonias. Primero, aquellas que Yaau les indique por medio de sueños. Segundo, cuatro ceremonias que se realizan a lo largo del año. Tercero y último, las consultas privadas con un médico tradicional –ta kwajtugwaa– para solicitar un tratamiento. Sin embargo, muchas de estas han dejado de practicarse por la falta de los materiales o espacios necesarios (Plan de Salvaguarda, 2022, p. 138).

Identidad como fundamento del derecho Ette Ennaka

Un factor importante para la distinción de una comunidad como grupo es el reconocimiento de la identidad que los conforma, pues determina sus normas, sus conflictos y su forma de gestionarlos. Así, la identidad comunitaria de los integrantes de un grupo permite la determinación y establecimiento de su derecho y justicia propia.

En razón de ello, con el fin de identificar el conjunto de características culturales de los Ette Ennaka que son relevantes para el ejercicio de su justicia propia en la actualidad, se hará un breve repaso de: el proceso de formación de su identidad; los principales conflictos en torno a su conformación; las normas relevantes para su derecho propio de acuerdo con su identidad comunitaria; y, finalmente, todo esto se consolidará en una idea de su derecho propio a partir de su identidad.

Proceso de formación de su identidad

Ser Ette Ennaka parte de una percepción individual, que se exterioriza poniendo en práctica su cultura, creencias y tradiciones. Como se dijo previamente, creer y comunicarse con Yaau implica que la persona se adhiere a las creencias y costumbres propias del pueblo, lo cual

7
Su traducción literal al español es *Lengua Propia* o *Lengua Verdadera*.

es muy importante para ser reconocido dentro de la comunidad como una persona Ette. Es decir, la apropiación de los elementos tales como los ritos y tradiciones, la cosmovisión y el lenguaje Ette Taara, permite que las personas identifiquen a un individuo como parte del pueblo indígena Ette Ennaka.

En contraste con lo anterior, desde el trabajo de campo fue bastante notorio que la autopercepción como integrante del pueblo es una base fundamental para serlo. Esto debido a que el sentirse como parte de la comunidad es el punto de partida para empezar a aprender más de su cultura propia y apropiarse de las dinámicas de los Ette. Así lo decían personas de la comunidad: “pero yo también digo, que yo me autoreconozco como chimila y mientras yo me reconozca como chimila, yo soy”. (Integrante del pueblo Ette Ennaka, sesión general con el equipo de semillero, 2023).

Después de este sentimiento individual empieza el conocimiento, la expresión y la experiencia de las prácticas culturales propias que rigen la vida en comunidad dentro de los asentamientos y resguardos. Así, ser Ette Ennaka también “es la identificación porque se tiene todo el conocimiento de creencias, de cultura, hablar el idioma, saber la historia del Ette y el origen.” (Entrevistado 3, 2023). Ello, con el fin de ser identificado dentro de la comunidad como parte de la misma, aunque tanto la autopercepción como su exteriorización siendo parte del pueblo, suelen darse paralelamente.

Cabe agregar que todo este proceso de formación de la identidad de los Ette Ennaka es dinámica, más no estática. Es decir, otras prácticas y culturas externas al pueblo han permeado las creencias, ritos, ceremonias y experiencias propias del mismo. Por ejemplo, el cristianismo, que ha impactado dentro del pueblo Ette:

Nara Yaau es Dios [...] aunque hay un poquito de diferencia porque en la cultura propia dice Nara Yaau se encuentra en la tierra, y en cuanto en la Biblia nos enseña que Dios se encuentra en el cielo, pero finalmente es el mismo uno porque cada grupo étnico tiene una forma de manifestación de Dios (Entrevistado 3, 2023).

En suma, la identidad de los Ette Ennaka se configura por una experiencia interna individual junto a una exteriorización colectiva. A pesar de ello, se resalta que esta no es estática, sino que, por el contrario, es dinámica; pues puede verse impactada por prácticas externas que terminarán formando parte de su cultura o incluso situaciones internas en el marco de sus conflictos.

Principales conflictos en torno a la conformación de su identidad

De acuerdo con lo ya abordado en el marco teórico, se entiende *el conflicto* como una situación en donde dos partes tienen intereses antagónicos, lo cual es determinante para dinamizar la identidad de cierta comunidad. En razón de ello, es importante revisar los conflictos conformados en torno a la identidad Ette Ennaka, desde una faceta interna hasta una externa al pueblo.

Así pues, hay problemáticas internas de los asentamientos acerca de su identidad, que desembocan en conflictos. Tales situaciones son, por ejemplo, la poca práctica de sus creencias, la pérdida de su lengua y la participación de personas mestizas dentro de la comunidad; pues, como se mencionó anteriormente, estos elementos son parte esencial para establecer si una persona es considerada como Ette o no, tanto individual como de manera colectiva.

En ese orden de ideas ¿una persona con padres Ette que no conozca acerca de lo propio y lo incorpore dentro de su vida, puede ser considerado como Ette? Inicialmente se podría decir que no, pero retomando la idea de que su identidad no es estática y que tanto los problemas como los conflictos hacen parte de su dinamización, se puede responder que sí. De hecho, algunas situaciones objeto de disputa, actualmente son tomadas con normalidad dentro de la vida Ette, como por ejemplo la incorporación del cristianismo en sus comunidades.

A pesar de tales afirmaciones, aún existen muchas discusiones acerca de la relevancia de que una persona, aun siendo mestiza, realice las tradiciones propias y hable la lengua para ser reconocida como Ette. Por ejemplo, a pesar de que su idioma está en peligro de extinción,

todavía muchos entienden que donde hay un hablante de Ette Taara, hay un Ette Ennaka.

Estas problemáticas suelen generar conflictos, especialmente entre los mayores y los jóvenes, o entre las autoridades tradicionales y los mestizos. Por una parte, genera conflictos sobre la delegación cultural y la identificación como Ette, pues los jóvenes se consideran indígenas Ette Ennaka aún sin hablar por completo el Ette Taara, mientras que los mayores opinan lo contrario. Por otra parte, también hay conflictos frente a quién puede participar activamente dentro de las decisiones que se toman en la comunidad, por ejemplo, si lo pueden hacer mestizos o no, considerando lo antes mencionado.

Ahora bien, también es necesario señalar las disputas entre las autoridades tradicionales y los waachas. En varios de los asentamientos, existe preocupación porque los billares, las discotecas o el turismo afectan a los jóvenes, en particular, y a la comunidad, en general, perjudicando así los pensamientos que ellos tienen. Es decir, la disputa con lo externo gira en torno a la influencia desfavorable que pueda traer a la comunidad, en relación con sus prácticas y conocimiento propio.

Conflictos como los expuestos son relevantes para su derecho y justicia propia, pues determinan el grado de participación en la toma de decisiones dentro de la comunidad y el poder o la legitimidad que puedan llegar a tener las personas Ette dentro sus comunidades.

Normas relevantes para el derecho propio conforme a su identidad

La norma tiene como propósito orientar el comportamiento de las personas y establecer procedimientos para la gestión de conflictos. En ese sentido, las sociedades cuentan con múltiples normas que provienen de diferentes fuentes, una de dichas fuentes es su identidad que contiene una idea de justicia y esto es lo que crea su derecho propio. Así, las normas jurídicas existen en cada subsistema u ordenamiento jurídico y no son solo las del Estado.

Hay normas que no provienen de su identidad y esto se debe a que hay otros ordenamientos para otros fines, o que son externos a ellos. No significa que sean excluyentes entre sí y que unos no entren

a conformar parte de su sistema; por el contrario, ellos compiten en un campo de batalla simbólico en busca de legitimar su poder y, en ese sentido, se crean lazos entre sistemas normativos que dinamizan las relaciones sociales.

Con base en lo anterior, se puede entender que la norma jurídica es la que se enmarca en su derecho propio y la que corresponde a su cosmovisión, usos y costumbres, ya que estos tienen detrás toda una significación de justicia en su hacer. La norma jurídica cobra una relevancia especial para mantener su cohesión social y forma de organizarse.

En el marco de su derecho se establecen una serie de instituciones que van aplicando y adaptando las normas; por ejemplo, cuando surge un conflicto o una situación delictiva y las autoridades o la asamblea establecen una respuesta que luego se convierte en una norma. Esta tiene como objetivo, en el contexto Ette, regular los comportamientos reprochables, gestionar los conflictos y determinar el adecuado procedimiento para administrar justicia. Así, la gestión de conflictos se vuelve generadora de normas aplicables al futuro, que se adaptan a su realidad cambiante.

La generación de normas a partir del conflicto social refuerza la cohesión social y fortalece los lazos comunitarios. Esto permite a los miembros aprender de las experiencias pasadas, corregir comportamientos problemáticos y construir una convivencia más armoniosa. Además, se involucra a la comunidad en la toma de decisiones y se promueven la participación y el sentido de responsabilidad colectiva.

Dicha generación de normas se da de manera específica, en cada caso, por lo que el rol, así como el ejercicio de la cabeza o jefe de la familia, desempeña un papel fundamental en este proceso. Las instituciones dan cuenta de las instancias de resolución de conflictos y es por ello que el escenario principal es la familia. Es en la familia donde más suelen producirse problemas y donde el diálogo directo es la mejor herramienta para resolverlos con la ayuda de las figuras jerárquicas que la norma estipula.

Muchas de las normas van cambiando en los escenarios de práctica, donde, según las circunstancias materiales se van tomando medidas diversas en los diferentes territorios. Esto sucede por cuanto sus

normas jurídicas responden a esas exigencias actuales y específicas, más no a una narrativa general que implemente toda una estructura burocratizada y generalizada. Aunque existe un estatuto escrito a nivel del pueblo, en cada asentamiento o resguardo la aplicación de estos estatutos escritos y formalizados se ve atenuada en mayor o menor nivel en relación con las normas que se transmiten en la práctica. Ello, desde la simple no aplicación de una norma del estatuto escrito, privilegia la norma particular de la comunidad, hasta plantear la formalización de un estatuto escrito específico para el asentamiento, como es el caso de Itti Takke.

Es por lo anterior que se puede establecer que hay diversas formas de administración de justicia, donde sus instituciones y procedimientos van cambiando en clave territorial (posición geográfica), pero que nunca se desligan de su derecho propio.

Establecimiento de su derecho propio a partir de su identidad

El proceso de creación del derecho propio de los Ette Ennaka a partir de su identidad comunitaria plantea importantes interrogantes y desafíos. La articulación de su derecho propio no es un proceso lineal, sino que implica una constante negociación y redefinición de sus normas y valores, en respuesta a los cambios socioculturales y a las tensiones que surgen de manera interna y externa.

La construcción de la identidad comunitaria de los Ette Ennaka se basa en prácticas arraigadas, como la celebración de rituales y la transmisión oral de conocimientos ancestrales. Sin embargo, la creciente influencia de occidente y los procesos de mestizaje plantean desafíos significativos, integrándose en la redefinición de sus normas y valores. En este sentido, la generación de su derecho propio se convierte en una respuesta activa a los procesos de comunicación cultural desde la diferencia, evidenciando las diversas visiones del pueblo y las demás culturas que dinamizan las relaciones en su administración de justicia.

Pues bien, la definición y aplicación de las normas que rigen su derecho propio no se limitan a aspectos jurídicos, sino que abarcan también ámbitos culturales, sociales y espirituales. Se reforzará la

cohesión interna y se garantizará que las normas sean representativas de sus valores y necesidades, en la medida en que la participación de los miembros de la comunidad sea activa en la toma de decisiones y en la administración de justicia.

Instituciones del derecho propio Ette

Las instituciones son un elemento esencial para hablar de normatividad social, pues ellas la determinan y la producen. No son solo las estatales, sino que también se desarrollan en los grupos sociales dando orientación, sentido, estabilidad y continuidad a las comunidades (Ardila et al., 2006). Su principal característica es su capacidad regulatoria, entendida como la facultad de dictar normas dentro de un grupo. Ahora, que esta normatividad sea tenida en cuenta o no por la comunidad para regir su comportamiento habla de la consolidación o fortaleza institucional.

Ahora bien, ahondando en el desarrollo de las ideas relacionadas con las instituciones dentro del pueblo Ette Ennaka, este apartado se divide esencialmente en: las instituciones de administración de justicia que se encuentran presentes de forma general en los diferentes asentamientos del pueblo y las particularidades territoriales en existencia e incidencia de dichas instituciones, concretamente en los tres asentamientos con los que se desarrolló este proceso investigativo.

Instituciones del pueblo en la administración de justicia: organización general

El pueblo Ette Ennaka tiene una organización basada en su cosmovisión y sobre ella se han constituido normas y procedimientos que varían en cada asentamiento por diversas circunstancias. Su administración de justicia, en lo ideal, se basa en sus tradiciones, en su ley de origen que se ve reflejada en sus sueños, con base en los cuales se toman decisiones en la mesa de autoridades propias. Su entendimiento sobre justicia se refiere a una balanza con compromisos y deberes, haciendo referencia al equilibrio y la igualdad.

Como se ha dicho, la administración de justicia del pueblo Ette Ennaka posee actores, normas y procedimientos que varían en cada asentamiento, pero que tienen características en común. Desde lo mencionado, se identifican a nivel general del pueblo una serie de instituciones que hacen parte de la gestión de conflictos o directamente administran justicia como la familia, la mesa de autoridades tradicionales, la guardia indígena y la misma comunidad reunida en asamblea; así como otras instituciones internas, como las agrupaciones de jóvenes, las asociaciones de mujeres tejedoras y artesanas(os). Cada uno de ellos posee mayor o menor incidencia en los procesos de administración de justicia dependiendo de la comunidad en particular.

En los tres asentamientos se encuentra presente la institución de la familia, que se podría entender como la primera figura que administra justicia. No hay un proceso estatuido que deba observar cada una de ellas para la gestión de conflictos en su interior, sino que cada familia lo determina como considere conveniente. Sin embargo, si el o los conflictos en cuestión sobrepasan la capacidad de la familia, trascienden a las autoridades tradicionales. También existen conflictos que no son tratados en la familia o se entiende que no corresponden a esta, por lo que no siguen esta ruta.

Por su parte, las autoridades tradicionales o mayores son aquellas que, como se ha mencionado en otros apartados de este artículo, ejercen el rol de guía, orientación o consejería, que es relevante por su donado por Yaau. Las autoridades tradicionales se organizan en dos niveles: En primer lugar, a nivel de pueblo, en el Concejo de Autoridades Tradicionales o Peenarikkwi, que cuenta con 82 miembros⁸ representantes de todos los asentamientos y es la máxima autoridad del pueblo, después de la Asamblea General (Plan de Salvaguarda, 2022, p.76).

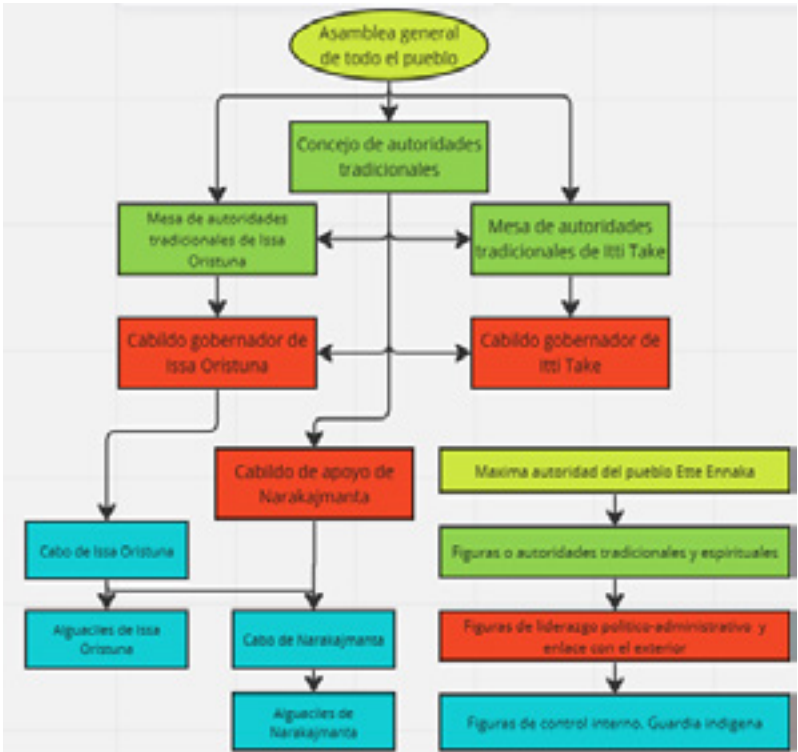
En segundo nivel, en cada asentamiento, la Mesa de Autoridades está conformada por mayores con gran conocimiento del pueblo Ette, como el Kraanti o cacique, quien es la encabeza y se considera la persona con más conocimiento de la mesa. Así mismo la integran parteras, médicos tradicionales (Ette takwajtugwaa) y otras autoridades del estilo. Ellos y ellas resuelven los conflictos basados en su cosmovisión

8
Según lo escrito en el Plan Salvaguarda, basado en autodiagnóstico de 2013.

decidiendo si debe o no imponerse una sanción, con el fin de realizar la debida armonización para que el sujeto en cuestión no repita conductas reprochables.

Cabe resaltar otras instituciones que pueden intervenir en la gestión de conflictos dentro de la comunidad a través de las distintas prácticas culturales, como los grupos de mujeres tejedoras en cada resguardo o asentamiento, el grupo de jóvenes por medio de sus reuniones ocasionales o habituales y demás grupos. En el siguiente gráfico se expone la organización interna general en el pueblo Ette, basado en lo descrito en el Plan Salvaguarda y lo evidenciado en la investigación.

Figura 1. Instituciones del Pueblo Ette Ennaka



Nota: Se nombran las instituciones tradicionales del pueblo con su

organización jerarquizada, de las cuales su incidencia o subordinación está determinada por las flechas. Elaboración propia.

No obstante, dadas las distintas situaciones históricas, geográficas, sociales y económicas, los tres asentamientos analizados tienen diferencias en instituciones que se podrían catalogar como principales en general para el pueblo Ette⁹: asamblea, autoridades tradicionales y guardia indígena.

Es así que se evidenciaron con este acercamiento las siguientes diferencias.

Las distintas formas de administración de justicia desde el enfoque territorial

Issa Oristunna

En el resguardo mayor la figura de la asamblea general es casi nula, pues si bien es una institución que es respetada por todo el pueblo Ette Ennaka, allí no tiene tanta incidencia como en los demás asentamientos o resguardos, debido esencialmente a dificultades de reunión, bien sea por barreras geográficas o hasta problemas de pertenencia y participación. Sin embargo, lo establecido en el deber ser es que las decisiones de la comunidad se toman en dicha instancia.

En su lugar, la mayoría de los conflictos se resuelven con el apoyo de la figura del cabo mayor y la guardia indígena, quienes tienen mayor preponderancia haciendo uso de los estatutos del pueblo, avalados por las autoridades tradicionales del resguardo. Es así como la guardia, bajo instrucción del cabo mayor, aplica lo establecido en los estatutos a casos de interpretación clara y directa. Por ejemplo, los casos de problemas derivados de estado de embriaguez o los asuntos que sean solicitados por la comunidad. Durante todo el proceso hay un acompañamiento o supervisión de la mesa de autoridades, mediante el consejo, con el fin de garantizar una adecuada correspondencia con sus valores culturales y de lograr armonizar al infractor.

No obstante, las solicitudes de la comunidad no se realizan como se quisiera, pues muchos habitantes desconfían de la administración,

.....

9 A excepción de la familia, que es la primera en la administración de conflictos y no demuestra cambios significativos entre asentamientos/resguardos.

debido a la incertidumbre frente al manejo de los recursos económicos provenientes del Estado.

Nara kajmanta

La mayoría de las situaciones susceptibles de administración de justicia en este asentamiento son atendidas mediante la asamblea general del asentamiento, por lo que hay una fuerte relación de colaboración entre las autoridades mayores y la asamblea. Una de las razones para que ello sea así podría ser que aquí no se cuenta con estatutos de procedimiento específicos.

El procedimiento regular en el marco de la asamblea contempla un diálogo entre los distintos participantes, con la finalidad de dar solución pronta a cada asunto. Aquí se conoce de asuntos que sobrepasan las instancias de la familia, dificultades de convivencia, aspectos de carácter político-administrativo mediante el uso del rol de los líderes y lideresas de la comunidad, entre muchos otros. Cuando se hacen consultas sobre recursos económicos, que suele ser un tema delicado, se aborda de la mano con el cacique y las autoridades tradicionales.

Por último, si bien en este asentamiento la guardia indígena no está tan estructurada como en Issa Oristunna, sí tiene capacidad de intervención principalmente en los conflictos o infracciones que se dan por la cercanía con la sociedad occidental; así como en otros conflictos no relacionados con la interacción con los waachas.

Itti Takke

En Itti Takke si el conflicto trasciende la institución de la familia o debe ser atendido por las autoridades tradicionales, primero se acude al cabildo gobernador, que, si bien no es una autoridad tradicional, es la figura que abre paso a la mesa de autoridades. Luego, se brinda el consejo de los mayores a la persona que cometió la acción reproachable y, finalmente, se analiza si es necesario imponer una sanción, como puede ser el trabajo comunitario.

Se logró evidenciar que la asamblea tiene un papel importante. Sin embargo, debido a las condiciones geográficas, a las largas distancias que separan a los miembros de la población, las decisiones recaen

esencialmente en las autoridades tradicionales. Por último, en cuanto a la figura de la guardia, como ya se señaló, no se encuentra constituida material y concretamente. En su lugar, la comunidad señala que todos son guardianes de su territorio, en concordancia con su ley de origen.

Redes en el derecho propio Ette

En relación con la amenaza al tejido social del pueblo Ette Ennaka, se evidencia una fractura en el sentido de pertenencia al mismo, originada por deficiencias en la transmisión intergeneracional de conocimientos culturales. Esto repercute directamente en el tejido social y la capacidad organizativa del pueblo; pues hay relaciones de desconfianza y no reconocimiento con el Estado, otros pueblos con los que comparten territorio y los diferentes asentamientos y resguardos.

Así pues, resulta pertinente aclarar que la relación que se da entre las redes —entendidas como los vínculos que reafirman la posición de distintos actores al interior de la comunidad frente a otros (Sluzki, 1996)— y la lectura y gestión de los conflictos, se caracterizan por ser bidireccionales. Esto en la medida en que hay un respaldo estructural por parte de la comunidad en el proceso del conflicto que, a su vez, se ve enriquecida por las dinámicas presentes en la situación adversa.

De esta manera, la presente sección abordará las ideas expuestas previamente, mediante una descripción de las dinámicas de relacionamiento al interior del pueblo y una caracterización de las interacciones con actores externos.

Principales actores internos en torno al ejercicio del gobierno, derecho y justicia propia

El cabildo, máxima figura político-administrativa dentro del resguardo y/o asentamiento, es una figura cuya introducción por el Estado suscita debates dentro del pueblo en cuanto a su efectividad y legitimidad, ya que el ejercicio de este rol y su mecanismo de elección popular transgrede valores y costumbres históricas para el pueblo, como lo son llegar a consensos y acuerdos en asambleas para elegir a su representante político, de cara al Estado colombiano y al mundo

occidental de modo que todos se sientan representados por este. Ello genera una constante tensión en la jerarquía organizativa interna.

En la actualidad, la elección popular mediante voto ha traído consigo dinámicas de clientelismo y corrupción –como la compra y venta de votos–, así como importantes tensiones con la mesa de autoridades tradicionales, por el sentido cultural de la elección en concordancia con los designios de Yaau. Debido a esto último, algunos miembros de la etnia aseguran que, en ocasiones, la mesa de autoridades ya tiene *preelegido* al cabildo antes de la realización de la votación, lo que consideran que atenta con la transparencia y el desarrollo de la elección popular.

Sin embargo, esta no es la única tensión en que desemboca el relacionamiento de estas dos figuras, ya que a pesar de que formalmente exista una subordinación del cabildo a la mesa de autoridades tradicionales, los miembros del pueblo afirman que constantemente el cabildo pasa por encima de la mesa en la toma de decisiones administrativas o no les consulta en la gestión de recursos económicos.

Así mismo, se han presentado casos donde el cabildo usa a la figura de la mesa y sus autoridades con fines personales, como reafirmar la legitimidad de su rol y gestión; lo que sumado a la legitimidad brindada por el Estado y el ejercicio del poder económico, producto de la tenencia de los recursos públicos, hace que a pesar de que existen denuncias sobre corrupción en su función e incluso una desconexión entre su ejercicio y los valores tradicionales del pueblo este sea una figura respetada en la comunidad, pues no se deja de reconocer su rol como dirigente en cuanto la relación y gestión de los temas que abarcan lo estatal y lo occidental.

Retomando la figura de la mesa de autoridades, en el ejercicio de su rol existen tensiones con el cabildo, viéndose progresivamente relegada, con un papel en la toma de decisiones reducido y cooptado por la autoridad político-administrativa. Ahora, si bien las funciones de las autoridades tradicionales de preservación cultural y física desde la perspectiva espiritual y la gestión del conflicto a través de la armonización, juzgamiento y consejo al infractor aún se cumplen; enfrentan muchas dificultades producto de la desconexión con Yaau, el mestizaje, la ausencia de estrategias y recursos para la enseñanza y

divulgación del conocimiento cultural o los problemas políticos previamente mencionados.

Frente a la ausencia en la enseñanza y divulgación, se encontró que el relevo generacional representa una problemática de dimensiones considerables, pues las autoridades en la actualidad no encuentran prospectos que los reemplacen manteniendo el rol y sentido de la institución.

Siguiendo la enunciación de los actores base para el desarrollo y dinamización de las relaciones del pueblo, está la familia, la cual es la unidad central en la organización del pueblo como comunidad, así como la relación más fundamental en las redes internas. Históricamente el sentido de pueblo Ette Ennaka se constituye, además de los valores y preceptos compartidos, a raíz de las relaciones de parentesco entre toda su población. Por ello, lo que se considera *familia cercana* desde una óptica occidental se desdibuja, dando paso a la consideración de que todo pariente consanguíneo es parte importante de la estructura familiar.

Respecto de las relaciones entre los distintos resguardos y asentamientos, se encuentra que no son tan constantes, producto de la fractura territorial, dificultad en vías de acceso, transporte y comunicación, así como las tensiones político-administrativas. Pero estas relaciones se ven atravesadas por las dinámicas familiares por cuanto las relaciones de parentesco dinamizan e influyen en la integración de los miembros de un asentamiento con otros de uno diferente, ya que la familia –incluso el mismo núcleo familiar inmediato– se va fragmentando y dividiendo en todo el territorio.

Cabe recordar que la familia cumple, también, un rol en la gestión del conflicto, pues es a través del jefe de ésta que se le da tratamiento al conflicto cuando se presenta en el seno de su esfera y consanguinidad. Igualmente, en el marco de la resolución del conflicto, el tratamiento que se le da a las partes involucradas, así como la dureza de su juzgamiento, se ve influenciado por la familia a la que se pertenece, en términos de la cercanía que se tenga con figuras de poder y representación en la comunidad.

Por último, es menester resaltar la variable de la legitimidad frente a la familia, pues los vínculos de parentesco pueden facilitar el acceso al

ejercicio de funciones políticas y administrativas al actor que lo aspire. Si alguien de la estructura familiar a la que se pertenece ocupa u ocupó un cargo de esta índole o tiene un reconocimiento en la comunidad, abre la posibilidad de integrar a más miembros de su familia, logrando que uno o varios integrantes de esta ocupen más roles en la estructura político-administrativa. Por lo tanto, parte importante de la representatividad y legitimidad de un actor depende de sus vínculos familiares.

Actores externos en el ejercicio del gobierno, derecho y justicia propia Ette

El derecho propio Ette es un sistema normativo que, en el campo jurídico plural en el que está inmerso, se ve afectado por las relaciones conflictivas que mantiene con los distintos actores, tanto al interior de su comunidad como fuera de ella.

Si bien el conflicto es creador de derecho, en el caso Ette sus fuentes, importancia y aplicación, dependen de una conjunción de condiciones físicas y geográficas que rodean a los asentamientos y que en últimas moldean su realidad. Esta aclaración se enmarca bajo el precepto de que el derecho no se entiende como un camino recto entre los fines culturales y la realidad propiamente dicha, pues su papel en la relación entre estos dos elementos fácticos es más bien el de mediador, que los conjuga mediante una organización clara y sistematizada.

En ese sentido, las relaciones distantes del pueblo Ette con su entorno generan una debilidad en su articulación con actores externos en razón de la falta de colaboración entre entidades territoriales, que pueda facilitar el afrontar distintas adversidades y que, a su vez, ha deteriorado ciertas condiciones culturales y materiales, entendidas como la conjunción de elementos identitarios propios que determinan la capacidad organizativa del pueblo, en términos de gobierno y administración de justicia.

Las relaciones conflictivas a nivel externo frente a cada comunidad están dadas por dos principales conflictos. En primera medida, la figura del resguardo indígena, consagrada en la Constitución Política, suscita tensiones respecto a la integración de sus dinámicas entre los miembros del pueblo Ette, particularmente en lo relacionado con su

constitución y ordenamiento estatal. Esto en la medida en que desconocen valores y costumbres propias esenciales y, en consecuencia, se genera una comunicación deficiente entre las figuras impuestas y los miembros de la comunidad.

Lo anterior se genera por cuanto hay una dificultad a nivel interno del pueblo Ette para adoptar la figura del resguardo, tanto por límites procedimentales y administrativos de acceso a la justicia, como por incommensurabilidad de conceptos entre la demarcación territorial realizada por el Estado y el orden ecosistémico que corresponde a los preceptos culturales Ette.

Además, la declaración de resguardo tiene un impacto notorio al interior de las distintas comunidades pertenecientes al pueblo Ette, en tanto esto determina que tan cercana o colaborativa se interpreta la relación con el Estado, en clave de redes. Para muchos asentamientos esto resulta problemático, dada la necesaria intermediación que debe existir para acceder a recursos de sostenimiento básico, aplicando un modelo de organización centralizado a un pueblo en el que la distribución y conformación de comunidades se venía haciendo tradicionalmente de forma dispersa.

En segunda medida, las condiciones culturales y materiales del pueblo Ette Ennaka se han visto amenazadas por la falta de reconocimiento de su naturaleza indígena por parte de otros pueblos circundantes¹⁰, en tanto no se les garantiza el acceso a ciertos derechos de los que son beneficiarios como sujetos de especial protección. Así, se percibe particularmente como conflictiva la relación con otros pueblos de la región, dada la falta de reconocimiento de éstos hacia los Ette y la falta de disposición para hablar sobre el tema.

Esto se debe a que existe una falta de inclusión en la zona de especial protección conocida como la línea negra de la Sierra Nevada de Santa Marta, conformada por los pueblos Arhuaco, Kogui, Kankuamo y Wiwa¹¹. Ellos comparten una ley de origen que es fuente de estas disposiciones y en general de su derecho propio; sin embargo, los Ette

.....
10 A los que llaman Ette ejkongrate.

11 Que se conocen como los cuatro pueblos de la Sierra. Los Ette, por su parte, afirman que ellos son el quinto pueblo y buscan ser reconocidos como tal.

también habitan y comparten territorios indígenas de la sierra, además de compartir elementos históricos y conocimientos ancestrales comunes. Esta zona establece una directriz en políticas de acceso a tierras y autonomía que fortalecen las dinámicas de administración de justicia y fortalecimiento cultural de las comunidades reconocidas. Es por ello que el desconocimiento decanta en un conflicto que deslegitima las costumbres y creencias Ette, tanto en el pueblo, como en la relación que este tiene con el Estado.

Las disputas por el reconocimiento de los Ette en el territorio de la Sierra han llevado a que se presenten diversas vulneraciones a sus derechos fundamentales como indígenas en el uso y goce de los recursos naturales y el acceso a sus tierras ancestrales.

Este particular, al incidir en el ordenamiento territorial, no afecta a todos los asentamientos de forma igual. Se ven más afectadas las comunidades Ette que se encuentran en el perímetro de la Sierra Nevada, como Itti Takke y Nara Kajmanta, pues son los que comparten territorios y sitios sagrados con los otros pueblos indígenas, por lo que se han generado tensiones y conflictos por el tránsito y asentamiento en ellos.

Recapitulando, el pluralismo jurídico en el contexto Ette es aprehensible desde múltiples enfoques, los cuales están determinados por el punto de enunciación desde el que se experimenta esta condición de coexistencia entre diferentes ordenamientos y por el interlocutor de la relación en el ámbito jurídico. En este sentido, es dable afirmar que hay conclusiones diferenciadas para cada uno de los asentamientos que se visitaron y que cada conceptualización de pluralismo por asentamiento tiene tres componentes principales: la relación que hay con el ordenamiento estatal, la relación con otros pueblos indígenas con los que se tiene contacto y la relación que se da entre los diferentes asentamientos que integran al pueblo Ette Ennaka.

Así pues, de forma particular en Issa Oristunna, la relación con el Estado es más tensa, pues si bien ellos reciben directamente los recursos económicos que se destinan para todo el pueblo, se presentan continuos desacuerdos en torno a la utilización de los mismos; además de estar inmersos en dinámicas electorales más marcadas que generan

situaciones como la compra de votos, muy presente al momento de hablar de la relación con otros.

En Nara Kajmanta se reconoce que cada asentamiento tiene sus propias normas y estas responden a su contexto. Es clave en este ejercicio el lenguaje, pues solo puede haber coexistencia de ordenamientos jurídicos en tanto hay un entendimiento mutuo, el cual solo existe por la voluntad de Yaau. Frente al Estado, se piensa que hay una relación basada en la entrega de recursos económicos y que es lejana por el no reconocimiento como resguardo. La única relación que puede existir con occidente está estrechamente ligada a los conceptos que estos otros han traído a la comunidad.

Por último, en Itti Takke es en donde se ven más lejanas las relaciones con otras entidades, tanto propias como externas. Así, la forma de pluralismo que se evidencia, si bien es de subordinación a lo establecido unilateralmente por el Estado, es mucho más independiente de este y de todos los demás ordenamientos con los que coexiste.

Una conclusión transversal a todos estos enfoques mencionados anteriormente es que hay una herida abierta en el tejido social que dificulta la dinamización de redes a nivel externo de las comunidades. Por motivos de exclusión y violencia sistemática en contra de los Ette, ellos tienen una percepción de aislamiento frente a otras entidades, por lo que las relaciones con estas se valoran como tensas o lejanas. Es por ello que profundizaremos esta idea a continuación.

Conclusiones

Para abordar las conclusiones del presente artículo es pertinente volver a las categorías formuladas por ejes, con las cuales se decantaron hallazgos cruciales en lo que se entiende como derecho propio Ette y sus prácticas de justicia propia.

En este sentido, en lo relativo al eje de comunidad, se puede afirmar que la identidad del pueblo Ette Ennaka actualmente atraviesa un espacio de conflicto de legitimidad, en lo referido a los criterios utilizados para determinar si una persona es Ette o no. Esto dinamiza el reconocimiento, la consolidación y ejecución de elementos identitarios,

como lo son la cosmovisión, la lengua, el derecho propio y la administración de justicia a nivel interno, en tanto diversifica dichos criterios y toma como reto la inclusión de una pluralidad de historias que rodean a los integrantes del pueblo para reconocer la pertenencia y la participación de cada sujeto involucrado en la construcción de una sociedad Ette armoniosa.

Esta afirmación dista de lo planteado inicialmente en la hipótesis, en tanto se encontró que la identidad del pueblo Ette no ha sido deteriorada en todos sus elementos identitarios. Si bien, elementos como el lenguaje y la relación espiritual con el territorio y Yaau fueron afectadas por causa de las condiciones de violencia vividas por los Ette a lo largo de su historia, los elementos que observó esta investigación –que son el derecho, el gobierno y la justicia– son ámbitos de práctica de la identidad en los que se han visto desafiados, pero en los que se ha realizado toda una construcción intercultural.

No obstante –respecto al eje de Instituciones–, se encontró un abandono de ciertos usos y costumbres tradicionales en cuanto a los elementos de participación, diferenciados en cada asentamiento. Así pues, en este aspecto fue corroborada la hipótesis planteada inicialmente, en tanto las prácticas institucionales en cada asentamiento son diferenciadas, en respuesta a las distintas condiciones geográficas, históricas y sociales que plantean necesidades según el territorio en el que se esté.

Este aspecto da paso a una de las conclusiones más importantes de este proceso investigativo, que consiste en afirmar que el derecho Ette no es unitario, sino plural. Por ello, no puede entenderse una definición de Ette de manera totalizante, sino que, por el contrario, son las particularidades y los elementos diferenciadores, de las diversas expresiones de su derecho, los que dan cuenta de la esencia cultural de este pueblo.

Por último, de cara al eje de redes, se plantea la segunda conclusión central del documento, que versa sobre una fractura estructural del tejido social Ette generada esencialmente, pero no de manera excluyente, por una deficiencia en la transmisión intergeneracional de conocimientos, no limitada a los tiempos actuales, sino vista como

fenómeno que ha ocurrido de manera sucesiva y reiterada a lo largo de la historia del pueblo. Esto ha decantado en una desconexión entre las prácticas de justicia y los valores, que se encuentran en tensión por la legitimidad para afirmar o dictar el derecho.

Se ha consolidado, además, un sentimiento de soledad por la falta de reconocimiento de las tradiciones propias, tanto entre las distintas comunidades del pueblo –situación que se ejemplifica por las diferentes instituciones y prácticas que se aplican en cada asentamiento–, como al exterior, es decir, en su relación con instituciones occidentales y con otros pueblos indígenas circundantes. No se identifican fácilmente actores aliados para la consecución de su objetivo principal como pueblo, que es la preservación, tanto física como cultural.

Referencias

- Aizencang, P. (2013). Campo social, vida y ser transnacional: una revisión contemporánea de los estudios transnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219) 241-248.
- Ardila, E. (2002). Pluralismo jurídico: Apuntes Para el Debate. *El Otro Derecho*, (26-27), pp. 34-67.
- Ardila, E., Zapata, M., Jiménez, P., Santos, I., Gamba, R., Ramírez, L. (2006). *¿A dónde va la Justicia en Equidad en Colombia?* Corporación Región.
- Castro, F., Ardila, E., Jaramillo, J. (2016). *Huellas y trazos de la justicia comunitaria en Colombia. Una década de aportes*. Universidad Nacional de Colombia.
- Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. Fondo de Cultura Económica.
- Dabas, E. & Najmanovich, D. (2002). *Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil*. Paidós.
- Ferrari, V. (2015). *Funciones del derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta. (20 de noviembre de 2018). *Sentencia No. 004. Rad. 47001312100220150007200*. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2019/01/Sentencia-de-restitución-pueblo-Ette-Ennaka.pdf>
- Ministerio del Interior. (2022). *Plan de salvaguarda pueblo Ette Ennaka: Diagnóstico y líneas de acción para su ejecución*. <https://www.mininterior.gov>.

co/wp-content/uploads/2022/08/pueblo_ette_ennaka_-_diagnostico_comunitario.pdf

- Niño, J. (2007). *Ciclos de destrucción y regeneración: Experiencia Histórica entre los Ette del Norte de Colombia*. <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n35/n35a07.pdf>
- Niño, J. (2007). *Ooyoriyasa: Cosmología e Interpretación Onírica entre los Ette del Norte de Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Organización Nacional Indígena de Colombia - Onic. (2022). *Chimilas - Ette Ennaka*. <https://www.onic.org.co/pueblos/120-chimilas>
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder y clasificación social*. *Journal of World Systems Research* VI (2): 342-386.
- Suárez, A., Botero, A., Benavides, W., Caicedo, Z., Chaparro, J. y Zárate, L. (2011). *Administración de Justicia en los pueblos indígenas de Arauca*. Resultados Semilleros de Investigación 2011. Instituto de Unidad de Investigaciones jurídico-sociales Gerardo Molina (Unijus), 2011.
- Sluzki, C. (1996). *La Red Social: Frontera de la Práctica Sistémica*. Barcelona: gedisa editores.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des)del in-surgir, re-existir y re-vivir*. *Universidad Andina Simón Bolívar*. <https://redinterculturalidad.files.wordpress.com/2014/02/interculturalidad-crc3adtica-y-pedagogc3ada-decolonial-walsh.pdf>

Re-existiendo en colectivo: entre la digna rabia y la construcción de lo común¹

*Re-Existing as a Collective: Between Dignified Fury
And The Construction of the Commons*

Sofía Achuri Vargas,
Johannis Cristina Ardila,
Daniela Bejarano Rubio,
Laura Mariana Bernal,

Cristian Darío Flórez,
Óscar William Flórez
Profesor director:
Julio Quiñones

Resumen

El presente artículo es el resultado de una investigación que tuvo como propósito indagar sobre los procesos de organización y acción política de los grupos juveniles en la Colombia del posacuerdo (2016-2022), precisando en las relaciones colectivas que los y las jóvenes han configurado en el marco de una sociedad que busca transitar hacia la paz. En ese sentido, la metodología sobre la que se basó el proyecto radicó en un estudio de caso que buscó identificar aquellos ejes discursivos y organizativos que configuran la actividad social y política del sujeto joven en Colombia. A través de veintitrés entrevistas y un grupo focal realizados a jóvenes de entre catorce y veintiocho años de la ciudad de Bogotá y los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Valle del Cauca, Putumayo y Quindío; se analizaron y estudiaron a detalle las esferas sociales, culturales y políticas que presiden la organización de los grupos juveniles y el proceso de conformación de redes de acción política. A lo largo de la investigación se identificó que las diversas realidades que constituyen a este grupo social se ven transversalizadas por la falta de justicia social y la exclusión sistemática e histórica de la que han sido víctimas por parte del Estado colombiano. De esta manera, las luchas juveniles en Colombia se leen desde la diversidad en las formas organizativas, de repertorios, agendas colectivas y de acción política que se configuran en aras de un bien común que permita a las mayorías excluidas del país acceder a condiciones dignas de vida.

.....
1 La investigación contó con la participación de Erika Yulieth Hernández Falla en la recolección y sistematización de información.

Palabras Clave: redes colectivas, resistencia, bien común, dignidad, organización y acción política juvenil

Abstract

This article is the result of a research that aimed to investigate the processes of organization and political action of youth groups in post-agreement Colombia (2016-2022), focusing on the collective relations that young people have configured in the context of a society that seeks to move towards peace. In this sense, the case study was selected as the methodology on which the project was based, seeking to identify those discursive and organizational axes that shaped the social and political activity of Colombian youth. Through the analysis of 23 interviews and 1 focus group carried out with young people between 14 and 28 years of age in the city of Bogotá and the departments of Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Valle del Cauca, Putumayo and Quindío, there were identified in detail the social, cultural and political spheres that preside over the organization of youth groups and the process of forming political action networks. Throughout the research, it was established that the diverse realities that constitute this social group are transversalized by the lack of social justice and the systematic and historical exclusion of which they have been victims by the Colombian State. In this way, youth struggles in Colombia are read from the diversity of organizational forms, repertoires, collective agendas and political action, but which are configured for the sake of the common good, which allows the excluded majorities of the country to have access to decent living conditions.

Key Words: collective networks, resistance, common good, dignity, youth organization and political action

*Que mañana al oriente / naveguen la vida y la
libertad/ en la palabra de mis huesos/ y sangres,
mis crías. / Que no mande un color. / Que no mande
ninguno/ para que ninguno obedezca/ y que cada quien
sea/ lo que es con alegría. / Porque la pena y el dolor/
vienen de quien quiere/ espejos y no cristales/ para
asomarse a todos/ los mundos que soy /
La Ruta de Ixchel - El SupGaleano. México,
26 de abril de 2021. Luna llena*

Introducción

La firma del acuerdo final en el 2016 sentó las bases para la construcción de la paz y la apertura democrática por parte de la sociedad civil colombiana, más concretamente de aquellos sectores vinculados a la movilización y organización social a lo largo y ancho del país. Lo que puso en cuestión el acuerdo final, en especial el punto 2 sobre participación política, fue la negación y persecución histórica por parte del Estado colombiano al ejercicio democrático de las mayorías sociales, siendo las luchas y disputas por la *representación institucional* de diversas fuerzas políticas una de las principales banderas sociales a favor de la construcción de paz. De esta forma, la heterogeneidad de actores, de banderas y de repertorios dentro de las movilizaciones sociales, que a partir del 2016 se han vuelto más relevantes, cuestionan el sentido común imperante en el país, yendo en contra, precisamente, de la criminalización y estigmatización de la protesta social y articulándose de acuerdo con las particularidades de cada actor en relación con su territorio (interrelación nacional, regional y local).

Así pues, encontramos una multiplicidad de actores que se disputan la incidencia en los escenarios políticos, sociales y populares con miras a la construcción de políticas que respondan a las necesidades y derechos básicos de la población, como la protección social, el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho, la defensa de los derechos humanos así como la materialización e implementación de los acuerdos de paz, transversal a estos temas.

Comprendemos aquí, entonces, que el acuerdo de paz tiene un potencial transformador, siempre y cuando sean los movimientos populares y la diversidad de actores sociales y políticos los que, por medio de las distintas formas de acción colectiva, promuevan estos cambios necesarios y configuren la paz como un campo en disputa (Jiménez, 2017). De esta forma el cierre del universo político se ve cuestionado y las formas de vida antes invisibles encuentran lugar y visibilidad política fuera de las instituciones (Tapia, 2008).

Reconocemos en la juventud colombiana una condensación de procesos históricos de importancia que problematizan su subjetividad. Es evidente cómo en el contexto del posacuerdo la juventud surge como

un agente crucial de cambio que pone en cuestión un orden social, político y económico hegemónico que ha perpetuado la criminalización y estigmatización del ejercicio democrático diverso y de la movilización social. Surgimiento que en definitiva está estrechamente ligado con el fortalecimiento de los procesos organizativos de base popular en zonas urbanas y rurales que cobran mayor relevancia en el paro nacional 21 de noviembre de 2019 (21N), en las protestas populares del 2020 y se potencian con el estallido social del 28 de abril de 2021 (28A). El 28A pasó a ser un punto de inflexión en la historia de la movilización social en Colombia.

El señalar las movilizaciones del año 2021 como punto de inflexión permite hacer un análisis detallado con respecto a la trascendencia social, cultural y política que las luchas juveniles tuvieron más allá del marco de la protesta, pues es claro que no solo fue una búsqueda por el acceso a los espacios de representación política, también representó una lucha por la justicia social y por el derecho a una vida digna para las mayorías. Esto ha significado una transformación epistemológica de los marcos interpretativos de la organización social y el ejercicio del poder político por parte de la juventud.

La investigación sobre la que se fundamenta este artículo buscó establecer marcos conceptuales más amplios para el análisis de las luchas juveniles en Colombia, teniendo presente el entramado de las realidades sociales, económicas y políticas que históricamente han condicionado las relaciones entre el Estado colombiano y la sociedad civil. De esta manera, se situó al sujeto joven en Colombia como agente transformador y de cambio que disputó un escenario de apertura democrática en el posacuerdo a través de formas de organización y de repertorios que no solo desafiaron lo que institucionalmente se comprende como representación, sino que resignificaron las mismas formas de organización y acción política y del ejercicio del poder político.

Es importante tener presente que desde el mismo seno de la movilización social juvenil hay una heterogeneidad de reivindicaciones, formas de organización y acción que responden a diversas formas de comprensión del poder político, así como de las relaciones con el Estado colombiano que la literatura sobre estos temas ha obviado.

Por ello surge la necesidad de caracterizar de manera más minuciosa este tipo de fenómenos.

La investigación sobre luchas juveniles en la Colombia del posacuerdo (2016-2022) se llevó a cabo a partir de un estudio de caso centrado en jóvenes de entre catorce y veintiocho años que hicieran parte de procesos de organización y movilización entre los años 2016-2022 en distintas regiones del país. En este sentido, se realizaron veintitrés entrevistas y un grupo focal a jóvenes con trayectoria organizativa y de movilización de la ciudad de Bogotá y de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Valle del Cauca, Putumayo y Quindío.

Se realizó una compilación exhaustiva de información bibliográfica y de prensa respecto a la temporalidad del estudio. Con la información obtenida desde las diversas fuentes se realizó una triangulación para mejorar la confiabilidad de los resultados y para tener una interpretación y comprensión del fenómeno a estudiar de una manera más profunda y detallada. Esta metodología resultó apropiada para profundizar en detalles sobre las formas de organización y acción política juvenil en Colombia, pues se tiene de presente que el grueso de la producción académica no ahonda en los detalles y particularidades de las formas de organización y movilización juvenil. En ese sentido, la pregunta gira en torno a ¿cuáles son los modelos de cultura política y de organización sociopolítica que presiden la actividad colectiva de los sectores juveniles urbanos?, además de ¿cuáles son las transformaciones y cambios en la estructura sociopolítica de Colombia que se evidencian en los reclamos de justicia de las luchas juveniles urbanas, evidenciadas en los estallidos sociales del último lustro, 2019-2023?

Como hipótesis se plantea que el acuerdo de Paz firmado en el 2016 es uno de los últimos de los hechos históricos que dio apertura a la consolidación de procesos democráticos (tener presente la promulgación de la Constitución de 1991) y una mayor participación de la población, específicamente de grupos sociales históricamente excluidos, como son los movimientos de jóvenes, de las comunidades, las mujeres, genero, entre otros. Es así, como los movimientos juveniles configuran un grupo subalterno y contrahegemónico que confronta el

orden establecido, el cual se caracteriza por ser excluyente y desigual. Entonces, las resistencias escenificadas en los estallidos sociales del último lustro (2019-2023) evidencian procesos de transformación y cambios en las estructuras sociales vigentes, los cuales se centran en la reivindicación de las nuevas identidades de los grupos subalternos. de acuerdo con el contexto del posacuerdo en Colombia, la juventud ha configurado una agencia propia como grupo subalterno a partir de un modelo de cultura política contrahegemónica que busca confrontar y cuestionar su posición de desventaja en un orden social excluyente. La juventud rompe con una reproducción cultural deshumanizante a través de la disputa por la paz, la apertura democrática y la transformación del sentido común que perpetúa la injusticia social en Colombia. Así, los brotes de resistencia a aceptar un lugar de sometimiento ya incluyen transformaciones en los mecanismos de acción y de ejercicio del poder político en la búsqueda colectiva por trascender de las relaciones con el Estado colombiano.

Con el propósito de avanzar en torno a la pregunta de investigación y la hipótesis planteada, el artículo recoge en primer lugar, un estudio en clave histórica de las luchas juveniles y su impacto en la reconfiguración del poder político y en las relaciones Estado-sociedad civil. En segundo lugar, se analizan las estructuras organizativas y formas de acción política de las luchas juveniles en Colombia en su disputa por lo común. Por último, se formulan las conclusiones a manera de reflexión.

(Re)configuraciones del poder político y las relaciones Estado colombiano- juventudes 2016-2022: trayectorias de la movilización social

El acuerdo final firmado en 2016 entre el gobierno nacional y las FARC-EP establece en su punto número dos que para la construcción y la consolidación de la paz se requiere de un gran compromiso con la apertura democrática que asegure la inclusión y la participación política a nuevas fuerzas y actores sociales. Esto debe ser leído desde un contexto histórico en el que el Estado colombiano, además de perpetuar durante décadas la persecución y eliminación de diversos movimientos

sociales y políticos, asumió la representación de los intereses de una reducida parte de la sociedad colombiana. La reducción y un cierre del universo político han sido históricamente una negación de los derechos ligados a la participación política, la deliberación democrática y a la disputa institucional por el poder de las mayorías a través del uso de la violencia por parte del aparato represivo del Estado.

Para Jiménez y Toloza (2019), lo anterior supuso “impulsar la emergencia de una nueva lógica relacional, en cuyo marco la oposición no implique la eliminación del adversario político, sino la ampliación y enriquecimiento del campo democrático” (p. 68). Esto implica que, a pesar de los pocos avances normativos y el congelamiento de las reformas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos de paz durante los gobiernos de Santos y Duque, los movimientos sociales empezaron a disputarse un lugar en medio del campo político.

Durante dichos gobiernos fue evidente la abierta estigmatización y criminalización de la protesta social, siendo esta última un mecanismo que los actores sociales emergentes han utilizado para dar paso a una transición democrática fuera de los márgenes institucionales del Estado colombiano. Como afirma Jiménez (2017) todas las “apuestas de participación política comunitaria que ponen en cuestión los órdenes restringidos de las democracias liberales representativas, son [...] descalificadas y criminalizadas, con el argumento de que son expresiones del poder coactivo ejercido [...] por parte de los movimientos armados” (p. 314).

El escenario político que se configuró durante el año 2018 con el continuismo de un gobierno de derecha, que se hizo elegir con un discurso de “paz con legalidad”, generó grandes tensiones con el acumulado de demandas históricas de los movimientos sociales. En el periodo que comprendió la firma del Acuerdo de paz y el inicio del gobierno de Iván Duque, la movilización social se empezó a complejizar y diversificar en función del momento histórico, pues mientras el Acuerdo abrió la discusión sobre una participación política más plural, se mostraron señales claras del poco compromiso de los gobiernos Santos y Duque con hacer frente a las demandas sociales, políticas y económicas que durante años la movilización popular había estado disputando.

Según De Zubiría (2022), el Paro Nacional del 28A se puede comprender como una nueva calidad del conflicto social y de clase sustentado, entre algunos motivos, por el acumulado de las luchas sociales de más de una década: mingas (2008), paros estudiantiles (2011 y 2018), paro agrario (2013) y protestas populares masivas (2019 y 2020). En lo que respecta al germen de la masividad en las luchas juveniles se puede ubicar, inicialmente, en la disputa social por la educación superior pública, gratuita y de calidad. Durante estas luchas sociales que se sostuvieron durante 2018 y 2019, la juventud cuestionó principalmente la disposición estatal hacia la privatización de la educación mediante programas de créditos condonables como Ser Pilo Paga y Generación E, dado que los recursos financiados por tales programas se destinaron en su mayoría a las universidades privadas. Esto termina por profundizar en el problema del acceso a la educación superior y prioriza en la agenda programas técnicos y tecnológicos (Mora y Múnera, 2019), situación estrechamente relacionada con el proyecto neoliberal del Estado colombiano y con la perpetuación de una concepción de la juventud solo como futura mano de obra. El movimiento estudiantil del 2018 retomó gran parte del legado histórico del paro de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (Mane) del 2011 e incorporó

[...] la defensa de la educación como un bien común y la necesidad de edificar un campo educativo sustentado en el diálogo de saberes, la lucha contra la educación patriarcal, el racismo y el rechazo a un modelo educativo que se orienta exclusivamente por el interés de educar para el trabajo y no para la transformación social y la vida. (Mora, 2017, p. 371)

En ese sentido, la disputa por la educación superior fue uno de los motores principales de las luchas ideológicas de los y las jóvenes durante los dos mandatos de los gobiernos de Santos y Duque, pues más allá de las discusiones sobre el modelo de financiación, se reconoce la necesidad de concebir a la educación superior como un derecho y un bien común. Así, se pone en cuestión la ausencia en materia de financiación en infraestructura, la falta de cobertura de la educación superior, la falta de planta docente, incluso la corrupción en el manejo de los programas de alimentación escolar (PAE). Esto supone una

crítica del contexto donde los niveles de desigualdad y exclusión social perpetrados por el modelo económico neoliberal se expresan en todos los ámbitos de la vida, en especial en aquellos en los que están inmersos los y las jóvenes.

Estos obstáculos que se presentan incluso desde la educación básica y media se profundizan al momento de intentar ingresar a la educación superior que, como veníamos diciendo, está mediado por la competencia, ya sea para obtener cupos en universidades públicas o por medio de los programas de lo que fue Ser Pilo Paga o Generación E.

La crítica del movimiento estudiantil ha girado en torno a la conformación de un sistema educativo piramidal que no logra cerrar brechas entre clases sociales, a la vez que aumenta las desigualdades regionales. Para la Mane “la educación superior en Colombia se encuentra en una situación de crisis que le impide responder a las necesidades y aspiraciones de los sectores sociales, populares, étnicos y democráticos del país” (Mora, 2017, p. 353).

A estas problemáticas en torno a la educación se le suman las movilizaciones del 21N del 2019 y las revueltas populares del 2020, en donde el Estado respondió con estigmatización a las diversas formas de organización y acción política juvenil, mediante acusaciones de infiltraciones en las protestas por parte de grupos armados al margen de la ley. La legitimación de este discurso ha conllevado al asesinato de varios jóvenes en diferentes partes del país, como lo es el caso de Dylan Cruz, la noche de los CAI de policía, y las decenas de asesinatos en el marco del Paro Nacional 28A. Además de esto, no se pueden dejar de lado las múltiples violaciones de derechos humanos a lo largo de todas las protestas, tanto en el periodo presidencial de Juan Manuel Santos como de Iván Duque.

Sumado a esto, los movimientos sociales juveniles demandaron escenarios de participación vinculantes, puesto que las mesas de diálogo entre estudiantes, sindicatos y el Gobierno Nacional abiertas en 2018 y 2019 no atendieron a las banderas de las protestas, sino que representaron un intento de desarticulación de la movilización con excusa de la emergencia sanitaria. La agudización del hambre, las desigualdades socioeconómicas y el encierro que trajo la pandemia fortalecieron

las formas de acción política juvenil, que se vieron materializadas en suspensión de clases, asambleas y huelgas de hambre que se convirtieron en “[...] otro paso que dieron una veintena de estudiantes que iniciaron en la sede de la Universidad Nacional de Bogotá una protesta en la que demandaron más inversión del Gobierno para la educación universitaria y “matrícula cero” en todas ellas” (El Colombiano, 2020).

Las presiones de los jóvenes abrieron paso a una serie de programas gubernamentales que, si bien no atendían a las problemáticas estructurales enmarcadas en las protestas, reflejaban la potencia de la movilización aún en los escenarios de virtualización de la vida social. Adicionalmente, en el marco de lo antes señalado, surge la discusión política sobre la necesidad colectiva de acciones gubernamentales que mitigaran los efectos de la pandemia en los hogares.

A través de formas de protesta como los trapos rojos, en varias ciudades del país se presionó al Gobierno Nacional para atender a la juventud movilizada y los efectos de la pandemia. De esta manera, Iván Duque abrió mesas de diálogo con los y las jóvenes con el fin de ampliar su participación en los escenarios de decisión pública. Así surge El Pacto Colombia con las Juventudes, el cual recoge programas como Matrícula cero para los estratos 1, 2 y 3, Sacúdete, Camello Sí Hay (para estimular el empleo joven), Jóvenes propietarios (para facilitar el acceso a vivienda propia), la prórroga Plan de Auxilios covid-19 del Icetex, y el compromiso con la generación de 600 mil nuevos puestos de trabajo. (Presidencia de la República, 2021). También se llevaron a cabo por primera vez las elecciones a los Consejos Municipales y locales de Juventud (CMJ) como una forma de reflejar la participación política en jóvenes.

Estos mecanismos de gobernanza que Duque intentó llevar a cabo en respuesta a las demandas sociales de la juventud movilizada no resolvieron las tensiones que se venían generando desde algunos años atrás. La gobernanza como herramienta de mediación social es solo un mecanismo de gestión de la crisis sin pretender resolverla (Hardt & Negri, 2011). En ese sentido, los planes del gobierno Duque para la juventud se basaron en nuevas formas de incorporación de los y las jóvenes al modelo productivo, más que en la apertura de espacios

democráticos para la participación e incidencia de este grupo social en el ámbito de la política institucional. Por ejemplo, la implementación de los Consejos Municipales de Juventud (CMJ) después del estallido social del 2021 fue un mecanismo del Estado colombiano en la búsqueda de gobernanza frente al malestar que, como todo sistema tratando de integrar una contingencia que lo excede, se queda corta. Según la Cartilla de juventud del Consejo Nacional Electoral:

La Ley Estatutaria 1622 de 2013 define a los Consejos Municipales y Locales de Juventud como los mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública, que permiten la interlocución de los jóvenes con la institucionalidad y el posicionamiento de los temas juveniles en la agenda pública, política, institucional y gubernamental, lo cual debe ser considerado como un hecho de gran significación democrática, dado que busca empoderar e involucrar a esta población en las decisiones que les afectan. (CNE, 2021, p. 2)

Los CMJ no son más que un intento del gobierno por desarticular la movilización juvenil, convirtiendo a los y las jóvenes en un instrumento de los sistemas políticos tradicionales y separándolos de sus procesos e iniciativas organizativas, pues el papel de los CMJ es meramente representativo y no tiene un campo de acción real que le permita a la juventud hacer parte de un ejercicio de transformación e impacto social.

En contraste con las afirmaciones del Registrador Nacional a través de los canales oficiales de la Registraduría, quien celebró que “la organización electoral fue un instrumento de manifestación de los jóvenes” y los instó a “seguir trabajando por el país” (2021), la perspectiva de los y las jóvenes que participaron del proceso electoral difería de las declaraciones gubernamentales:

[...] el día de las elecciones, ya nosotros sabíamos que iba a haber poca afluencia de jóvenes votando, porque incluso los jóvenes participantes del paro decían: el gobierno está lavando su imagen con esto de los CMJ, en el paro nunca se pidió esto. (Colectivo político Juventud Transformadora, (2022), en entrevista con PARES)

Una consejera nacional de juventud que fue entrevistada afirmó algo similar:

Yo me acuerdo que estuvimos en una reunión hablando sobre el tema [sobre los CMJ] a nivel regional y dijimos como: no nos vamos a meter a eso porque eso es para darnos contentillo (...) pa' callarnos, no les juguemos a eso, no les caigamos en ese juego. (2023)

Esto es claro con los resultados electorales de los CMJ, donde se evidencia que solo el 10 % de los y las jóvenes entre 14 y 28 años votaron, así como el hecho de que gran parte de la juventud perteneciente a los sectores populares no hizo parte de este mecanismo de participación. Esto

[...] permite hacer lectura de esta ausencia representacional de los estratos populares, es la falta de pedagogía electoral y política, pues se entiende que estas personas pueden salir a protestar, pero al momento de tomar decisiones políticas no confían en las instituciones, son totalmente antisistema y no creen en las elecciones. (Juventud Transformadora (2022) en entrevista con PARES)

En este sentido, los CMJ se convierten en un mecanismo de gobernanza para gestionar la crisis de representatividad al que la juventud colombiana ha tenido que hacer frente durante décadas. En esos términos, para que se pueda dar una verdadera construcción democrática, la apuesta de las luchas juveniles debe centrarse en la configuración de unas nuevas dinámicas de poder que permitan a este grupo social tener mayor incidencia en el ámbito de lo público y lo común, entendiendo por esto último aquellos mecanismos de relacionamiento social que permiten la reproducción de la vida colectiva en todas sus dimensiones.

Frente a todo este panorama de movilización, en el transcurso de los últimos años la agencia transformadora la juventud ha disputado cambios sociales, institucionales y culturales erigiéndose como un sujeto político relevante para la consolidación de una sociedad más democrática. Como agente de cambio, la juventud busca interrelacionar distintos actores y problemáticas e intervenir en las condiciones que afectan el bienestar de diversos grupos sociales. Se hace evidente

que la juventud tiene un papel significativo en la transición a nuevos horizontes de sentido, pues se posiciona desde las distintas luchas contrahegemónicas que los llevan a disputarse un espacio en la sociedad, por lo que es considerada como el eje de transformación en el contexto colombiano.

En el orden socioeconómico y político la juventud se ubica como un sujeto de cambio y agente de transformación y movilización que, a través de estas activaciones, superan la posición de sujeto de consumo vista desde la cultura occidental transversal al modelo neoliberal (Urbina, 2011; Alvarado *et al.*, 2012). En lo que respecta a la configuración del poder político, encontramos que la juventud concibe una relación estrecha de los lazos afectivos y el sentido de pertenencia como ejes que mantienen unidas a sus organizaciones, al mismo tiempo que las moviliza hacia la acción colectiva (Podalsky, 2021). Este sentido de pertenencia se configura con el derrumbe de la identidad nacional como eje articulador colectivo, además de que las circunstancias en que se inscribe la configuración del sujeto joven están enteramente ligadas a

[...] la vivencia directa y el reconocimiento de las condiciones sociales, políticas, culturales, en las cuales viven, como parte fundamental de su accionar. Los y las jóvenes participantes de las experiencias agencian consciente y afectivamente transformaciones, resistencias y propuestas de distintos tipos encaminadas a crear unos marcos de acción y sentido comunes que sean capaces de acoger la pluralidad, reconocer la tensión y el movimiento y crear una contracultura que se aleje de las lógicas militaristas, legales o ilegales, lo que indica que estos jóvenes actúan a partir del ejercicio de la reflexividad. (Alvarado *et al.*, 2012, p. 220)

En este marco, la juventud colombiana construye el poder político desde esas pasiones y afectos que desafían las mismas categorías identitarias e institucionales sobre la organización social. Simultáneamente, se organizan bajo un marco común de acción y sentido que permiten transformar las condiciones históricas de desigualdad social y la exclusión y criminalización a la que ha sido sometida la movilización social. Como afirma Del Sarto (2012), los y las jóvenes dan paso a un ordenamiento significativo que organiza y da

sentido “conformando un núcleo de disposiciones y apegos que permiten capturar lo que sienten en un momento determinado y, a partir de allí, construir imágenes propias (simbolizaciones y representaciones) de lo que siente y creen que son” (p. 51).

La juventud colombiana jugó un papel de articulador de los afectos de las mayorías sociales en la unidad del ‘grito-contra’ (Holloway, 2002) como expresión del poder político, posicionándose desde la negación a la humillación, explotación y a la deshumanización que el Estado colombiano ha perpetuado durante décadas, y que se estaba volviendo insostenible en el marco del Paro del 28A. Ese rechazo a la negación de la misma humanidad es productivo en la medida en que en sí misma proyecta la creación de una sociedad de respeto mutuo y de dignidad. Como pudo observarse en las movilizaciones:

En ellas se desplegaron expresiones espirituales, identitarias, juveniles, artísticas, con gran capacidad comunicativa en redes, de gran conexión con el sentir de la población, muy organizadas, con capacidad de resistir varios días, lo que implica una logística popular basada en la solidaridad y el fortalecimiento de la vecindad, del barrio, de la comuna. (Andrade *et al.*, 2021, p. 54)

Se presentaron procesos de dignificación y uso del arte, por un lado, como herramienta pedagógica al hablar del conflicto armado y por otro, a manera de crítica al Estado por la persistencia de la desigualdad y la pobreza. El grito-contra se entiende, entonces, no solo como la potencialidad del rechazo y su capacidad de denuncia, también como generador de nuevas formas de resistencia y articulación. Estas nuevas formas de (re)configuración del poder político dan lugar a su resignificación desde un lugar de lucha contrahegemónica. Según lo que percibimos a lo largo de las entrevistas, la juventud no concibe al poder en los términos tradicionales, es decir, como un medio para ejercer mera dominación, por lo que abandonan la idea sobre tener el poder como si se tratase de un objeto. Al contrario, se concibe el poder político como elemento productivo de nuevas formas de relacionamiento social, de organización y de colectividad.

Así lo expresa un artista de hip hop de Soacha que habla de cómo aprendieron a educar la rabia para no entrar en confrontación directa con el Escuadrón Móvil Antidisturbios y no darles razones para reprimir: “la palabra es más hiriente que un golpe”. Un joven caleño, consejero municipal de juventud y exmiembro de la primera línea, también afirmó en una entrevista con la organización Pares que: “Después de Cali ser reprimida, golpeada y maltratada, los jóvenes respondimos con organización, estructuración y trabajo en la comunidad [...] En mi caso salgo de la primera línea al CMJ y defendiendo los intereses de la juventud menos favorecida” (Rubio, 2022). En ese sentido, ubicamos que las diversas formas de articulación social son una demostración de la agencia transformadora construida colectivamente que se da por parte de los y las jóvenes.

Esta agencia transformadora nos brinda la concepción del poder-con, encontrando “la dignidad de la existencia cotidiana [...] en las relaciones que establecemos todo el tiempo: en relaciones de amor, amistad, camaradería, comunidad y cooperación. (Holloway, 2002, p. 217)². De la misma forma, esto se evidencia a lo largo de varias entrevistas: “Somos una organización juvenil, de empoderamiento, de liderazgo y de servicio a través de la amistad” (Joven de Chiquinquirá, 2023). Por esa misma línea, la juventud exalta los valores de apoyo mutuo, como lo muestra este fragmento de otra entrevista:

Entre esos sentires se encuentra el de la camaradería. Como comité siempre estuvimos juntos, íbamos a comer juntos, nos despertábamos a las 4 de la mañana a cubrir una marcha juntos, si uno no tenía un cigarrillo el otro se lo brindaba, si no teníamos plata hacíamos una vaca para comprarnos unos tintos a las dos de la mañana. Esa camaradería siempre sirve. (Entrevista a joven defensor de derechos humanos, Suba-Bogotá D.C., 2023)

.....
2 En este apartado Holloway habla desde su conceptualización del antipoder. Sin embargo, para este artículo decidimos re-configurar el concepto, hablando desde el poder-con como un reconocimiento de la afectividad productiva, transversal a todo el desarrollo argumentativo.

Pues bien, nos planteamos que aquello que produce el poder-con se expresa de diversas formas al estar enlazado con las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Aquí, se da una reconfiguración del poder desde lo organizativo y lo colectivo que implica, de la misma manera, reconfigurar las relaciones con el Estado.

Por supuesto, estas situaciones han generado tensiones con los planes y los proyectos políticos que el Estado colombiano ha defendido durante los últimos años: el impulso de políticas neoliberales que buscan formar a los y las jóvenes como mano de obra calificada, que legitime y reproduzca un orden social, al tiempo que los mercantiliza y les despoja su agencia política. Según Cubides (2010), ello interrumpe los procesos de “desterritorialización y descentralización producida por los movimientos de jóvenes” (p. 115), reafirmando que las relaciones del Estado colombiano con los y las jóvenes han estado condicionadas por “construcciones discursivas sobre la juventud que la relacionan directamente como una población problemática desde un enfoque adulto-céntrico” (Quiroga, 2017, p. 47). Esto se suma a la persecución por parte del Estado a cualquier atisbo de acción colectiva y organización política social alternativa en el país.

Así, en lo que respecta a las luchas juveniles en el marco del posacuerdo, la juventud ha buscado irrumpir en el espacio público a través de diversas formas de acción política, repertorios y agendas de movilización. En el marco del paro del 21N, por ejemplo, estas tensiones entre Estado colombiano y la juventud se llegaron a catalogar por parte del gobierno de Iván Duque como intervenciones peligrosas que ponían en riesgo la seguridad del país:

El gobierno militarizó partes del país, acuarteló el ejército, cerró las fronteras y otorgó facultades extraordinarias a gobiernos locales para “mantener el orden”; se produjeron allanamientos; el partido de gobierno, el derechista Centro Democrático, alertó de la supuesta injerencia de gobiernos chavistas. (Pardo, 2019)

Como se señaló anteriormente, el aparato estatal colombiano ha recurrido a diversos mecanismos de persecución, señalamiento, perfilamiento y violencia para contener la potencia de los estallidos

sociales. Tal escenario se evidenció en los imaginarios impulsados por el gobierno desde los medios de comunicación, que apelaban a la necesidad de control en las calles, aludiendo a que la protesta social estaba desembocando en un caos total que arriesgaba la seguridad y el establecimiento democrático del sistema político.

De nuevo, se reafirma la tesis de Jiménez (2017) sobre la descalificación y criminalización de estas formas de participación política popular, relacionándolas con la influencia y supuesta financiación de grupos armados o de supuestos gobiernos autoritarios de corte de izquierda. De igual manera, se cataloga a la juventud movilizada como una “población homogénea que tiene las mismas necesidades y se comporta de la misma forma” (Quiroga, 2017, p. 49), cuestión que termina reforzando el estigma sobre la protesta social, viendo a la juventud como una masa social sin agencia.

Dentro de lo que ha implicado la movilización social juvenil en el marco del posacuerdo, encontramos que las relaciones del Estado colombiano con la juventud se han caracterizado por ser violentas, cuestión que se sustenta desde la configuración histórica de las instituciones colombianas en torno a la exclusión, criminalización y estigmatización de sectores políticos alternativos. Esto también se evidencia con las cifras que diferentes organizaciones de derechos humanos ya han hecho públicas sobre la represión estatal ejercida en el marco del estallido social del 28A:

De acuerdo con los datos recogidos por parte de Temblores ONG, estos reflejan la grave situación de derechos humanos que vivió el país: 83 homicidios en el marco del Paro Nacional (44 con presunta autoría de la Fuerza Pública), 96 víctimas de violencia ocular, 35 víctimas de violencia sexual por parte de la Fuerza Pública, 1.661 víctimas de violencia física por parte de la Fuerza Pública y 2.053 detenciones arbitrarias en contra de manifestantes. (Corporación Grupo Semillas, 2022)

En consecuencia, durante los estallidos sociales recientes hubo un intento del Estado colombiano no solo de reprimir el uso del espacio común y reafirmar el monopolio de la fuerza, sino disposición política para salvaguardar los intereses del capital. Como lo explica

uno de los participantes de las movilizaciones en 2021 en El Cerrito, Valle del Cauca:

[...] con la fuerza pública se sentía mucho que la intención no era ni siquiera resolver el problema social que había de fondo, sino liberar las vías para que los ingenios azucareros pudieran exportar el azúcar que tienen represado hace meses, liberar para que el puerto de Buenaventura pudiera sacar las mercancías que tiene en las bodegas. (Entrevista del 4 de mayo de 2023)

Sin embargo, la movilización se mantuvo en firme a lo largo y ancho del país porque las demandas implicaban la preservación de la vida misma y la negación a más tratos que atentaban contra la dignidad humana de la clase popular, como da cuenta este mismo joven de El Cerrito, Valle: [...] en mi municipio por lo menos la población civil no se escondía, entonces lo que pasaba era que terminaba habiendo cruce de fuego entre población civil y policía y en medio de los manifestantes que no tenían arma” (Entrevista... 2023). Esto nos lleva a pensar en el ejercicio de lo que Foucault entiende por biopoder, el cual:

[...] fue un elemento indispensable en el desarrollo del capitalismo, ya que este no pudo afirmarse sino al precio de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y mediante un ajuste de los fenómenos de población a los procesos económicos (Foucault, 1998, p. 272)

En medio de lo que ha resultado de la movilización juvenil en los últimos años, el Estado colombiano desarrolló un temor inminente a la pérdida de la capacidad de regulación de los cuerpos, la productividad y sus comportamientos en el espacio público. Durante el gobierno de Iván Duque, la represión policial cobró más fuerza mediante excepciones como el Toque de queda decretado en noviembre de 2019 y, posteriormente, se reafirmó tal anormalidad con la declaración de estado de emergencia por la pandemia en 2020, convirtiendo así la excepcionalidad en un medio de gobierno para otorgar facultades extraordinarias a la Fuerza Pública en el marco de la contención del descontento social generalizado. En

[...] la medida en que el Estado colombiano no ha sido capaz de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos ni ha podido hacer presencia en todos los rincones de la nación ni ha sido competente para funcionar como elemento regulador sino como actor y combustible de la violencia, se ha convertido en un Estado de excepción. (López, 2017, p. 247)

En lugar de dar paso a discusiones públicas para atender las problemáticas y desigualdades de la población, el uso de mecanismos extraordinarios de control refleja las limitaciones propias de la estructura institucional en Colombia.

No obstante, la digna rabia de las juventudes fue encasillada y cuestionada desde las configuraciones del poder local con una pretensión de fragmentarla desde afuera a través de las narrativas construidas en la opinión pública y las instituciones del Estado. Por tal razón, dentro de las movilizaciones entre 2018 y 2021 hubo disputas por los mecanismos de acción política, ya que dentro de las organizaciones, grupos y escenarios de protesta existían voces en contra del uso de la violencia por parte del movimiento social. Siguiendo a Foucault, esto puede reflejar que

[...]el Estado no es solo represor, sino que además posibilita la producción de cuerpos dóciles al servicio de regímenes de saber y poder; crea y recrea formas de consumo, encarcela y también libera, establece instituciones que producen la verdad, etc. (Foucault, citado en López, 2017, p. 274)

Esto explica el porqué de tales divisiones y discusiones, mayoritariamente orientadas a medir la legitimidad de la movilización en términos del respeto al derecho a la propiedad, al patrimonio público y la “acción no violenta”, creando un discurso útil a la violencia estatal y al rompimiento de la protesta social desde adentro. Con sustento en tales discursos, los medios de comunicación, el gobierno y las instituciones reforzaron la idea de que algunas demandas eran ilegítimas, partiendo de un supuesto deber estatal de preservar la seguridad colectiva mediante la identificación de “vándalos” que arriesgaban la

estabilidad institucional. Para tales efectos, se produjeron “señalamientos, contenidos en informes de inteligencia, que han declarado objetivo militar a líderes, organizaciones sociales y mesas de víctimas a quienes acusan de pertenecer a dichos grupos ilegales” (Contagio Radio, 2020), constituyendo de esa manera el rostro radical de la biopolítica: *amenazando a algunos para protegernos a todos*. En lo que respecta a dichas prácticas de señalamiento judicial, una entrevistada, defensora de derechos humanos manifestó que: “Es una práctica histórica y sistemática en el país, es decir, estos procesos judiciales no son nuevos. No es algo que devenga solamente de los últimos años o del tema del estallido social” (Entrevista del 4 de mayo de 2023).

Es evidente que, como afirma López (2017), el Estado colombiano ha promovido un ambiente de miedo y terror que, a través de la desaparición de opositores, interceptaciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales, conformando así

[...] la radical capacidad para hacer que la vida del otro sea una vida sacrificada sin ninguna objeción: se incluye en un espacio donde no hay ley, donde lo impensable tiene lugar para poderla excluirla de manera tajante, anulada bajo cualquier pretexto, sometida para que la estructura estatal pueda permanecer. (p. 269)

Lo anterior amparado en el imaginario social de la preservación de la seguridad y la propiedad privada, excluyendo de ese modo a las formas de acción política que abogan por la redistribución equitativa de lo que debería ser común, desestructurando a través de la violencia represiva a las organizaciones que reclaman el derecho legítimo a la protesta, y alienando el sentido común a las lógicas de la reproducción del capital para impedir el despliegue de las multitudes contrahegemónicas.

Estructuras organizativas y formas de acción política en las luchas juveniles en Colombia: la disputa por lo común

Teniendo clara la caracterización y la contextualización de la movilización juvenil en la Colombia del posacuerdo, se incluyeron discusiones sobre la construcción del sujeto joven y sus formas de ejercicio

del poder político. Del mismo modo, se desarrollaron las particularidades históricas de las relaciones del Estado colombiano con la sociedad civil, por lo que es pertinente pasar al siguiente apartado de este artículo, el cual busca dar luces sobre las formas organizativas y de acción política juvenil. Es importante recalcar que, en lo corrido de este texto, hemos buscado hacer hincapié en la importancia del papel de la juventud en la organización social, popular y colectiva, que ha puesto en discusión nuevas formas de concebir la construcción de un país democrático y en paz a través de mecanismos de acción y organización política contrahegemónicos.

Por un lado, respecto a las formas organizativas, pudimos identificar tres tipos en lo que compete a nuestro periodo de estudio: formas organizativas vertical-externas, horizontales y autónomas. Cada una de ellas muestra un gran proceso de maduración y consolidación de lo que Niño (2022), quien retoma a Laclau, destaca como la transición de peticiones a demandas dadas a la crisis institucional del gobierno que permite la conformación de una unidad popular. Cabe aclarar que estas formas organizativas fluyen, se intersecan y comparten matices en medio de las protestas del Paro Nacional de 2021 en figuras como la asamblea popular o en las formas de acción política en medio de las diferentes movilizaciones. Es decir, encontramos que no hay una división tajante de las prácticas organizativas y en la manera en cómo cada una comprende la acción política. Sin embargo, a lo largo de este apartado se logran identificar algunos matices que distinguen la praxis organizativa, en especial en el actuar y relacionamiento frente al Estado.

Por otro lado, frente a las formas de acción política de las luchas juveniles, a lo largo de este apartado problematizamos que el concepto se refiera a las maneras como los sujetos jóvenes han aparecido y se han desplegado en lo público, pues limita la comprensión y el trasfondo contrahegemónico que yace en la naturaleza de las mismas prácticas. La idea sobre la que nos sustentamos radica en que el carácter disruptivo del despliegue y los repertorios políticos dan lugar a una transformación misma del concepto de acción política, marcando una ruptura con las teorizaciones y conceptualizaciones que lo ubican como una forma más de relacionamiento en lo público.

Organización vertical

Durante los recientes estallidos sociales, las organizaciones verticales se enfrentaron a escenarios de disputa por la reconfiguración de las estructuras internas, puesto que, sumado al fortalecimiento de movimientos sociales horizontales y autónomos, hubo una reestructuración de las agendas políticas. Debido a la expansión de demandas antipatriarcales, antirracistas, ambientales y anticapacitistas que posicionaron a las subjetividades más allá de sus condiciones de clase, las organizaciones de tipo vertical han sido objeto de críticas constantes por parte de diferentes sectores sociales por la incapacidad de articular esta pluralidad de sectores:

En últimas, en los espacios de resistencia también se terminan replicando vainas autoritarias, patriarcales, racistas, discriminatorias, etc. Entonces, eso parte también de comprender que no estábamos ahí solamente gente de organizaciones, que no estábamos allí gente de las universidades, sino que estaba era la gente del barrio como tal acuerpando ese proceso. (Entrevista con joven defensora de derechos humanos, 2023)

Para comprender lo anterior es necesario caracterizar el papel de las organizaciones verticales en las luchas juveniles recientes, particularmente de aquellas que históricamente se han configurado como agentes relevantes en los procesos de movilización, relacionados con las organizaciones sociales o grupos de interés que a través de la estructura de oportunidades presiona por derechos sociales, relacionados con un mejor bienestar material. Inicialmente, el Comité Nacional del Paro

[...] fue integrado por sectores sociales del orden nacional (organizaciones sindicales, indígenas, campesinas, ambientales, estudiantiles, mujeres, educadores, salud, derechos humanos, cooperativas, pensionados, periodistas alternativos, productores agropecuarios, pescadores, mineros, LGTB, cultivadores de coca, arte y cultura, recicladores, padres de familia, transportadores, etc.), 28 comités departamentales de paro y unos 350 comités municipales de paro. (Informe del Comité Nacional del Paro, citado por Desde Abajo, 2021)

Tales sectores sociales se articularon en las movilizaciones sociales de noviembre de 2019, de modo que “[...] el 21N empezó con la convocatoria a una jornada de protesta lanzada en Bogotá el 4 de octubre que luego conformó el Comando Nacional de Paro integrado por las centrales obreras” (Archila et al., 2020, p. 18). Así, de forma vertical se gestionó el inicio de una movilización que desbordó a las masas a las calles, y dio paso a un periodo de luchas heterogéneas en gran parte del territorio nacional: “Lo que parecía una más de las jornadas de protestas de los sindicatos y los universitarios se convirtió en un llamado urgente de la ciudadanía al gobierno.

El paro desbordó incluso la acogida que esperaban quienes lo convocaron” (El Universal, 2020). Por tal motivo, gracias a la potencia del periodo de protestas durante noviembre de 2019, el gobierno Duque hizo un llamado a un diálogo denominado “Gran Conversación Nacional” conformado por organizaciones verticales como la CUT y otros grupos del Comité Nacional del Paro, quienes presentaron un pliego de peticiones enmarcadas en áreas de Derechos Humanos, garantías laborales, paz y justicia social. No obstante, debido a la gran convocatoria que tuvo esta jornada, hubo diversidad de reivindicaciones en las calles, puesto que los jóvenes organizados y no organizados se sentían subrepresentados por quienes manifestaban llevar las banderas de la movilización social en Colombia desde décadas anteriores.

En este orden de ideas y siguiendo a Lenin, es explícita la constitución de una vanguardia que tuvo como fin orientar a las masas, obreras en su mayoría, para la transformación de las condiciones materiales de los integrantes del movimiento social. Del mismo modo, es pertinente destacar que la organización vertical y jerárquica es una forma de estructura organizativa en la que existe una clara división y subordinación de roles y responsabilidades. En esta forma de organización, las decisiones y la autoridad se concentran en la cima de la jerarquía y se transmiten hacia abajo, creando una estructura de poder vertical (Castoriadis & Vincens, 2013). Por consiguiente, el Comité Nacional del Paro representó una estructura vertical organizativa liderada por la vanguardia del movimiento social en Colombia, es decir los sindicatos en cabeza de sus comandos centrales. No obstante, en el marco

de los estallidos sociales en mención se destacaron otras estructuras verticales que, aunque no estaban centralizadas en Bogotá, se constituyeron organizativamente con jerarquías internas.

Otro ejemplo de organización vertical durante el periodo de estallidos sociales recientes es la Guardia Campesina, quienes recogen una trayectoria de la ANUC desde los años 70 y surgen de

[...] la Asociación Campesina del Catatumbo [Ascamcat], la cual se rige por los principios organizativos del partido leninista, ya que si bien no es un partido, si es una organización de *masas* que requiere principios claros para el mantenimiento de su estructura organizativa, asimismo la Guardia Campesina del Catatumbo, aunque tiene su propia estructura y cierto grado de autonomía, es una parte de la organización, y cada uno de sus miembros está afiliado/a un comité veredal de la asociación, de esta manera la guardia se estructura territorialmente al igual que el conjunto de la Ascamcat. (López, 2018, p. 25)

Tal estructura organizacional dirigida por la vanguardia interna se manifestó con gran vehemencia durante el paro de 2021, en el que expresaron una serie de demandas relacionadas con

[...] las reformas en el área pensional, la salud, el trabajo y por la reestructuración de la reforma tributaria. También protestaron por el reinicio de las aspersiones aéreas con glifosato sobre cultivos de coca, el asesinato a líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como de excombatientes y por la precaria implementación del Acuerdo de Paz. (El Espectador, 2021)

Mediante bloqueos, tomas de vías y desde diferentes municipios del Catatumbo se demandó una atención integral con perspectiva territorial por parte del Estado a las exigencias del pueblo, para tales efectos, la formación política en construcción de la Ascamcat, durante 2021, incluyó escuelas y talleres con el fin de involucrar a las masas juveniles del territorio en los procesos organizativos campesinos y en la movilización nacional.

En esta línea, es pertinente destacar que existen varias guardias campesinas a lo largo del país, las cuales han desarrollado escenarios

importantes dentro de las movilizaciones y han planteado banderas de lucha articuladas a problemáticas regionales. Sin embargo, una característica común en la mayoría de ellas es que disponen de estructuras jerárquicas que se relacionan con el Estado desde roles consolidados. La Guardia Campesina menciona que existe una vanguardia dentro de la guardia campesina local, en la que el rol de liderazgo es ejercido por miembros de la comunidad reconocidos por su sabiduría y trayectoria, quienes guían a los jóvenes en la defensa del territorio, la vida y la dignidad. La acción política que ejercen las guardias campesinas se plantea con el espíritu revolucionario vanguardista de la tradición de la izquierda ortodoxa, pero orientada a las características propias de su contexto, uno en que los jóvenes encuentran dentro de este tejido formas de resistir y plantear horizontes de lucha frente a la ausencia de garantía en los derechos y necesidades básicas que el Estado debería proveer.

Asimismo, dentro de las organizaciones verticales existe una tendencia a la burocratización del movimiento social, puesto que al establecer roles de mando se generan niveles en la capacidad de acción política desde la estructura, lo que responde a una intención de definir, organizar y racionalizar la protesta. Por lo que, siguiendo a Castoriadis, se puede analizar la burocracia de estas estructuras verticales como una limitación de la participación democrática de los sujetos en el movimiento social. Tal crítica también ha sido realizada en las juventudes organizadas, puesto que estructuras partidarias o no partidarias, pero verticales, reproducen lógicas burocráticas orientadas dentro del ejercicio del poder de manera similar al Estado.

Por último, en la línea de las organizaciones verticales, como son los grupos de presión institucionalmente organizados, los cuales se destacan las estructuras de juventudes adheridas a partidos políticos, por ejemplo, la Juco (Juventudes Comunistas), las juventudes de Dignidad y Colombia Humana, los Jóvenes UP y el Polo Joven, quienes fueron sujetos de participación política activa durante el periodo caracterizado en este artículo. En el caso de la Juco, ala juvenil del Partido Comunista Colombiano, resumen su participación en los estallidos sociales aludiendo a que

[...] en un contexto de ascenso de las luchas juveniles y populares en Colombia que iniciaron con el exitoso Paro Nacional de estudiantes de 2018, la organización tuvo un papel determinante, y tuvo un punto de inflexión en términos de movilización en noviembre del 2019, para llegar a su punto más álgido en la rebelión social y popular del año 2021, cuya principal potencia fue haber abierto las puertas a la emergencia de nuevas formas de resistencia y organización popular. (Semanario Voz, 2023)

Manifestando así una transformación constante de la estructura organizativa articulada a la acción política contemporánea. No obstante, se plantean cuestionamientos relacionados con la rigidez ideológica de organizaciones de izquierda verticales como la Juco, ya que, según menciona una de las personas entrevistadas: “[...] el comunismo debe beber de otras matrices teóricas que buscan la revolución, la justicia, hacer desaparecer todas las formas de opresión” (Entrevista del 4 de mayo de 2023). Lo que se coordina con otras críticas hechas en los sectores juveniles a tales estructuras partidarias verticales, puesto que no solo reproducen estatutos anacrónicos y ortodoxos, sino que limitan en muchos casos su acción política a la relación negativa con el Estado y el capital, evitando otras formas de tejido social y de construcción comunitaria.

Lo previamente expuesto se acoge a la crítica de Castoriadis, ya que, al ser organizaciones herméticas respecto a las transformaciones de las banderas de las luchas juveniles, su burocracia no solo es una estructura administrativa, también se consolida como un sistema de dominación y control perpetuando su poder y asegurando su propia reproducción. La pretensión de un accionar político por parte de los miembros como cuerpo colectivo, enmarcado en las decisiones de la vanguardia, dificulta el despliegue del potencial revolucionario de las singularidades adscritas a la organización.

Organización horizontal

A partir del proceso de revisión de entrevistas con los y las jóvenes de los distintos territorios del país, fue posible hallar una relación

clara entre las organizaciones horizontales y las lógicas de cogobierno. Está claro que, aunque existe actualmente la búsqueda por acuerdos y negociaciones con el Estado para que la ciudadanía tenga una mayor incursión en la toma de decisiones, también se busca una mayor participación en otros procesos democráticos. En las organizaciones de este tipo, se presentan procesos de descentralización y los distintos actores sociales tienen la posibilidad de hacer parte de la toma de decisiones, buscando así una distribución del poder entre las partes involucradas.

En ese sentido, Torres (2006) identifica que en las organizaciones populares las maneras de actuar están mediadas por modos de actuar externos e internos, es decir que se da tanto una relación directa con el Estado para movilizar sus demandas aprovechando los mecanismos institucionales, como una deliberación democrática horizontal dentro de los mismos. En el contexto del Paro del 28A y en el marco de la movilización se puede destacar que las juventudes son un eje de confluencia entre las distintas banderas que proponen los sectores que se movilizan. En este sentido, adoptan dinámicas propias de la democracia radical, entendiendo su profundización por medio del pluralismo sin dejar de lado la igualdad en los procesos (Laclau y Mouffe, 1987), y una breve incidencia en lo institucional (no vista como un fin).

En consecuencia, entendemos por democracia radical un espacio en el que confluyen las ideas de los diversos actores que conforman el tejido social, en donde se da la transformación de sus propias identidades, logrando así una articulación de los sentires y banderas de la movilización. Todo esto está mediado por el proceso democrático, en donde se constituyen agendas que integran temáticas comunes respetando la autonomía de cada uno de los actores y superando sus diferencias (Hardt & Negri, 2011). A lo largo del país se logró una articulación entre sectores diversos como el indigenista, el campesino, el obrero, el afro y el feminista, entre otros, y mediante asambleas populares, como espacios predilectos de participación, hubo convergencias con propósitos heterogéneos. A través de mecanismos de mediación y consenso, como mencionamos arriba, lograron deliberar e integrar sus peticiones, conformando demandas.

Para Niño (2022), esto último es de suma importancia para el desarrollo de las instancias simbólicas de representación y afirma que “[...] en esta capacidad de crear significantes que generen identificación, se juega la posibilidad de construir nuevas hegemonías o consensos sociales”, (p. 125). Ello implica que “[...] el proceso de hegemonizar demandas requiere encontrar vías de identificación, de representación y, especialmente, vías de construcción conjunta” (Niño, 2022, p. 126).

En las formas de organización horizontales encontramos que se necesita de esta articulación para la consolidación de demandas al Estado. Una organización horizontal de las juventudes en el marco espaciotemporal analizado en este artículo se entendería entonces como aquellas que integran agendas con temáticas comunes mediante la participación deliberativa en procesos democráticos. Procesos en donde se lleva a cabo una construcción diversa de nuevas hegemonías que, en una relación demandante a la institucionalidad, llevan a cabo una distribución del poder entre las partes heterogéneas que conforman la movilización.

En términos de Rosa Luxemburgo (1975), lo anterior se puede definir a partir de la conceptualización de la participación popular y una concepción más radical de la democracia con respecto al papel de las clases oprimidas en la toma de decisiones, asignándole así un rol relevante al momento de organizar asambleas populares, movilizaciones y las luchas sociales de la clase trabajadora. Esta autora considera que el camino para lograr las reformas que los grupos sociales oprimidos requieren se da mediante la participación popular: “Para llevar adelante este método de lucha reformista, es indispensable que la participación de las masas populares desposeídas en la legislación del imperio y de los distintos estados no disminuya, sino que se incremente al máximo.” (p. 48) En consonancia con esto se destaca que las luchas sociales juveniles marcan la pauta al encaminarse por disputas reformistas en cuanto a lo político, social y económico a partir de la conformación de demandas territoriales.

Un ejemplo claro de lo mencionado en el apartado anterior fue el eje sobre el cual giraron las movilizaciones en el Putumayo, una articulación que se dio a partir de las problemáticas comunes y la búsqueda

de soluciones. A la vez, se incluyeron a los sectores que se hicieron presentes en el estallido social alrededor de las dinámicas movilizadoras de las juventudes, convirtiendo el espacio en un punto de encuentro común para todos y todas, como lo da a conocer una persona entrevistada de ese municipio:

Nos empezamos a movilizar bajo las problemáticas de las juventudes en los territorios y cómo la violencia en sí en nuestros espacios, en toda nuestra vida. Y empezó a transformarse el contexto de los que queríamos movilizarnos. Entonces fue una dinámica que empezó por una reforma tributaria, pero que se comenzó a configurar en un reconocimiento de la realidad política, de la realidad social y de los conflictos que se tienen en los municipios. (Entrevista del 4 de mayo de 2023)

Esto también se puede identificar en los procesos juveniles y estudiantiles de los sectores urbanos de Putumayo en búsqueda del sueño de una universidad pública para el departamento. Las consignas en torno a la educación superior pública y de calidad en esta región del país fueron el principal eje articulador de la juventud en el marco del Paro 28A. No obstante, dada la alta presencia de comunidades indígenas en el territorio, la juventud se ha pensado una universidad que responda a esa heterogeneidad de sectores que hacen parte de la construcción identitaria del territorio, por lo que apuestan por la consigna de una universidad con enfoque étnico y territorial, más allá de su carácter público, como lo afirma una joven indígena entrevistada:

[...] por ejemplo, yo quiero aprender sobre artesanías [hablando de la necesidad de incorporar prácticas ancestrales en los programas académicos de la propuesta de la Universidad Pública], y no hay eso [...] sería pertinente que siendo de Putumayo y Puerto Guzmán, en donde hay pueblos indígenas, se vean esas cosas representadas ahí. Esta es una nueva bandera que surgió del estallido social. (Entrevista del 4 de mayo de 2023)

Desde el concepto de participación popular se evidencia el entrecruzamiento de perspectivas de los distintos grupos sociales para la constitución de ideales comunes que permitan que, por un lado, la

movilización avance en torno a ciertas configuraciones sociales en común y, por el otro, se abarque las problemáticas que aquejan al grueso de la comunidad, evitando la generación de luchas individuales.

Participación de las mujeres en los procesos de organización horizontal

Las dinámicas de juntanza y la constitución de organizaciones de mujeres en el marco del paro las llevó a convertirse como sujetos políticos activos dentro de los debates por la construcción de las agendas de discusión. A través del reconocimiento de los roles de género en el marco de la movilización, hubo un fortalecimiento de los procesos detrás de las ollas comunitarias, las estrategias de cuidado colectivo y el desarrollo de actividades en torno a la organización comunitaria que permitió resaltar el papel de las mujeres en los contextos de movilización.

Según lo afirma una joven entrevistada “El enfoque guiado hacia las mujeres, permite entender la doble desigualdad y doble opresión en la que se encuentran” (Entrevista del 4 de mayo de 2023). De esta manera, se considera que la violencia política contra la mujer ha sido sistemática, siendo de suma importancia destacar que en el marco del paro del año 2021 la participación de la mujer fue relevante en los distintos puntos de concentración del país, en donde se sumaron sus reivindicaciones a las de otros manifestantes, resaltando que la desigualdad se da por partida doble como mujeres y como ciudadanas.

En este campo, lo político empieza a configurarse por medio de reivindicaciones que pasan por la transformación de las relaciones sociales a modo de emancipación, no solo de la mujer, sino de los demás actores sociales que componen la movilización (Laclau y Mouffe, 1987). De esta forma, se resalta en términos de cogobierno el desarrollo de nuevas relaciones sociales y las disputas que se conectan para generar banderas comunes entre movimientos.

Ahora bien, en términos de radicalización política, Silvia Federici (2020) menciona el sentimiento transformador en la lucha por la liberación social que se da a partir de una mirada crítica hacia las estructuras de poder. Estos procesos de sensibilización en el contexto de la movilización durante el estallido social se dieron de diversas maneras:

desde el arte, la música, las ollas comunitarias, las reivindicación de banderas feministas, los repertorios de acción simbólica como los cantos y arengas, etc. Por ejemplo, las prácticas organizativas de las madres de la primera línea y las actividades de cuidado en Cali se pueden comprender como un “trabajo de cuidado que se traslada de la casa a la barricada” (Ibarra y Recalde, 2021, p. 5). Entre otras cosas, se logró evidenciar la intersección de agendas de mujeres jóvenes y la juventud en general, demandando nuevas formas de lucha. Esto se evidencia en el texto de Ibarra y Recalde (2021) a propósito de los aportes de Federici: “Estos elementos son comunes hoy en día en muchas organizaciones de mujeres, ya que se enfrentan a fuerzas sociales [...] Sumadas a la autoconfianza que se desarrolla con el activismo social, estas prácticas generan nuevas formas de subjetividad” (Federici, 2020, p. 209).

Resulta importante agregar que estos procesos de radicalización también se hacen evidentes en las luchas de las jóvenes campesinas e indígenas, quienes, a partir sus luchas, entran en la contienda del campo político, disputando su lugar en las agendas de discusión a partir de las colectividades y organizaciones a las que pertenecen. Esto se puede rastrear en las luchas juveniles ambientales que encontramos en el Putumayo. Jóvenes mujeres que afirman que partir de las discusiones de género en torno al papel de cuidado colectivo y el bienestar común del territorio, luchan por causas relacionadas con el cuidado de la flora y fauna:

Y desde ahí empezó lo que es el colectivo, que es un grupo de jóvenes que se dedica a hablar de ambiente, género y política...Y un colectivo que trata como todo lo social desde lo rural y desde un contexto muy rural, bastante rural, porque nosotros decimos que si el 90 % de Guzmán es rural, el 90 % de los jóvenes del colectivo, tienen que ser de estas veredas. (Entrevista, 2023)

La juventud entra en discusiones relacionadas con la protección del medio ambiente, cuestión que históricamente se correspondió con los movimientos indígenas, campesinos y afrodescendientes. A partir de esto, la juventud se ha apropiado de estas problemáticas y se ha organizado mediante asambleas populares abiertas, no solo para personas

pertenecientes a su colectivo, también para la juventud que estuviera interesada en la lucha activa por la defensa del territorio como un bien común.

Organización autónoma

Para analizar la configuración masiva de formas autónomas de organización en medio del estallido social del 28A es importante retomar la idea base según la cual el rol que la juventud colombiana ha tomado en la resignificación sobre el poder político parte del fortalecimiento de las relaciones sociales basadas en la cooperación y la colectividad, de camino a la creación de una sociedad basada en la ayuda mutua y el respeto por la dignidad humana. Para autores como Biehl y Bookchin (1980) el embrión del ámbito político yace en los encuentros entre los miembros de una comunidad que, por la proximidad residencial y los problemas e intereses compartidos que surgen en ella, se convierten en temas de interés común. Para este autor, estas prácticas se enmarcan bajo el concepto de municipalismo libertario.

Lo que aconteció en el estallido social del 2021 radicó en un despertar masivo impulsado por la juventud en torno al reconocimiento de la interdependencia que se construye entre miembros de las comunidades (sobre todo de los barrios populares a lo largo y ancho del país), partiendo desde una lectura de la perspectiva de Biehl y Bookchin (1980), pues se identificó que hubo una búsqueda colectiva por el bienestar común y por la propia gestión de las necesidades de dichos entornos sociales. Así lo hicieron saber algunas de las personas entrevistadas: “El movimiento y la asociación es una respuesta organizativa que agrupa a la clase popular. Es una respuesta organizativa que tiene como base la vida digna y los intereses de los diferentes sectores populares” (Joven perteneciente al Congreso de los Pueblos, 2023). De la misma manera, una entrevistada, mujer joven y feminista popular de Bogotá, afirmó que:

[...] nos encontramos en las calles, nos encontramos a través de la difusión voz a voz que es algo que pasa mucho en los barrios populares, y ahí es que comienzan a surgir las organizaciones y comienzan a articularse por asambleas: asambleas barriales, asambleas locales [...]

Entonces, de las demandas que se pueden encontrar en cada barrio, y aquí hablamos no solo de participantes jóvenes [...] también estaba desde la señora de la tienda hasta, no sé, el señor que vendía de forma ambulante o los mayores de edad que conocen un poco más lo que se necesita en el territorio. (Entrevista del 4 de mayo de 2023)

En este contexto, se destacaron los procesos de organización autogestionada y autónoma que estaban presentes las comunidades desde mucho antes del estallido social, pero que tomaron fuerza en el marco del Paro Nacional en vista de la incapacidad del gobierno Duque de hacer frente a las necesidades más básicas de la población colombiana. En respuesta a ello, se gestan ejercicios organizativos autónomos en torno a, por ejemplo, las huertas urbanas, al impulso de la economía social y solidaria e incluso al ejercicio de las ollas comunitarias y populares.

Un ejemplo de ello son las experiencias de la juventud huertera en Bogotá, que están en constante crítica de la mercantilización e institucionalización de los procesos comunitarios autónomos y autogestionados:

Para ellos [el jardín botánico como institución] una huerta es como una empresa, ellos lo que quieren es encajarla en el sistema. Las huertas son una lucha en contra del sistema [...] son años de trabajo, pero está huerta se cae antes de que haya un representante legal. O sea, yo me ofendería mucho. Nadie es dueño de eso de aquí. Todos estamos trabajando. Y pues, pues lo más importante ha sido el proceso. Incluso si se cae, no me duele porque cada día que estuve acá, lo disfruté al máximo y el proceso es lo que importa. (Joven huertero de la localidad de Suba, Bogotá, 2023)

Asimismo, una joven entrevistada relata su experiencia en el ejercicio e impulso de las economías sociales y solidarias en el marco de la movilización social:

[...] intervenimos no solo jóvenes de las localidades, sino también adultos y diferentes personas, entonces este colectivo se ha caracterizado por participar y apoyar actividades como las ferias de suroriente en los que intentamos reunir, no sé, emprendimientos para que se autogestionen, recolectas de donaciones para población pues más vulnerable

en lo alto de la loma, también participamos activamente en el marco de las elecciones. (Entrevista a mujer joven y feminista popular, 2023)

Estas experiencias, según Graeber (2011) “[...] no se basaban en el cálculo, sino en el rechazo del cálculo” (p. 31), pues se fundamentan en un sistema ético que rechaza de manera consciente los principios básicos de una economía capitalista. Estas economías-otras basadas en el don nos muestran que están organizadas de tal manera que se evite reproducir parte de un régimen basado en la desigualdad y exclusión social. Para Graeber (2011) esto ya implica “[...] una resistencia pasiva constante a las instituciones estatales y la elaboración de formas de autogobierno, autónomas y relativamente igualitarias” (p. 42). Esto reafirma que estas formas de lucha tienen una carga necesariamente contrahegemónica e incluso revolucionaria.

Todo ello se puede comprender bajo el concepto de *política prefigurativa* que la tradición anarquista ha implementado para caracterizar su praxis de lo cotidiano. En ese sentido, existe un compromiso con la idea de que si se busca reemplazar las instituciones hegemónicas con otras basadas en valores como la solidaridad, el apoyo mutuo y la protección del bien común, entonces necesitamos reflejar algunos de esos aspectos en el aquí y el ahora de las formas de movilización y organización. Esto ya prefigura esas otras instituciones y formas de relacionamiento futuras (Gradin y Raekstad, 2020).

En el fenómeno de la organización autónoma en el marco del Paro Nacional de 2021 es evidente el empoderamiento de los espacios locales y la territorialidad popular basadas en la búsqueda del bienestar común y la construcción colectiva, concentrando a la población movilizadora en los parques, los barrios, los salones comunales, las canchas deportivas, entre otros, como los lugares predilectos de la cotidianidad para la discusión y construcción de nuevas formas del ejercicio político. Según el concepto de *política prefigurativa*, esto ya refleja la construcción de nuevas instituciones que rompen con las formas de exclusión y de desigualdad social que reproducen el Estado y el orden capitalista.

Además de una comprensión de la organización política sustentada en la *política prefigurativa*, las prácticas organizativas transversales

al modelo del municipalismo libertario también responden, por un lado, a los procesos de toma de decisión a través del ejercicio de la democracia directa, y por el otro a la descentralización de la gestión de los asuntos de interés común. La dinámica propia que se vivió durante el levantamiento popular del 2021 se determinó por la consolidación de asambleas populares donde personas organizadas y no organizadas se juntaron con el objetivo de coordinar acciones que ayudarán a masificar, mantener, estabilizar y consolidar las protestas.

En ese sentido, las asambleas no se concibieron con la idea de crear formalmente estructuras o aparatos verticales u horizontales, o cadenas de mando establecidas, fueron diseñadas bajo los principios de ayuda mutua y cooperación. De ahí parte esa necesidad de las organizaciones autónomas de descentralizar la ejecución de tareas por medio de la consolidación de equipos o comités (de comunicaciones, alimentación, propaganda, barricadas, etc.) que desarrollaron funciones para mantener las dinámicas movilizadoras del Paro Nacional, pero que no estaban bajo algún tipo de jerarquía o a lo sumo respondían a sus propias asambleas. En pocas palabras, las asambleas populares constituyeron el espacio de unidad propio que dinamizó el levantamiento popular y las formas de acción política en torno a lo común.

De esta forma, se entenderían las organizaciones autónomas como aquellas orientadas alrededor de principios de ayuda mutua, cooperación y autonomía que rompen con cualquier relación demandante a la institucionalidad en la configuración de un cambio de y en la cotidianidad territorial-local, contando, de igual forma, con espacios de deliberación y distribución de responsabilidades del ejercicio político a través de equipos o comités que buscan transformaciones directas en el aquí y el ahora.

Sobre la acción política

En *La condición humana*, Hannah Arendt señala que la acción política es aquello que aparece o que tiene lugar en la esfera de lo público, es decir, en los espacios comunes que se comparten con otros seres humanos. Arendt (2009) acierta a la hora de afirmar que “la presencia

de otros que ven lo que vemos y oyen lo que oímos nos asegura de la realidad del mundo y de nosotros mismos, [...] siempre intensifica y enriquece grandemente toda la escala de emociones subjetivas” (p. 60). No obstante, para la comprensión de las implicaciones de la movilización en el Paro Nacional de 2021 es pertinente partir de una crítica a lo que plantea Arendt, pues, desde nuestra perspectiva está claro que la acción política surge a partir de la disputa por la resignificación de los espacios de lo público en lo común.

Es importante marcar una diferencia entre lo público y lo común, pues a lo largo de la investigación se hizo énfasis en que las diversas formas de acción y repertorios que la juventud movilizaba llevaba a cabo en el espacio público eran catalogadas y vistas como una constante amenaza para el orden institucional. En definitiva, esta disputa se puede comprender bajo el concepto de subsuelo político que Tapia (2008) desarrolla como

[...] aquel conjunto de prácticas y discursos políticos que no son reconocidos social y estatalmente, pero emergen como forma de asociación, interacción y opinión sobre la dimensión política y de gobierno de las sociedades. El subsuelo político contiene crítica, desdén, ironía, sabotaje, parodia, en algunos casos formas alternas y alternativas. En el seno del subsuelo político se generan sus peculiares formas de solidaridad y comunicación. (p. 97)

La acción política del sujeto joven en Colombia se enmarca en el subsuelo político, pues en este se encuentra todo aquello que no es representable en los márgenes de las instituciones del Estado colombiano. Incluso actores políticos, que poco o nada se acercan a las experiencias de defensa sobre lo común y de las prácticas populares, buscan dar interpretaciones distorsionadas sobre estas formas de acción política y repertorios, cayendo en las lógicas de estigmatización y criminalización que reproducen las instituciones hegemónicas. Por ello, hablar de movimientos juveniles como redes organizativas donde priman los valores del apoyo mutuo, la asociación y solidaridad, implica hacer referencia a la transformación las realidades cotidianas de estos grupos a través

de la comprensión del concepto de acción política encaminada hacia el despliegue del poder colectivo en defensa de lo común.

Para Hardt y Negri (2011), la cuestión de la acción política está intrínsecamente ligada al devenir de la multitud. Esto es importante en el marco del despliegue de las luchas juveniles en Colombia por la defensa sobre lo común, pues

[...] la producción de ideas, imágenes, códigos, lenguajes, conocimientos, afectos y otros elementos del mismo género, mediante redes horizontales de comunicación y cooperación, tienden a la producción autónomas del común, esto es, a la producción y reproducción de las formas de vida. (p. 66)

Para estos autores, el hacerse multitud está inmerso en el campo de batalla, dentro de la disputa y el despliegue de la acción política, en los repertorios de movilización, pues, como lo sostienen estos autores, las prácticas, capacidades y costumbres componen nuevas formas de relacionamiento más benéficas en la medida en que destruyen las instituciones de las formas corruptas del común. De esta manera, los repertorios de resistencia y reexistencia de la juventud son en sí mismas productivas de nuevos órdenes que tienen como base principios y valores contrarios a un orden capitalista que reproduce relaciones sociales basadas en la competencia, la acumulación de riqueza y el individualismo.

Siguiendo la conceptualización sobre los bienes comunes de Federici, se afirma que están definidos por la existencia de una propiedad compartida, aclarando que estos no son objetos sino relaciones sociales las cuales su criterio base es la solidaridad, la cooperación social, reciprocidad y responsabilidad en la producción. En el marco del paro nacional, encontramos diversos elementos que confrontan las relaciones sociales imperantes alejándose de la competitividad capitalista neoliberal. La creación de significados alrededor, por ejemplo, de una olla comunitaria y de una huerta urbana, permiten la construcción de un tejido social más amplio, resignificando las formas de relacionamiento hegemónicas basadas en el individualismo.

Además de esto, los comunes “[...]” están determinados por la toma de decisiones colectiva, llevada a cabo por medio de asambleas y otras

formas de democracia directa” (Federici, 2013, p. 152), cuestión que va de la mano con el devenir *multitud* según Hardt y Negri. En línea con este planteamiento, Gutiérrez y López (2019) hablan de la producción de lo común en contraposición a la producción capitalista, pues la primera pasa por garantizar la reproducción de la vida misma en todas sus dimensiones y la reproducción de los valores simbólicos y materiales de la vida colectiva. En efecto, estas formas de acción política, comprendidas como despliegues del poder colectivo en defensa de lo común, ponen en cuestión a una estructura estatal colombiana que no da respuesta al hambre, a la pobreza y a la desigualdad, como puso en cuestión el ejercicio popular de los trapos rojos (Pardo, 2020).

Las experiencias de repertorios y formas de acción política en el marco del Paro Nacional, en definitiva, nos brindan nuevos símbolos que apuntan a la cohesión social a través de elementos políticos y culturales que pasan por el (auto)cuidado de la comunidad y el trabajo solidario, *desde quien pela la papa hasta quien que aporta con una moneda* (Bernal, 2019).

El espacio común y la acción política: relacionamientos situados

El espacio común es una concepción fundamental para poder entender los relacionamientos que se dan desde ahí, y cómo estos relacionamientos conforman lo común de este. Es decir, las diferentes interacciones, movilizaciones y formas de acción política componen y estructuran la concepción de lo común en el espacio. Así lo explica un joven entrevistado del municipio de Soacha: “[...] la calle no como un elemento de arquitectura, o de cemento, sino un escenario político” (Entrevista a joven artista de Hip Hop, 2023).

La importancia de la configuración de este tipo de relaciones, y su accionar contrahegemónico por sí mismo, demuestra la resistencia a la regulación del deseo y del comportamiento en torno a lo público, creando unas formas de existir en relación con el territorio y la colectividad. Entenderemos como regulación del deseo aquellos *modos de vida* que, según Sztulwark (2019) son “[...] las maneras posibles de vivir tal y

como las ofrece el mercado, listas para su consumo” (p. 44), es decir, son los modos de vida que crean a la subjetividad del consumo y de la mano de obra: qué debemos desear o querer, y cómo debemos conseguirlo.

Al identificar a la juventud como sujeto de transformación que trasciende las posiciones en que la institucionalidad y el mercado la sitúa, encontramos en ellas la generación de formas de vida, es decir, el “[...] cuestionamiento de automatismos y linealidades [partiendo de] una incompatibilidad sensible con los imperativos de adecuación respecto de la pluralidad de ofertas posibles” expresados en procesos de autonomía, en el sentido de darse a sí mismo las normas (Sztulwark, 2019, p. 44). Desde aquí, la juventud trasciende las designaciones problemáticas que les brinda el Estado que considerar a la juventud como un problema y busca mantenerla ocupada.

Es importante tener en cuenta el contexto de globalización y el derrumbe de las identidades nacionales homogeneizadoras en el desenvolvimiento del siglo XXI, pues desarrolla una exposición a

[...] influencias multiculturales, [rompiendo] la inmovilidad de los roles. Se han redefinido los patrones de consumo y agudizado las diferencias en el acceso de oportunidades y en las condiciones de vida entre los grupos en ventaja socioeconómica y aquellos que no lo están. Las juventudes, más claramente, se constituyen en sujeto múltiple, expuesto a diversos grados de vulnerabilidad y exclusión. (Krauskopf, 2000, p. 119)

En el contexto de movilización que estamos estudiando, atravesado por un sistema neoliberal que “remite en todos los casos al mando del capital sobre la vida, y su triunfo supone el bloqueo de la relación abierta entre creación de formas de vida y de vida en común” (Sztulwark, 2019, p. 45), los diferentes repertorios de acción política creados y sostenidos por las y los jóvenes demuestran la variedad de formas de vida que resisten y se expresan, configurando un espacio común. De esta forma lo interpreta un joven defensor de derechos humanos que fue entrevistado:

La resignificación de los portales (de Transmilenio) es llevar la discusión donde está la gente, el proletariado urbano explotado [...]

por ahí pasa toda la localidad occidental, entonces esa fue la muestra de decir, acá está la gente, acá pasa la gente, acá está la masa popular, acá levantamos la voz, porque acá es donde nos agrupamos. (Entrevista del 4 de mayo de 2023)

En ese sentido, la categorización de experiencias que creamos para poder darle lugar a la diversidad encontrada en los diferentes momentos de movilización la clasificamos según la acción política en torno a lo común y la ayuda mutua, la acción política fundamentada en el cuidado, la acción política en torno a la creatividad, la pedagogía y la cultura, y, finalmente, la acción política directa. Veamos.

Acción política en torno a lo común y la ayuda mutua

En este tipo de acción encontramos las iniciativas que se concentraban en el trabajo conjunto alrededor de lo común, por ejemplo, cuestiones fundamentales y necesarias de las comunidades que no se veían explícitamente atravesadas y divididas por temas ideológicos, junto a acciones que estaban orientadas hacia la ayuda mutua, como el desarrollo transversal de ollas comunitarias. Como lo menciona Andrade et al.: “Ante un Congreso de la República cooptado por la corrupción y el paramilitarismo, se teje una propuesta alternativa de país-común desde abajo, generando discusiones y acuerdos en lo territorial y en lo nacional” (Andrade, 2021, p. 47).

La coyuntura de la cuarentena desencadenada por la pandemia, que regresó a los y las jóvenes asentadas en las capitales del país a sus lugares de origen, permitió el desarrollo de una movilización en torno a lo territorial tanto en sus denuncias como en sus repertorios y espacios de acción política. Como se puede observar, en la experiencia una joven boyacense se reconoce que “[...] los jóvenes llegamos a liderar estos diferentes procesos sociales en el marco de la protesta social, en mi municipio, mi vecina, estudiante de la UPTC, ella fue la que logró integrar a todos los líderes camioneros en el municipio” (Entrevista a joven boyacense, 2023).

Se desarrolló entonces una iniciativa de articulación desde la juventud encaminando y liderando los procesos comunitarios en una

“oposición a la burocratización y regulación y en el apoyo a formas poco o nada institucionalizadas” (Krauskopf, 2000 p. 130). Incluso en aquellas relacionadas con la representación a través de los mecanismos institucionales existían acciones políticas de resistencia ante lo establecido, pues un rasgo de similitud que reconocimos en las formas políticas comunitarias, es el hecho de que las luchas por lo común así siempre se organizan y despliegan en torno a esfuerzos colectivos en defensa de las condiciones materiales y simbólicas para garantizar la reproducción de la vida común: “Queríamos participar, hacerlo de manera propia y no a través de un partido político para que cierta persona se hiciera cargo o dijera que ‘esto es mío, a través de mi color, de mi símbolo o de mi partido’ sino lo hicimos todos” (Entrevista a joven boyacense, 2023).

Frente a esto, la joven boyacense señaló que la organización para poder participar en las elecciones a los CMJ en representación del municipio nacía desde una concepción común de la representación política, pues tomaban la decisión de agenciar y liderar espacios políticos que habían sido cooptados por organizaciones partidarias históricamente, buscando, a través de estos medios, la reproducción de vida en su comunidad y territorio. Esta misma forma de acción la recogió un joven boyacense y campesino, quien identificaba la necesidad de vincularse a los procesos políticos utilizando a los políticos “con miras a buscar un bien común”.

Otra de las formas de acción política enfocadas en la ayuda mutua fue el amplio repertorio de realización de ollas comunitarias en los espacios de movilización. La creación de lo común a partir del alimento, habitando y reivindicando una soberanía alimentaria en medio de una situación de escasez. Esta estrategia “[...] ha buscado no solo que las personas accedan a un alimento, sino que a través de este identifiquen tanto las potencialidades (culturales, sociales y ecológicas) del territorio, como los conflictos que allí se desarrollan” (Bernal, 2019, p. 63). Asimismo, se vislumbran formas de acción que nacen y devienen desde el acuerpamiento de las violencias. Luego del asesinato de uno de sus compañeros por parte de un grupo paramilitar, dos jóvenes entrevistadas comentaron que: “[...] logramos hacer el plan comunitario en el que fueron a las diferentes inspecciones y veredas a capacitar a

la gente en lo que es el acuerdo de paz, en lo que es los mecanismos de participación y demás” (Entrevista del 4 de mayo de 2023).

En estos repertorios de acción política se vislumbra la materialización, a través del relacionamiento, del poder-con: poder representar sus lazos comunitarios, poder garantizar el mínimo de bienestar en el compartir del alimento, poder construir reconciliación, poder crear las formas de vida en común, mostrando, así, la relación de “[...] la experiencia con la conformación del entramado de lo común significativo en un mundo compartido. Acentuar el significado político del sentido común nos revela el papel que juega la experiencia de la discusión pública en el actuar juntos” (Carrillo, 2020, p. 37). De esta forma, actuar desde y para lo común, vislumbra que “seguramente eso es lo que los zapatistas quieren decir cuando afirman que son “personas comunes, es decir, rebeldes” (Holloway, 2002, p. 216), capaces de producir ejercicios y transformaciones de su realidad compleja e inmediata.

Acción política fundamentada en el autocuidado

En este repertorio de acciones se abordan aquellas que propendieron por la garantía del ejercicio de movilización, el cuidado de los espacios comunes y la protección de los miembros de la comunidad. Por ende, reconocemos que el papel de estas colectividades no era directamente de confrontación, pues, como lo expresa un joven artista del municipio de Soacha, hacer parte de las movilizaciones no implicaba confrontación con la fuerza pública, sino la protección de los derechos humanos y la seguridad de la comunidad: “Las [primeras] líneas no era que tenían que ir a la calle a bloquearla, sino que tenían que cuidar ese espacio de formación. Era a cuidar el espacio y hacer que el espacio se respetara sin necesidad de romper” (Joven artista de hiphop, Soacha).

El autocuidado expresa no solo el cuidado de sí mismo, sino también del otro y la otra, con quien se reconoce que se construye ese poder-con y el espacio en donde deviene: el territorio en el que se habita. Así, encontramos las experiencias compartidas por parte de una defensora de derechos humanos en el Putumayo:

[...] un proyecto transnacional que se llama el proyecto IIRSA [...], desde hace más de 20 años, ese proyecto viene siendo parte de la

construcción de defensa del territorio que las organizaciones sociales en Putumayo adoptamos para reconstruir esa defensa de territorio, pero también para empoderarnos del porqué tenemos que organizarnos y por qué hay que hablar de defensa de territorio. (Entrevista a... 2023).

La experiencia del comité de derechos humanos de la Localidad de Suba, en Bogotá, se puede vislumbrar una valoración, donde la autonomía de las juventudes no les interesa ser hegemonizadas y estructuradas por grupos específicos o del establecimiento, lo que crea unas relaciones transitorias, que no tienen la pretensión de asumir una representación (Krauskopf, 2000). El rol de los defensores de derechos humanos se ve atravesado por los fenómenos de violencia policial de primera mano, llevando a cuestionamientos sobre lo que, como cuidadoras y cuidadores, debe ser protegido y cómo debe serlo:

Incluso aquí en el casco urbano, en esta vía principal, desde aquí del romboy, nos correataron hasta la salida y en la salida, al final empezaron a disparar. Sí. Y ahí fue donde se salió la gente de los barrios de aquella de las cuadras porque no podían permitir eso. [...] Hubo plomo todo el tiempo, disparos todo el tiempo contra el proceso en pleno. No se respetó ni siquiera el ejercicio de los defensores de derechos humanos. (Entrevista a defensora de derechos humanos, 2023)

La amplia criminalización y estigmatización de los y las defensoras y cuidadoras de la materialización de ese traslada las luchas y los enfoques de la protección. Como nos compartió una joven defensora de derechos humanos, víctima de un montaje judicial:

El primer mes de paro hice acompañamiento a la protesta social por parte del comité de derechos humanos de Paipa [...] pero no tenía chaleco. Y el chaleco no es lo que la hace a una ser defensora de derechos humanos, pero si es un elemento de protección. [...] Fui víctima de amenazas y persecución por parte de la policía y de la administración municipal de Paipa. [...] El Comité dijo 'la acogemos, la respaldamos, la vamos a rodear ante estas amenazas que está sufriendo' [...] y gracias a la organización tengo el acompañamiento jurídico que me acompaña en mi defensa judicial. (Entrevista a defensora de derechos humanos, 2023)

Esto demuestra la amplia extensión de las redes de protección que se establecen ante la concurrente violencia y señalamiento estatal. Se cuida a quienes cuidan la acción concertada como un tejido de relacionamiento y protección, en el marco de la constante amenaza por parte de las instituciones estatales por esa potencia del poder-con en la construcción de espacios comunes.

Acción política en torno a la creatividad, la pedagogía y la cultura (de creatividad compartida)

En este tipo de repertorios de acción ubicamos la producción compartida de espacios para el despliegue de la creatividad de forma colaborativa a través de las intervenciones culturales y artísticas de los espacios, junto a la miríada de acciones pedagógicas realizadas a través del territorio. De esta forma, las identificamos como expresiones del poder-con y de esta forma, del *crear-con*.

La creatividad compartida implica, entonces, el atravesamiento total del cuerpo y el recordatorio de su capacidad transformadora y plasticidad, donde la rabia, “se modula en prácticas colectivas donde se manifiesta el disenso, lo que podría considerarse también como una expresión de esta plasticidad corporal. (Quintana, 2021, p. 363) Las prácticas artísticas se convirtieron en una de las configuraciones de formas de vida, nacida y gestionada desde procesos locales autónomos que, en algunos casos, ya tenían una trayectoria creativa pasada que fue reconfigurada para la coyuntura:

Pensamos que esa era una de las formas, para movilizarlos también. También nos tomamos un espacio que no generaba tensión vial [...] porque pensamos en ese espacio para que también fuera un espacio para niños, hasta gente de la tercera edad, [...] y que la gente también dijera ‘bueno los jóvenes si están haciendo algo interesante en los momentos de formación’. (Entrevista a joven artista de hip hop, 2023)

En Chiquinquirá, hubo una reivindicación de la música rock y metal, en un territorio cuyo primer lazo identitario gira alrededor de la Virgen del municipio y su relato. Según una joven entrevistada, estas tomas de los espacios a través de lo cultural resultaron profundamente

importantes en la demostración de formas de existencia y creación alejadas del legado identitario territorial, como lo denotan las manifestaciones artísticas reivindicativas de los movimientos sociales urbanos populares:

Los procesos de hip-hop que estaban haciendo cosas no participaron tanto de las movilizaciones, sino que siguieron en sus procesos. Contribuyeron mucho. Y hubo otros que nacieron enfocados en la educación popular, como el que yo hacía parte, la escuela popular constituyente, formada por personas que hacíamos parte del hip-hop. (Entrevista a joven artista de hip hop, 2023).

En este sentido, otro joven perteneciente a otro colectivo artístico manifiesta que

[...] todos apuntamos a un bienestar, a una mejor calidad de vida [...] se ha logrado converger porque la música es un solo lenguaje. Si bien yo hago reggae, le puede gustar a un salsero, skinhead a un rapero [...] yo hago música para todo el mundo para todos los sectores, y todos los sectores se han identificado con mis letras, con mi música y con mi energía en vivo. Entonces sí es vinculante, el arte siempre es la mejor arma que puede tener la población. La educación, los procesos pedagógicos populares no censurados son lo que van a transformar las lógicas de opresión y de manipulación. (Entrevista a joven artista de Bogotá, 2023)

El conocimiento concebido como un bien común también se resignifica en el marco de la organización juvenil. En el caso del colectivo Somos Bosque, su defensa por el territorio del bosque Bavaria los llevó a la creación de diplomados para la gente de los barrios aledaños que quisiera aprender sobre la protección del medio ambiente y su importancia en dicho territorio. Los temas abordados fueron varios, desde la historia de Colombia, pasando por el conflicto armado hasta la importancia de la soberanía alimentaria en el país.

Además de esto, encontramos que muchas personas movilizadas pertenecientes a los comités de derechos humanos aprendieron sobre la marcha con el fin de defender a los manifestantes de la fuerza pública. Se dieron múltiples configuraciones de activismo textil a través

del territorio en una herencia de las luchas por la memoria histórica en zonas del conflicto armado y en países arrasados por la violencia dictatorial, como en Chile:

[...] pequeños encuentros para enseñar puntadas básicas para crear capuchas que protegieran nuestra identidad en las movilizaciones, a encuentros colectivos donde creamos y cosimos arpilleras que nos acompañarían en marchas y plantones, hasta las intervenciones públicas que hacíamos con *Los chiros*, en donde interveníamos el espacio público para lanzar un mensaje, tejido por muchas manos; [creando] *tránsitos de los textiles de la casa a la plaza*" [...] como lo han llamado las maestras Costureras por la Memoria de Sonsón. (Bejarano, 2022, p. 596)

El despliegue de las expresiones creativas y pedagógicas muestran la capacidad de iniciativa y proposición de los jóvenes; se crean espacios para que aquellas potencias artísticas y colectivas, menospreciadas por la sociedad del consumo y la individualidad, y usualmente marginalizadas por el sentido común hegemónico, se convirtieran en alternativas de movilización que buscaban brindar herramientas de expresión, participación y movilización que aboguen colectivamente, tanto en el caso del activismo textil como para la diversidad de propuestas, por

[...] un espacio donde se reconoce que un oficio alguna vez relegado única y exclusivamente a lo doméstico y lo femenino, [tiene la potencialidad de dialogar] con los espacios y las coyunturas, para proponer, intervenir, e invitar a nuevas personas a la discusión. (Bejarano, 2022, p. 597)

Acción política directa

Como acción política directa comprenderemos todos aquellos repertorios de acción que, desplegados del poder-con, se reúnen en la digna rabia y el grito-*contra*, buscando intervenir, incomodar y atravesar la disputa del espacio público con acciones intencionadas para ello, en una defensa de la construcción del espacio común. Reconocemos en las acciones de las primeras líneas, las mingas, las tomas, los bloqueos, la contraofensiva encapuchada y estigmatizada, el carácter productivo

en defensa de lo común y de la movilización cuando la fuerza pública buscaba romperla y disgregarla, “[...] porque la rabia compartida entre iguales engendra cambios, no destrucción, y la incomodidad y el daño que a menudo causa no son señales mortíferas sino de crecimiento” (Lorde, citada en Quintana, 2021, p. 359).

¿Qué implica el tumbar estatuas de colonizadores responsables del genocidio de pueblos indígenas como evento que da apertura a la movilización del 28A? ¿Qué implica transformar espacios violentos y de expresión de autoridad como los Comandos de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional en bibliotecas comunitarias? ¿Qué implican los bloqueos que buscan llamar la atención y expresar la urgencia de las necesidades comunes? ¿Qué implica el uso de la capucha en el ejercicio de defensa de la masa popular? ¿Qué implica disponer el cuerpo para hacer eso efectivo?

Como lo menciona la profesora Quintana (2021): “[...] descalificar las fuerzas reactivas como inadecuadas de antemano, desde un punto de vista moral es perder de vista las formas de injusticia de las que emergen y que manifiestan, para reducir la complejidad del mundo a criterios dicotómicos (p. 313). No buscamos, en este apartado, recalcar en la división y contraposición de lo que implica la acción violenta y no violenta (o “pacífica”). Lo que sí queremos recalcar es que en la temporalidad abordada se desarrollaron múltiples formas de acción que buscaban una confrontación directa desde diversas posiciones: corporales, materiales (en los enfrentamientos con la fuerza pública y la destrucción de bienes y espacios públicos), simbólicas e incluso comunitarias:

Gente que maneja legiones y frentes por todos los municipios del departamento. Conocían gente que estaba en todos los bloqueos [...] entonces así se empieza a articular también el bloqueo de todo el valle del cauca. [...] Hubo esfuerzos de articulación de las primeras líneas de Cali que crearon la unión de resistencias de Cali. (Entrevista a joven de El Cerrito, Valle del Cauca, 2023)

En Soacha, por ejemplo, se creó un espacio de formación que concebían como acción directa no violenta (considerando lo no-violento como aquellas acciones que no se materializaba en una confrontación con la policía)

como lo fue la toma de los carriles del sistema de transporte público en Bogotá, Transmilenio, en búsqueda de educar la rabia:

Queremos dejar de darnos en la jeta con los tombos y darles donde más les duele, donde los manes no nos pueden atacar. Quedan más ardiditos [...] Porque llegan a buscar cómo romper y no pueden, no pueden porque no tienen una razón para hacerlo [...] y las veces que rompían y llegaban era a dar bala, porque allá llegaron fue a darnos bala y a romper. (Entrevista a joven artista de hip hop, 2023)

Según Hardt y Negri (2011), para un proceso revolucionario el uso de la fuerza es fundamental, pues para llegar a la conquista por la libertad de la *multitud* hay que hacer frente a la reacción violenta que los gobernantes ejercen cuando su poder se ve amenazado, por lo que la lucha se debe centrar principalmente en un papel defensivo y en desobediencia generalizada. Desde su juicio, “una multitud desarmada es mucho más eficaz” (p. 369). Así se evidencia en la experiencia de varios jóvenes que recurrieron a la fuerza colectiva con miras a la búsqueda de objetivos comunes o incluso de expresar su descontento y digna rabia por la crisis social que el país estaba atravesando: “Terminaron yendo como unas 80 personas y de ahí se fue uniendo muchísima gente y terminamos teniendo la fuerza para bloquear la panamericana desde el primer día” (Joven de El Cerrito, Valle del Cauca, 2023). En Boyacá, un joven nos comentó:

Dentro de los acuerdos quedamos en que era prohibida la presencia de la policía dentro del peaje [...] fue una integración horizontal. Había voceros que dependiendo de la problemática que se fuese a tratar, iban para poderle dar seguimiento al proceso, las tomas de decisiones eran democráticas, la administración de los recursos era democrática [...] Lo que no tenían pensado ellos era que [la toma del peaje de Tuta, Boyacá] iba a durar 52 días. Desde el día que se llegó a hacer la manifestación, no salimos hasta que hubo una negociación. (Entrevista a joven campesino boyacense, 2023)

Las experiencias de estos jóvenes terminan por abordar la gran capacidad de la acción política directa que siempre busca la manera de

conseguir objetivos comunes que permitan a sus comunidades tanto expresar su descontento, como redistribuir justicia social colectiva, trascendiendo del sentido común imperante que reduce estas tensiones a un simple sabotaje a la institucionalidad.

Conclusiones

En la relación entre Estado y sociedad civil se observó que la estructura institucional colombiana se expresó desde la represión y el miedo, pero también a través de un ejercicio de biopoder, puesto que pretendió regular el descontento social con técnicas y estrategias gubernamentales que no resolvieron las problemáticas estructurales denunciadas por las juventudes, como los programas Generación E, Matrícula Cero, entre otros. Del mismo modo, deducimos que el Estado de excepción luego del 21N se convirtió en una medida de gobierno, con el objetivo de suspender los derechos y garantías constitucionales de algunos grupos, particularmente de los llamados ‘vándalos’ para preservar la seguridad y la propiedad privada. Tales facultades extraordinarias incrementaron la vulnerabilidad de los sujetos subalternos en el marco de las movilizaciones sociales.

Durante los últimos años se han fortalecido formas de organización distintas a los sindicatos o grupos constituidos por un sujeto obrero, puesto que en el marco de la defensa de la vida se intersecan distintos lugares de enunciación que han diversificado las formas de acción política y han planteado heterogeneidad en las discusiones teóricas, públicas y comunitarias, construyendo perspectivas de lucha hacia lo común. En este sentido, surgen nuevos campos de disputa dentro de la configuración de los estallidos. Nuevos campos que marca conflictividades sociales que construyen y reinstituyen los imaginarios colectivos, de manera que los efectos del potencial transformador de las movilizaciones entre 2018 y 2021 se reflejaron dentro, y al mismo tiempo al margen, del período electoral de 2022.

Frente a las formas de organización juvenil, se puede concluir que las formas organizativas construidas desde la horizontalidad y la autonomía se vieron reforzadas en el marco del Paro Nacional del 2021,

al tiempo que se marcó una tendencia al rompimiento con las formas verticales. Esto responde, en primer lugar, a la reivindicación por parte de los jóvenes de prácticas comunitarias y populares sustentadas en los mecanismos de democracia directa y descentralización que poco o nada responden a las jerarquías que manejan las viejas formas de organización. En segundo lugar, se puede decir que a causa del fortalecimiento de la integración de las bases sociales y de las juventudes, se marcó una distancia aún más amplia con las prácticas de organización jerárquica, pues se tienden a asociar con las configuraciones excluyentes y cerradas del mismo Estado colombiano.

Ahora bien, en lo que respecta a la acción política, podemos concluir que esta surge de la disputa y despliegue de la movilización en el terreno de lo común, rompiendo con las prácticas permitidas por la institucionalidad de aparecer en lo público. Es así como la acción política llevada a cabo por los sectores juveniles durante el Paro Nacional del 2021 responde a la producción de nuevos órdenes, basados en principios de ayuda mutua, cooperación, solidaridad y defensa del bienestar común. A lo largo de la investigación, se identificaron diversas formas de repertorios y acción política fundamentadas en cuatro ejes: 1) en torno a la ayuda mutua, 2) en torno al autocuidado, 3) en torno a la creatividad, la pedagogía y la cultura, 4) en torno a la acción directa. Si bien cada una comprende matices muy diversos, todas responden a un horizonte de lucha contrahegemónica que transforma las relaciones entre la misma sociedad civil y de esta con las instituciones del Estado colombiano.

Es necesario resaltar cómo la juventud, que fue entendida en esta investigación como un sujeto que agencia cambios y transformaciones, se ha expresado a través de una afectividad productiva, creadora de formas de vida en contraposición a los modos de vida comandados por el régimen neoliberal imperante. Esto pudo ser evidenciado en la multiplicidad de experiencias que fueron compartidas con nosotras y nosotros, y que nutrieron el análisis teórico y la posibilidad de una nueva conceptualización. Agradecemos a todas las colectividades e individualidades que compartieron sus realidades y formas de lucha.

Referencias

- Alvarado, S., Patiño, J. y Ospina, M. (2012). Reflexiones sobre la construcción social del sujeto joven vinculado a experiencias de acción política en Colombia: acontecimientos, movilizaciones, poderes. En A. Díaz, C. Piedrahita & P. Vommaro (Comps.), *Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos* (pp. 203-233). Clacso.
- Andrade, J., Barrera, D., Machado, D., Martínez, A., Montoya, J., Zibechi, R. y Zuluaga, H. (2021). *Entre la rebeldía y la esperanza. Reflexiones en torno a la Movilización Social 28 de abril de 2021*. Editorial Kavilando.
- Archila, M., García, M., Garcés, S., y Restrepo, A. (2020). Dossier Ecos de la protesta social. 21N: el desborde de la movilización en Colombia. Centro de Investigación y Educación Popular. <https://forum.lasaweb.org/files/vol51-issue4/Dossier-3.pdf>
- Arendt, H (2009). *La condición humana*. Buenos Aires, Paidós.
- Bejarano, D. (2022, del 16 al 18 de noviembre). Resistencia y emancipación desde los oficios textiles. Un análisis desde las teorías del poder [ponencia]. Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales “Democracia, Justicia e Igualdad”, Montevideo, Uruguay. <https://flacso.edu.uy/web/libros-de-actas-congreso-flacso/>
- Bernal, H. (2019). ¡Tómese la sopita!: Olla comunitaria como herramienta de movilización frente a la exploración de gas shale en Guasca, Cundinamarca. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 25 54-76.
- Biehl, J. y Bookchin, M. (1980). *Las políticas de la ecología social: Municipalismo Libertario*. Virus Editorial.
- Carrillo, C. (2020). *Sobre la acción política* [Tesis de Doctorado, Pontificia Universidad Javeriana] <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/50781/SOBRE%20LA%20ACCI%C3%93N%20POL%C3%8DTICA%20CLARA%20CARRILLO%20FERNANDEZ.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Castoriadis, C. y Vicens, A. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad* (Vol. 2). Tusquets.
- Consejo Nacional Electoral. (2021). *Cartilla de Juventud*. <https://www.cne.gov.co/media/attachments/2021/12/03/cartilla-de-la-juventud-dic-2-dig-1.pdf>

- Contagio Radio. (2022). ELN niega vinculación a manifestaciones y reitera voluntad de diálogo. <https://archivo.contagioradio.com/eln-niega-vinculacion-a-manifestaciones-y-reitera-voluntad-de-dialogo.html>
- Corporación Grupo Semillas (2022, 28 de abril) A un año del Paro Nacional en Colombia: <https://www.semillas.org.co/es/a-un-ano-del-paro-nacional-en-colombia>
- Cubides, H. (2010). Participación política y organización de jóvenes en Colombia vista desde la tensión “plan de organización-plan de consistencia. En S. Alvarado & P. Vommaro (Comp.), *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas 1960-2000* (pp. 113-135). Clacso.
- De Zubiría, S. (2022). Colombia: protesta social, tensiones emergentes y subjetividades políticas. En A. Niño, D. Grueso, E. Barrera & L. Tovar (Eds.) *Pensar en marcha: filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 75-88). Clacso
- del Sarto, A. (2012). Los afectos en los estudios culturales latinoamericanos. *Cuerpos y subjetividades en Ciudad Juárez. Cuadernos de Literatura*, 32, 41-68.
- Desde Abajo. (2021, junio 9). Informe presentado por el Comité Nacional de Paro a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.desdeabajo.info/actualidad/colombia/item/informe-presentado-por-el-comite-nacional-de-paro-a-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos.html>
- El Espectador. (2021, mayo 4). *Campesinos y cocaleros del Catatumbo se unen al paro nacional*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/campesinos-y-cocaleros-del-catatumbo-se-unen-al-paro-nacional-article/>
- El Universal. (2020, noviembre 19). *Un año del paro nacional del 21N, ¿qué ha pasado desde entonces?* <https://www.eluniversal.com.co/colombia/un-ano-del-paro-nacional-del-21n-que-ha-pasado-desde-entonces-IH3823192>
- Federici, S. (2020). *Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunes*. Traficantes de sueños.
- Foucault, M. (1998). *Historia de la sexualidad*. Siglo XXI Editores.
- Gradin, S. y Raekstad, P. (2020). *Prefigurative Politics: building tomorrow today*. Cambridge, Polity Press.
- Graeber, D. (2011). *Fragmentos de antropología anarquista*. Virus Editorial.

- Gutiérrez, R. y López, C. (2019). Producir lo común para sostener la vida. Notas para entender el despliegue de un horizonte comunitario-popular que impugna, subvierte y desborda el capitalismo depredador. En K. Gabbert & M. Lang. (Eds.), *¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad* (pp. 387-417). Fundación Rosa Luxemburgo / Abya-Yala.
- Hardt, M. y Negri, A. (2011). *Commonwealth. El proyecto de una revolución del común*. Akal
- Holloway, J. (2002). *Cambiar al mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. El Viejo Topo.
- Ibarra, M. y Recalde, S. (2022). *Mujeres y feministas en el estallido social de Colombia 2021*. Clacso.
- Jiménez, C. y Toloza, F. (2019). ¿Es posible la construcción de paz sin ampliación democrática? En J. Álvarez. (Coord.), *El acuerdo de paz en Colombia, entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 61-92). Clacso.
- Jiménez, C. (2017). Procesos sociales populares y dinámicas constituyentes para la transformación social. En C. Jiménez, S. Moreno, & J. Puello-Socarrás. (Eds.), *Poder(es) en movimiento(s) Procesos y dinámicas (re) constituyentes en Colombia durante el siglo XXI* (pp. 297-328). Universidad Nacional de Colombia.
- Krauskopf, D. (2000). Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En S., Balardini. (Ed.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. (pp. 119-134). Clacso.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Siglo XXI.
- López, J. (2017). Del Estado de excepción de Agamben al Estado de excepción en Colombia: una posibilidad de comprensión. *Ciencia Política*, 12(24) 265-279.
- López, L. (2018). *Las escuelas de la Guardia campesina del Catatumbo, sistematización de una experiencia de construcción de paz* [Disertación doctoral, Universidad Nacional de Colombia]
- Luxemburgo, R., Arico, J., y Rosenfeld, N. (1975). *Huelga de masas, partido y sindicatos*. Ediciones Pasado y Presente.
- Mora, A. y Múnera, L. (2019). “Ser pilo no paga”: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Ciencia Política*, 14(27) 115-142.

- Mora, A. (2017). *Política social y transformación social. Justicia y movimientos sociales en el campo de la educación superior en Colombia 1998-2014* [Tesis de doctorado, Université Catholique de Louvain y Universidad Nacional de Colombia] <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59926>
- Navarro, L. (2013). Luchas por lo común contra el renovado cercamiento de bienes naturales en México. *Bajo el Volcán*, 13(21) 161-169.
- Niño, A. (2022). Los “ni-ni”: ni trabajo ni estudio ¿ni futuro? La protesta joven en el marco del paro 2021. En D. Grueso, A. Niño, E. Rueda & Tovar, L. (Eds.), *Pensar en marcha: filosofía y protesta social en Colombia* (pp. 117-129). Clacso.
- Pardo, D. (2019, 22 de noviembre). Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>
- Pardo, D. (2020, abril 20). Por qué tantos colombianos han colgado trapos rojos en sus casas en medio de la cuarentena por la pandemia. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52349231#:~:text=Un%20trapo%20rojo%20como%20grito,mundo%2C%20seg%C3%BAAn%20el%20Banco%20Mundial>
- Podalsky, L. (2021). El giro afectivo. En J. Poblete (Ed.), *Nuevos acercamientos a los estudios latinoamericanos: cultura y poder* (pp. 411-439). Clacso.
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). Pacto Colombia con las Juventudes. https://pactocolombiajuventudes.presidencia.gov.co/assets/PCCI_V10_2021-08-20.pdf
- Quintana, L. (2021). *Rabia. Afectos, violencia, inmunidad*. Herder.
- Quiroga, M. (2017). *Ciudadanía juvenil y política pública de juventud en Colombia. Análisis del referencial de ciudadanía juvenil en documentos de formulación de la política a nivel nacional* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia] <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/68975>
- Rubio, M. (2022, 5 de febrero). Consejos municipales de juventud: ¿participación política o utilitarismo electoral? *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/consejos-municipales-de-juventud-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-o-utilitarismo-electoral>
- Rubio, M. (2022, abril 28). A un año del paro nacional. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/a-un-a%C3%B1o-del-paro-nacional-de-2021>

- Semanario Voz. (2023, April 12). Una JUCO para los nuevos tiempos. <https://semanariovoz.com/una-juco-para-los-nuevos-tiempos/>
- Sztulwark, D. (2019). *Contra la política del síntoma. Del neoliberalismo al neofascismo*. Caja Negra Editores.
- Tapia, L. (2008). *Política salvaje*. Muela del Diablo Editores.
- Torres, A. (2006). Organizaciones populares, construcción de identidad y acción política. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4(2) 3-23. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20131029053057/art.AlfonsoTorresC.pdf>
- Urbina, D. (2011). Construcción del sujeto joven: posibilidades frente a una categoría problemáticas. *Revista Pre-til*, 25(9) 25-38.

Fintech contra las fronteras: Un estudio sobre el papel de las herramientas financieras digitales en contextos regionales y fronterizos

Fintech against borders: A study on the role of digital financial tools in regional and border contexts

Jorge Aliocha Villamizar Castro,
Juan Felipe Heredia Borray,
Sergio Andrés Pardo Cardona,
Damián Esteban Velandia Garzón,
Alejandra Tatiana Ávila Quintana,

Andrés Iñaki Calderón Montoya,
Fabian Santiago Sánchez Castillo
Profesor director:
Eulises Torres

Resumen

En este proyecto se pretende investigar la viabilidad de introducir tecnologías financieras en la región amazónica, esto se logrará a través de la caracterización y el estudio de los factores que determinan su proliferación o limitación. Para ello, se identificarán las necesidades específicas de los habitantes de esta región, se observarán las dinámicas propias de la frontera amazónica y se buscarán oportunidades en beneficio de las comunidades y del sector financiero. Este proceso se basa en el estudio de la regulación desde el ámbito legal, sin descuidar las disciplinas económicas. Además, se complementa con el trabajo de campo realizado en la comunidad de la región. La perspectiva multidisciplinaria es valiosa para comprender el impacto de las fintech –una tecnología relativamente reciente– y determinar, si realmente puede ofrecer soluciones y posibilidades para satisfacer las necesidades del sector y de las comunidades que habitan en este territorio.

Palabras claves: fintech, frontera amazónica, crecimiento sostenible, inclusión financiera, economía, derecho financiero, fronteras, Brasil, Perú, Colombia.

Abstract

This project aims to explore the possibility of introducing financial technologies to the Amazon region. It seeks to achieve this by characterizing and studying the factors that determine their proliferation or limitations. The specific needs of the region's inhabitants will be identified, while observing the unique

dynamics of the Amazonian frontier and recognizing opportunities for the benefit of communities and the financial sector.

This process begins with the examination of regulations from a legal standpoint, without neglecting the insights provided by economic disciplines. Additionally, fieldwork is conducted in collaboration with the local community in the region. This multidisciplinary perspective is particularly valuable for understanding the impact of Fintech, a relatively recent technology, and determining whether it can truly offer a range of possibilities and solutions to meet the needs of both the sector and the communities inhabiting this territory.

Keywords: Fintech, Amazon border, sustainable growth, financial inclusion, economy, financial law, borders, Brazil, Peru, Colombia.

Introducción

El tiempo cambia la forma en que hacemos las cosas, los inventos determinan el alcance y la facilidad para suplir nuestras necesidades. Así como la mayoría prefiere los celulares a los periódicos o los emails al correo físico; progresivamente, muchas industrias físicas se han desplazado al ámbito digital. Las compras y ventas se realizan por medios virtuales y resulta lógico que el mundo financiero siga este rumbo.

Este cambio se ha acentuado en las denominadas tecnologías financieras y de manera acompasada la industria fintech sigue creciendo, desde hace un par de años, a pasos agigantados. Es crucial comprender que esta industria opera según sus propias dinámicas y, por lo tanto, se especializa en áreas distintas en comparación con la industria tradicional.

Un ejemplo en este sentido se aprecia en el Reino Unido, donde en 2015, el crédito fintech abarcó alrededor del 14 % de los préstamos bancarios brutos destinados a pequeñas empresas, aunque en contraste, representó únicamente el 1.4 % de los créditos bancarios en circulación para consumidores y pequeñas y medianas empresas a fines de 2016. (Zhang et al., 2016).

Este fenómeno aún está en crecimiento y es necesario que podamos reconocer sus beneficios, tal como plantean Bergara y Ponce (2017), quienes reconocen el potencial que tienen las fintech:

La actividad de las fintech varía de manera significativa dependiendo de cada país, pero su avance se caracteriza por un aumento de la automatización, la especialización, la descentralización y el uso de maneras cada vez más eficientes y complejas de aprovechar vastas cantidades de datos de consumidores y empresas. Las plataformas de internet, los contratos inteligentes y la tecnología en cadena de bloques, así como otros adelantos tecnológicos, facilitan el emparejar a un participante del mercado con otro y bajan considerablemente el costo relativo de las transacciones de mercado. Los macrodatos y otras técnicas de minería de datos reducen las asimetrías de información. A su vez, esto permite la existencia de préstamos entre pares y otras transacciones basadas en el mercado, incluso para algunos grados intermedios de riesgo contractual que anteriormente realizaban los intermediarios financieros (p.246).

Es importante destacar que las innovaciones en tecnología financiera tienen intersecciones que se refuerzan entre sí. Esto conduce a sistemas más intrincados y eficaces, y también genera impactos en la red que, a su vez, podrían resultar en un crecimiento no lineal de nuevas aplicaciones. Estas tecnologías han transformado y simplificado la accesibilidad a productos financieros. Tomemos el ejemplo de Uruguay, donde las fintech recién establecidas ofrecen préstamos de persona a persona y servicios de pago en línea. Este caso ha sido objeto de análisis para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que opinaba sobre el sector público:

[...] se considera que desde el sector público se deben implementar acciones que contribuyan a generar cooperación entre los bancos y las fintech. Pasar de la competencia a la colaboración permitirá el beneficio de todos. Por un lado, los bancos podrán beneficiarse de los productos y servicios ofrecidos por las fintech, favoreciendo su proceso de innovación. Por otra parte, las fintech se beneficiarán del acceso a datos y clientes de los bancos, permitiendo probar sus productos en el mercado (Lavalleya, 2020).

La situación financiera de la Amazonía colombiana no es favorable, y de acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda las vulnerabilidades de la región son amplias y se enfocan sobre todo en los riesgos del uso del Sistema general de participaciones (SGP); según este estudio persisten problemas en educación, en la Asignación Especial para Resguardos Indígenas, la salud, la alimentación escolar, etc. (Min Hacienda, 2019).

¿Es esta una oportunidad para que las tecnologías financieras contribuyan al desarrollo económico de una región con tantos problemas en su gestión o es innecesaria la implementación de las fintech en un contexto tan especial y culturalmente diferente?

Es en este contexto específico en el cual se enfoca el estudio, –la triple frontera amazónica integrada por Colombia, Brasil y Perú– se busca reconocer, si las fintech son un medio viable para la consolidación de una economía más fuerte y sobre todo son un factor que mejore la calidad de vida de las personas de la zona. Para esto es necesario reconocer el fundamento de estas tecnologías, su aplicación, sus beneficios y salir de un estudio meramente teórico, contrastarlo con la realidad de la región y con la percepción de sus habitantes en pro de dar un panorama más cercano a las necesidades y deseos de esta comunidad.

Al enfocarnos en esta zona en particular, buscamos acercarnos a una población que ha estado alejada, aunado al hecho de que en esta región conviven tres divisas diferentes, lo cual genera complicaciones en el manejo de la economía por la constante variación del mercado cambiario. Es posible que las fintech puedan suplir este problema de recurrir a tasas de cambio fluctuantes y el riesgo que implica para el equilibrio de estas regiones, lo que puede constituirse en un primer paso en la integración latinoamericana de las divisas y en general de que se constituya una economía sólida que surja desde el sur.

A través de este estudio dogmático y de campo, se espera reconocer las dinámicas legales, sociales y económicas de la frontera amazónica y las particularidades de estas en cada país. Se atenderá a las tendencias a promover o limitar el uso de las tecnologías financieras, de acuerdo con sus capacidades para satisfacer necesidades de la comunidad, y especialmente a la generación de provecho social y

económico en los habitantes de la región sin perjuicio de la cultura y costumbres existentes.

Las fintech

Es necesario aportar una definición de qué son las fintech, sobre la cual edificar la investigación. Para este efecto, su nombre proviene de la contracción de las palabras en inglés Financial Technology (Tecnologías financieras) que según la Asociación Española de fintech (Aefi) abarcan:

[...] todas aquellas actividades que impliquen generalmente el empleo de la innovación y los desarrollos tecnológicos sobre el sector financiero, aportando un valor diferencial sobre la forma en que los productos y servicios financieros son concebidos por la Industria financiera y por los consumidores. (Aefi, 2017)

Actores fintech

En las fintech pueden identificarse tres actores principales, específicamente proveedores que, según Soto, C. (2018) son: Operadores nuevos, que desean prestar servicios relacionados con las actividades financieras, pero requieren autorización previa, dado que es una actividad regulada; Operadores que ya cuentan con la autorización que necesitan y pretenden usar la tecnología para mejorar los servicios que ya prestan y empresas fundamentalmente tecnológicas que no requieren autorización para los servicios que prestan y adicionalmente sirven de soporte para los operadores mencionados. Estos conceptos se hacen necesarios para tener una mejor comprensión de la forma en que las fintech se integran en el mercado, muy marcado por los sistemas de autorización y vigilancia de cada país.

Funciones

Sobre las funciones de las fintech, Zamora (2023) las clasifica así:

Asesoramiento y gestión patrimonial: Entre estas se incluyen plataformas o aplicaciones que ofrecen asesoramiento o gestionan

directamente el capital del usuario a través de procedimientos automatizados. También se encuentran plataformas de social trading, donde se ponen en contacto inversores entre sí, o con traders profesionales a través de diferentes modalidades de negocios

Finanzas personales: Este tipo de tecnologías ofrecen al usuario una gestión más eficaz de sus finanzas, información sobre los movimientos o productos financieros de acuerdo con su perfil. Un ejemplo de eso podría ser Bancolombia A la mano.

Financiación alternativa: En este tipo se distinguen dos formas de financiación: Los préstamos rápidos online –Préstamos pequeños concedidos de manera más ágil a través de estas plataformas– y la financiación participativa, denominada como crowdfunding, que pone en contacto promotores que requieren financiación con una pluralidad de inversores indeterminados. Tal como puede serlo en Colombia Vaki o a nivel mundial Patreon.

Servicios de pago: Permiten el pago de facturas o, de cualquier transacción desde una aplicación móvil o una página web; entre ellas, la más conocida y de las más antiguas es PayPal.

Big Data: Entidades y plataformas que generan valor a través del procesamiento de bases de datos, y que se realiza con inteligencias artificiales o algoritmos complejos.

Identificación online de clientes: Para generar mayor seguridad en la identificación de clientes, reemplazando sistemas antiguos, como las contraseñas, con sistemas de biometría.

Criptoactivos: Muy conocidos actualmente, y de entre ellos las criptomonedas, las cuales, a través del sistema blockchain son activos que se manejan de manera digital y sin vinculación Estatal.

Varios autores tienen una lectura positiva sobre las fintech; la mayoría de los teóricos consideran, que las nuevas tecnologías son un paso obligatorio que deben dar las sociedades hacia un futuro más simple, porque representan una mejora en la calidad de vida de las comunidades que las implementan.

Función social

Para Freixas y Rochet (2008) una mayor implementación de fintech como medio de pago abre puertas a otros productos financieros, lo que se conoce como financiarización, partiendo de que en los bancos tradicionales la gestión de depósitos fue

[...] la actividad más primitiva de cambio de dinero, pero, teniendo ya la necesidad de contar con lugares para la custodia del dinero, los banqueros antiguos podían ofrecer fácilmente el servicio de cambio de moneda a mercaderes y comerciantes; es decir, hay economías de alcance entre el cambio de moneda y la custodia de depósitos.

Los medios digitales y el uso de nuevas tecnologías constituyen mecanismos adecuados para la realización del cambio en gran escala en las zonas apartadas (González Vega, 1998), en la medida de que las limitaciones geográficas y el tamaño de las poblaciones, difícilmente sedujeran la inversión por parte de los bancos tradicionales. Por el contrario, las fintech superarían estos escollos con un dispositivo y la conexión de internet, y aunque no logren una cobertura total, han sido una alternativa y han contado con inversión gubernamental en el Amazonas, en particular con respecto a la implementación de sistemas de servicios mejorados de telemedicina e Internet de banda ancha residencial confiables que proveen SkyNet y SES Networks (MinTic, 2020).

Incluso, el acercamiento y la proliferación de productos financieros en la Amazonía, puede propender, en el crecimiento de la industria y aportar a la generación de empleo, un aspecto que según Thompson y Grossi (2022) puede, de hecho, favorecer el cuidado de los recursos naturales –otro de los asuntos más problemáticos en la gestión del Amazonas– mediante el acceso a medios de financiación para prácticas regenerativas para las que la banca tradicional no suele brindar soluciones adecuadas.

También existen oportunidades que pueden ser identificadas y estudiadas en el contexto de la frontera amazónica. Un ejemplo sería la actividad comercial llevada a cabo por la compañía Barclays, que emplea subsidiarias de bitcoin para facilitar la transferencia de fondos entre distintas

jurisdicciones. Esto resulta en una notable disminución tanto en el tiempo como en los gastos asociados a las transacciones (Bergara & Ponce, 2017).

Dicha estrategia puede ser implementada o adaptada en el contexto de frontera, además de las ventajas mencionadas por los autores, puede traer –en alguna medida– más estabilidad en el comercio. Este no es un caso aislado, vale la pena mencionar también el servicio de pago mediante Google Wallet y Android Pay, que tienen un gran potencial debido al tamaño de la empresa y su adquisición de licencias bancarias en varios países.

Vale la pena ahondar sobre el potencial que tiene el proyecto investigativo y en las herramientas que este promueve, así como en el estudio sobre la regulación de las fintech en el sistema legal colombiano. Al respecto se resaltan las ideas de Philippon (2017), quien señala que la tecnología financiera puede mejorar la estabilidad el acceso a los servicios, pero que requiere cambios profundos en el foco de la regulación, debido a la rapidez con la que ocurren los avances en la tecnología financiera, los marcos regulatorios, incluido el sustento jurídico de tales actividades y que por lo general tardan en formarse y adaptarse a las circunstancias.

Según Bergara y Ponce (2017) este cambio en las transacciones con fintech no debería implicar grandes problemas, pero sí un mayor enfoque en la protección del consumidor. Se señala la importancia de tener especial cuidado con la política de competencia, ya que

[...]las industrias donde la innovación y la producción de calidad implican inversiones cuantiosas y costos hundidos, como las fintech, tienden a concentrarse en pocos y grandes participantes. Con ello, si el poder del mercado no aumenta, la reducción de los costos de transacción debido a la innovación financiera debería traducirse en un sistema financiero más eficiente y en la inclusión de los clientes financieros actualmente excluido. (Franzoi y Vecchio, 2021).

Factores que las promueven o las limitan

En este orden de ideas es necesario revisar cuáles son los factores que determinan la llegada de una fintech, cuáles las necesidades

teóricas para que en una determinada zona puedan aplicarse estas nuevas tecnologías financieras y que realmente signifiquen un cambio real en las personas y una mejoría notable en las condiciones de vida digna.

Dentro de los estudios sobre las fintech se han construido teorías varias, sobre los factores que favorecen la creación y la proliferación de este tipo de tecnologías y plataformas en un país. Franzoi y Vecchio (2021) reconocen que existe una “[...] relación directa entre la integración de las fintech en la economía local y el nivel de ingreso de los países, las regulaciones bancarias, la competitividad del sistema bancario y la bancarización general de la población”. Son factores económicos los que se suelen priorizar la inclusión de las fintech en nuevas comunidades o regiones.

En el mismo sentido Jon Frost (2020) sugiere la noción de que la expansión de estas entidades no ha seguido una trayectoria lineal en los diferentes países, y esto se debe a factores como el nivel de ingreso de la nación y si está clasificada como desarrollada o emergente. Asimismo, plantea que la insatisfacción de la demanda crediticia por parte de los bancos convencionales actúa como uno de los principales impulsores detrás de la aparición de estas empresas y plataformas.

Los estudios de las fintech han estado llevados sobre todo por académicos del ámbito económico, en este sentido la mayoría de los datos o variables que se analizan en estos estudios son meramente económicos, en síntesis, se puede ver que los factores que más suelen tenerse en cuenta para el estudio del crecimiento y propagación de las tecnologías financieras son:

[...] la inflación, el capital, control de capital, educación, edad de la población y acceso a la telefonía móvil y densidad de cajeros automáticos, índice de regulación, índice de Lerner para la competencia bancaria, emisión de bonos corporativos sobre PIB, madurez promedio de los bonos corporativos y la relación del mercado bursátil sobre el PIB (Franzoi y Vecchio, 2021).

Estos factores se tienen en cuenta sobre todo a nivel nacional y no es posible hallar datos de fintech transnacionales o que manejen varias divisas más allá de las que se limitan al pago o movimiento de dinero.

Un factor que no puede olvidarse y sobre el cual es necesario hacer énfasis es la educación y la costumbre que se le da a las fintech (Franzoi y Vecchio, 2021) pues, aunque los factores económicos que mencionamos anteriormente generan un ambiente donde las fintech tienen más posibilidad de prosperar, en países donde las condiciones económicas son similares o se mantienen sobre un estándar medio los factores sociales tienen un gran peso en la formación y la llegada de estas tecnologías.

Aunque no es posible determinar cuál es número de personas con educación en esta zona del continente –por la dificultad de los censos– se debe reconocer que es necesaria la formación que, aunque no formal permita a los pobladores acercarse a estos mecanismos.

Partiendo de una población que ha sido educada en el uso de estas tecnologías, un factor que determinará el éxito de estos sistemas es la costumbre. Aunque la tecnología llegue a esta zona del continente, y las personas sepan de su funcionamiento, no alcanzará todo su potencial hasta que se garantice el acceso para la mayoría de la población; esto deberá suceder cuando sea común el recibir pago de una plataforma, la solicitud de créditos o el uso de crowdfunding en los procesos de desarrollo social. Este factor requiere de una revisión profunda de la situación de las personas que habitan la zona específica, así como conocer las formas de relacionarse y de entender las dinámicas en las que pueden ser usadas y sobre todo en las que son útiles estas nuevas herramientas.

Uno de los factores que más afecta a las fintech, es la inestabilidad económica; se entiende que en los países de bajos ingresos, se da mayor importancia a los factores socioeconómicos para entender la posibilidad de crecimiento de estas plataformas. Más allá de los temas macroeconómicos, es necesario que se den las condiciones y niveles de educación adecuados, aunados a la baja regulación frente al sistema tradicional financiero, la existencia de una amplia población joven y con acceso a internet y una amplia base de cajeros.

Regulación

Colombia

La regulación es muy importante en la consolidación y fortalecimiento de las fintech. Han existido constantes esfuerzos por parte del gobierno en fomentar la innovación y al mismo tiempo salvaguardar los intereses del sistema financiero y los consumidores. Con base en el marco regulatorio y los expertos colombianos, la situación actual parece estar caracterizada por una necesidad de equilibrio entre el fomento de la innovación y la protección de la estabilidad económica.

Aquí los puntos clave:

- La Constitución Política de Colombia establece que las actividades financieras deben ser ejercidas previa autorización del Estado. Esto ha llevado a la promulgación de una serie de leyes y decretos especializados:
- Ley 1328 de 2009: Normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.
- Ley 1266 de 2008: Disposiciones generales del hábeas data y regulación del manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1430 de 2010: Normas tributarias de control y para la competitividad.
- Ley 1955 de 2019: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Colombia, especialmente durante la pandemia, ha promulgado regulaciones específicas, como los Decretos 1357 de 2018, 1235 de 2020, 1234 del 2020 y 1692 de 2020, para fomentar la innovación dentro de un marco legal que garantice la seguridad y gestión de riesgos, así como la protección de los derechos de los consumidores. Se han implementado licencias especiales para empresas fintech que buscan realizar actividades bajo la supervisión y control de la Superintendencia Financiera de Colombia

Las actividades reguladas por el artículo 335 de la Constitución, deben contar con la habilitación legal de la Superintendencia Financiera

de Colombia (SFC). Las actividades diferentes que desempeñan las fintech deben estar bajo otra disposición como Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (Sedpes), así como las de los proveedores de servicios de pago, como las pasarelas de pago.

Las criptomonedas y los activos digitales todavía se encuentran en una situación ambigua en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo ha implementado licencias especiales sujetas a condiciones para las empresas fintech que buscan realizar actividades que caen bajo la supervisión y control de la SFC (Ecija. 2021). Mientras que la SFC ha afirmado que las monedas virtuales no están sujetas a regulación legal y no están bajo su supervisión y control y el Banco de la República ha dejado en claro que los criptoactivos no son considerados divisas y no cuentan con su respaldo.

En cierta medida, resulta positivo para la proliferación de algunas fintech, que no tengan que lidiar con ninguna regulación para funcionar –aun con los riesgos que ello implica–. Sin embargo, en esta misma medida, ciertas operaciones que podrían realizarse con fintech requieren una inversión de entrada y un costo burocrático enorme para su establecimiento legal, lo que desconoce muchos aspectos y lógicas de estas tecnologías.

Se requiere una ley marco que defina y diferencie la forma en que se vigila la actividad de las fintech en relación con la de la banca tradicional. Se reconoce que hay programas que han buscado mejorar el funcionamiento de las fintech, incentivarlas y estudiarlas con el objetivo de generar una legislación futura, que denota la intención de generar un ambiente que favorezca la llegada de estas tecnologías (Restrepo, 2023).

Brasil

Según Ecija (2021) algunas autoridades reguladoras clave son: el Consejo Monetario Nacional (CMN): en cuanto a la formulación de políticas cambiarias y crediticias para el desarrollo económico y social; el Banco Central de Brasil (Bacen): para el tema de garantía de estabilidad de precios y del sistema financiero y el Consejo de Valores

Mobiliarios (CVM): en la fiscalización y establecimiento de normas para el mercado de valores.

Desarrollo regulatorio

La Resolución 4.656 de 2018 del CMN define categorías de empresas fintech: Sociedades de Crédito Directo (SCD) y Sociedades de Crédito entre Personas (Sep).

Sociedad de Crédito Directo (SCD) es una institución financiera cuyo objeto es otorgar financiamiento y adquisición de derechos de crédito exclusivamente a través de una plataforma digital y capital propio. Las Sociedades de Crédito entre Personas (Sep) son una institución financiera cuya finalidad es realizar operaciones de préstamo y financiamiento entre personas exclusivamente a través de una plataforma electrónica. Las SEP establecen pautas para operaciones reguladas, límites de transacción y requisitos de autorización.

Las Resoluciones 4657 y 4658 de 2018 abordan operaciones de custodia, venta de derechos de crédito y bursatilización sin intermediación bancaria y establecen estándares de seguridad de la información para la protección de datos de los clientes de fintech.

Requisitos para operar en Brasil

La operación en Brasil requiere autorización del Banco Central de Brasil, que evalúa la capacidad económico-financiera de la empresa y la idoneidad de sus socios, y procesos de evaluación exhaustivos para garantizar el cumplimiento de estándares y operaciones seguras en el mercado.

Regulación de criptomonedas

De acuerdo con la Instrucción Normativa de Ingresos Federales 1888 y su enmienda 1889 (mayo y julio de 2019), se exige que las empresas de intermediación de criptomonedas informen a las autoridades fiscales sobre las transacciones realizadas por sus clientes para garantizar la transparencia y la supervisión en el sector.

En conclusión, Brasil tiene la legislación más avanzada de los casos revisados, esta determina modelos amplios que recogen y organizan

la mayoría de las labores llevadas a cabo por las fintech, cuenta con modelos que facilitan la aplicación de controles de la banca tradicional en las fintech y sobre todo se reconocen las disposiciones de la norma para su rápida adaptación y respuesta a interacciones que puedan resultar poco favorables en el mercado.

Esta rapidez se consigue a través de la generación de una nueva normatividad por estamentos independientes, nativos del sector económico-financiero y de más eficaz redacción que los estamentos políticos. Así mismo, genera espacios de libertad, que buscan la innovación de la normatividad bajo la misma lógica en que se actualizan las fintech.

Perú

En el caso de Perú las regulaciones han sido poco revisadas en la legislación. En primer lugar, la Constitución Política del Perú de 1993 establece un régimen económico, en el que se afirma

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. (Constitución política, 1993).

Vemos que se permite el desarrollo y la libre contratación de los servicios financieros digitales, sin embargo, frente a las fintech hay que revisar ciertas particularidades.

Marco regulatorio de fintech en Perú, Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (SIICEX) (2019)

Las autoridades reguladoras en el sistema financiero en Perú son: la Superintendencia de Mercado de Valores (SMV), que supervisa la emisión de valores mobiliarios e intermediación financiera directa; la superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS): que supervisa operaciones de préstamos, intermediación financiera indirecta y dinero electrónico; el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), que supervisa el servicios de pagos; el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia

y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), autoridad de protección al consumidor en general, incluyendo el ámbito financiero.

Desafíos regulatorios actuales. Dada la falta de claridad para las actividades fintech existen ambigüedades en cuanto a la jurisdicción y vigilancia de las entidades reguladoras. Algunas actividades de las fintech podrían ser consideradas actividades reservadas lo que requiere licencias para su prestación y plantea desafíos regulatorios adicionales.

Pruebas piloto para modelos fintech innovadores (Alerta mercantil Perú, 2021). La Resolución SBS N°2429-2021 establece sus requisitos y permite una supervisión diferenciada. Las pruebas piloto deben apuntar a mejorar la experiencia del usuario y contribuir al desarrollo de la industria, al tiempo que se adhieren a los criterios específicos de duración, gestión de riesgos y elegibilidad.

Existe poca evolución del marco regulatorio de las fintech en Perú, se requiere una mayor claridad en la definición de actividades y la supervisión de estos servicios. Por ello se aplican –por cercanía– la legislación y los organismos ordinarios del sistema financiero. Sin embargo, con el desarrollo de las nuevas tecnologías sus definiciones están resultando obsoletas, sus competencias se contraponen y se aplican condiciones irracionales a su creciente industria. Frente a esto podemos ver el inicio de proyectos que buscan entender el fenómeno de las fintech y materializarlo en la legislación a través de pruebas piloto.

La triple frontera

La segunda parte de este trabajo se realizó a través de un estudio de campo en el cual nos desplazamos hasta el Amazonas para observar las condiciones en las que se encuentra la región y conocer de primera mano cuál es la opinión de los habitantes de esta zona frente a las tecnologías financieras y sobre cuál podría ser su utilidad en este caso particular.

Leticia y Tabatinga son dos ciudades que terminan por convertirse en una mediante testimonios, registros y otros estudios. Tabatinga en su creación fue un fuerte portugués y Leticia una ciudad de presencia política originalmente peruana, que pasaría de propiedad durante la

guerra. La transformación de las ciudades se ha visto influenciada por las cuestiones política y económica que, en ambos casos, han tenido relevancia nacional y han hecho parte del sistema de gestión de las relaciones internacionales.

Con el tiempo Leticia y Tabatinga han empezado a desarrollar sus economías, principalmente la economía de las dos ciudades se ha centrado en el extractivismo –en un principio pieles y otros elementos exóticos, que son abandonados por leyes de protección ambiental–, con una constante delantera del lado colombiano. El extractivismo se ha basado en un mayor interés gubernamental y más valor político en el lado colombiano, ya que Leticia es capital del departamento de las Amazonas, esto no es así en el lado brasileño. La moneda colombiana tuvo también una mayor estabilidad durante el siglo xx debido a las ganancias de la industria cafetera y al narcotráfico.

Sobre el narcotráfico, así como otros mercados ilegales, es necesario entender que afectan directamente la región. Con la llegada de dólares se ha generado un sector económico de considerable tamaño y nuevas dinámicas comerciales, como nuevos negocios y mayor comercio con el interior del país. En el terreno, los locales informan que a veces los movimientos monetarios del narcotráfico varían el valor de las divisas en la frontera, una situación que ha sido aprovechada por algunos para comprarlos allí y venderlos en Sao Pablo.

Se denota que la estabilidad de una y otra moneda cambia ampliamente las dinámicas económicas y la prestación de servicios, también es importante la cercanía de Tabatinga con la capital de su país, en comparación con la distancia entre Leticia y Bogotá.

En los últimos años, las dinámicas comerciales han cambiado debido a la aplicación de nuevos acuerdos de comercio que unifica más las economías y le han permitido a Leticia mantenerse mediante la importación de productos especializados. Sin embargo, la unificación de las ciudades no unifica la oferta, a pesar de la cercanía cambian notablemente los tipos y el origen de los productos vendidos en un país y otro. Hoy en día, la competencia resultó en economías complementarias, que llegan a desestabilizarse debido a los cambios en las monedas.

A primera vista se puede revisar que esta frontera muestra una integración suramericana bastante avanzada, pues los habitantes de los tres países se pueden movilizar fácilmente entre los tres Estados sin mayor requerimiento que su identificación, esto termina reflejándose en una cultura bastante amplia donde se entrecruzan no solo las formas de vida de cada uno de los países (Brasil, Colombia y Perú) sino también de las tribus indígenas que han habitado en esta zona hace varias décadas y que conviven en un espacio y sistema económico propio de esta región.

Las primeras impresiones desde nuestra llegada al territorio, nos dieron indicios de condiciones económicas que prosperan en la zona y de las dificultades que puede tener el desarrollo de la investigación, pues el primer problema que se identificó fueron constantes fallas en la conectividad y en la señal de celular en el casco urbano que a su vez es casi inexistentes en los alrededores, este punto resulta importante al hacer una evaluación para saber si este contexto es apropiado o no para las fintech, pues al tener un acceso limitado a internet o con costos elevados no todas las personas pueden permitírselo.

Mercado regional

El mercado de la región tiene ciertas particularidades que vale la pena revisar, pues, aunque la zona funciona de manera conjunta, existen diferencias que se ven reflejadas de manera diferente en cada país. En el territorio de Brasil se da la mayor oferta de productos, esto –de acuerdo con los habitantes– se debe a que las carreteras brasileras permiten mayor comercio entre las grandes ciudades y la frontera. En la zona colombiana no se cuenta con estas facilidades y la oferta de servicios está dirigida a los habitantes locales. En la zona de Perú, no hay poblaciones significativas, solo pequeños enclaves centrados en el turismo.

El cuanto a las divisas el asunto es más complejo, oficialmente las monedas de curso legal en los países son el peso para Colombia, el real para Brasil y el sol para Perú, y tal como revisamos esta zona comprende parte de los tres países por lo cual resulta imperativo mantener un diálogo entre las diferentes monedas. Actualmente, el Sol es la moneda que mayor fuerza tiene por su valor cambiario, seguido por el peso y en último lugar

el real. En Colombia se recibe el peso como medio de pago privilegiado y casi exclusivo, pues la presencia de los peruanos es muy poca y el real se considera demasiado devaluado. En Perú también se espera que la mayoría de las operaciones se realicen con su moneda, y en Brasil se aceptan de manera más amplia las monedas colombiana y peruana. De la misma manera, los habitantes manifiestan que parte de la preferencia del peso sobre el real se da por la presencia de actividades ilegales en la zona como el narcotráfico.

Esta es la realidad que se puede encontrar cualquier viajero al llegar a este territorio y es un panorama general del contexto social y económico de la zona en relación con sus características especiales, sin embargo para hacer una reconstrucción más completa de los factores de la zona en la consolidación o recibimiento de las tecnologías financieras es también necesario ver más cerca las perspectivas de los habitantes de la región respecto a su contexto y al conocimiento que pueden tener del fenómeno fintech que es bastante reciente.

La visión de los pobladores

En este apartado de la investigación pasaremos a revisar las declaraciones de las personas que aceptaron ser entrevistadas durante el trabajo de campo, estas se socializarán a través de seudónimos para referirnos a ellos. En las declaraciones incluiremos la ocupación de los entrevistados dado que es relevante para entender el contexto de las personas y sobre todo su opinión frente a la economía de la región y la forma en la que ellos se relacionan con las diferentes divisas.

En primer lugar, tenemos la versión de Andrés (Comunicación personal, abril de 2023), dueño de una posada a 40 minutos en lancha desde Leticia, sobre el río Amazonas, y entre las costas de Brasil y Perú, en medio de la nada. Allí se hospedan decenas de personas, para él es muy común recibir todas las divisas que se manejan en esta zona incluidos los dólares y euros de los extranjeros, pues es necesario para que un comercio pueda funcionar en esa zona.

El de Andrés es un negocio familiar que se ha ido expandiendo poco a poco, no es común para ellos el apoyo bancario o algún tipo de crédito que funcione en este territorio. En el negocio de Andrés,

aunque reciben todas las divisas citadas no reciben tarjetas de crédito, en primer lugar, por la falta de conectividad de la zona, pero también porque no es algo que sea común. Andrés nos recuerda que la vida de esta zona y sobre todo el funcionamiento de estos negocios pequeños está muy arraigado a las tradiciones y no es común para ellos que la tecnología se involucre en el manejo de hospedaje, ni para el registro o contabilidad de los servicios que se ofrecen.

Otra entrevistada fue Laura, administradora de uno de los mercados más grandes de Tabatinga en Brasil, ella también manifiesta la importancia del manejo de las múltiples divisas de la región, reciben pagos por datáfono, pero solo para bancos brasileños. Respecto al tema cambiario ellos mismos realizan un promedio del valor de la moneda y sobre este lo cobran con el fin de convertir todo a Reales, pues toda la contabilidad del negocio, el pago de impuestos y demás regulación está hecha en Brasil (Comunicación personal, abril de 2023).

Al hablar frente a si el establecer un valor cambiario propio y mantener sus libros de contabilidad genera mayores dificultades, Laura reconoce que puede ser tedioso, sin embargo, esta forma de intercambio y de llevar su negocio no es un problema que esté en sus prioridades, ni para este mercado ni para los demás lugares de la zona.

En contraste, otro entrevistado, Zorro –un líder indígena de la zona– manifiesta que en su vida ha visto el cambio de los modelos económicos, pues, aunque antes lo más común era el trueque, este ha sido reemplazado por el papel moneda. Zorro nos dice que se han tenido que ir adaptando a estos cambios (Comunicación personal, abril de 2023).

Respecto al tema social, Zorro reconoce que la llegada de las tecnologías como internet, el celular, etc. Están acabando con la cultura y las tradiciones de las comunidades autóctonas de la región. Dice que sus hijos cada vez se alejan más de la cultura de los ancestros y de todos los ritos o actividades de las comunidades. Señala que los ritos se han ido transformando únicamente en una atracción turística. Esto pone en evidencia un asunto transversal en el presente estudio, es necesario tener en cuenta el debate que surge con la llegada de nuevas tecnologías a la zona y la construcción de la identidad que se ha venido gestando dentro de la amazonia pues según Robles (2003):

El conocimiento tecnológico en sí no es suficiente, lo que es crítico son las metas, los valores y los principios para los cuales el conocimiento es usado. Hay que reconocer que sin humanidad y sin valores no puede haber aprendizaje verdadero ni desarrollo de la sabiduría (Robles, E. 2003).

Tal como manifiestan Cortes, A. y Herrán, G. (2017) la tecnología es una herramienta compleja que trae muchos beneficios en la construcción de una sociedad. Las tecnologías financieras, como hemos visto anteriormente, son alabadas dadas las facilidades que presentan frente a la banca tradicional, pero no se pueden obviar las dificultades que implican respecto a los choques culturales y a las relaciones humanas. No se puede comparar el ambiente de las grandes ciudades como Bogotá o Brasilia con las dinámicas culturales de la frontera amazónica.

Ante la problemática mencionada surge la pregunta: ¿las fintech son, en tal caso solución a los problemas propios de la zona, o, por el contrario, son otra herramienta en la destrucción cultural de sus habitantes y la imposición de un estilo de vida colonialista? Para ampliar esta pregunta citamos: “Por colonialismo digital se entiende el despliegue de un control imperial a través de nuevas formas, diseños, lenguajes y culturas impuestas, así como el desarrollo de creencias que sirven a los intereses de un poder dominante” (Cardona, 2022).

Por último, tenemos la visión de Juan, otro de los entrevistados y uno de los guías turísticos que trabaja y vive en las Amazonas, este hombre conoce otras ciudades del país y también se ha internado en el territorio amazónico. Él menciona un tema fundamental, nos habla de la conectividad en la región, reconoce que es muy precaria, pero nos comenta sobre diferentes proyectos gubernamentales que pretenden llevar la tecnología de fibra óptica por cables bajo el río Amazonas a uno y otro lado de la frontera, sin embargo, se mantiene escéptico sobre su implementación, pues se han presentado constantes retrasos, además de cambios de rumbo con los cambios políticos (Comunicación personal, abril de 2023).

Juan es más optimista respecto a la oferta privada, allí se ubican los productos de SkyNet, empresa que según Semana (2020) ha invertido desde 2014 aproximadamente 1,2 millones USD en infraestructura

en la gestión de la red y en alternativas comerciales para llegar a los clientes y que ofrece soluciones satelitales muy estables para hogares y empresas. Y que “tiene como principal objetivo llegar a las regiones con difícil acceso de conectividad en el mundo” (Portafolio, 2023).

Juan nos comenta que por este medio se puede obtener un servicio de calidad, en algunas zonas existe presencia de la empresa en el territorio y es posible conectarse y pagar una mensualidad muy competitiva –Juan habla de 200 000 COP para hogares–. Sin embargo, en zonas no conectadas, es necesario comprar una antena cuyo valor es cercano a los 2 millones de COP además de la mensualidad, aunque de este modo es más reducida.

Juan considera que Colombia está siendo pionera en esta zona con la llegada de las nuevas tecnologías, sobre todo las que están ligadas a los bancos tradicionales (Bancolombia a la mano, Nequi, Daviplata) las cuales, aunque aún no representan un mayor uso dentro de la zona, están comenzando a ser conocidas. Estos sistemas no son los únicos, el New Bank (NU) también hace presencia, sobre todo desde Brasil o el banco Itaú que ha llevado a que la comunidad se acerque más a las transferencias.

Por último, Juan nos comenta que es frecuente que los pobladores aprovechen la falta de registros unificados y obtengan documentos en los tres países, o al menos en Brasil y Colombia. Esto les permite utilizar servicios financieros de varias jurisdicciones, acceder a beneficios y subsidios de varios gobiernos e incluso votar en los tres países.

Estas visiones y observaciones en el terreno aportan una serie de retos estructurales para la llegada de las tecnologías financieras, desde la cultura de las personas, los problemas de conectividad y de servicios públicos para la población general. Sin embargo, ya se puede ver algunas semillas de la llegada de estos servicios que, aunque tímidamente han entrado en el territorio, también debemos considerar el aporte o problemática que puede generar fintechs más complejas a esta zona y cuál es el efecto de esta penetración tecnológica en la cultura local.

La totalidad de los documentos de audio de estas entrevistas, se encuentran disponibles para todo público en los anexos del presente trabajo junto con los demás documentos que surgen de la labor investigativa.

La visión de los expertos

Sobre el particular citamos la entrevista que realizamos a Gutiérrez (2023), profesor e investigador de la Universidad Rosario quien cuestiona las fintech como medio único para la prosperidad económica en una región como la amazónica, pues sus condiciones pueden no ser las más propicias para la adopción de estas tecnologías.

Él resalta que en la actualidad si no han surgido proyectos propios de estas tecnologías en la región, es porque se carece de demanda real de los pobladores; de la misma manera que reconoce que las fintech no deben verse como elemento para solucionar situaciones genéricas, sino que deberían surgir a través del estudio de caso de una problemática a la cual en particular se pueda responder.

Estamos de acuerdo en que no debe verse a las fintech como único medio para solucionar los problemas en la frontera amazónica y aunque se requiere un examen crítico al contrastar las posibilidades que ofrecen las fintech con las necesidades y condiciones reales de la población, estamos en desacuerdo con la lógica de que como no han surgido iniciativas fintech, estas no van a surgir o no mejorarían las condiciones de la población.

También reconocemos que una de nuestras hipótesis iniciales sobre el uso de fintech para unificar el tema cambiario resulta incorrecta o cuando menos imprecisa bajo este foco de análisis. En el terreno efectivamente no se evidencia interés alguno por atender este asunto, menos con tecnología fintech. Estas relaciones cambiarias definen el panorama económico de la región, no buscan ser cambiadas y sus implicaciones generan oportunidades para muchos habitantes.

Sin embargo, la revisión que hemos realizado respecto a los tipos de fintech nos permite especular sobre otras funciones que esta tecnología puede tener en el ámbito fronterizo como las de gestión patrimonial, las finanzas personales, servicios de pago e identificación online de clientes.

Nuestra entrevista con el exministro de hacienda y crédito público y de comercio industria y turismo de Colombia durante el gobierno Iván Duque, el doctor José Manuel Restrepo (2023), brindó una perspectiva más optimista respecto al mercado fintech, ya que coincide con el profesor Gutiérrez (2023) en que la falta de infraestructuras limita una

expansión más acelerada del mercado fintech y –al igual que las fuentes consultadas– refleja la importancia de seguir desarrollando una regulación financiera innovadora. Desde su perspectiva enfoques como el open banking debe ser obligatorio para todo el sistema financiero.

Al interior de las instituciones gubernamentales él señala una notable conciencia en la necesidad de realizar estos cambios y adaptaciones y pone de manifiesto que desarrollar el mercado fintech es necesario para dar provecho a uno de los activos más importantes del sector económico colombiano cómo es el reconocimiento en la continuidad, seriedad y estabilidad del sector financiero, así como enfrentar uno de los impedimentos más evidentes al desarrollo económico, la exclusión financiera.

Señala que existen muchas rutas de acción que privados o el sector público pueden implementar para ampliar el uso de fintech, especialmente desde el ámbito cultural y dando provecho económico y social a todos los implicados. Sin embargo, estima que el foco debe seguir en las metrópolis urbanas y la generación de resultados promulgará su uso en las regiones.

En este aspecto estamos en desacuerdo, pues pensamos que las soluciones y el valor potencial de estos mercados es diferente y puede ser aprovechado de forma paralela, pero compartimos la noción de que el crecimiento del sector fintech mejora la competitividad en el sector financiero.

Sobre el mercado destaca su naturaleza mixta, pues a la par de nuevas iniciativas, los bancos tradicionales desarrollan software y compran compañías con el fin de generar capacidades que les permitan competir en los nuevos mercados. Por el lado de la demanda se observa que en diferentes sectores –como el agrícola y el energético– se presentan problemáticas que las tecnologías fintech podrían atender.

Hace mella el choque que existe entre la visión del doctor Restrepo y el líder indígena Zorro. Pues mientras de un lado se prioriza la banalización de la cultura propia del territorio amazónico y la imposición de modos de vida globalizantes y hasta colonialistas, el exministro define estos factores como trabas culturales que deberán ser superadas

por medios como la educación financiera, con el fin de generar mayores niveles de desarrollo y bienestar.

Conclusiones:

En este cuadro se relacionan datos sobre los factores que promueven o limitan el uso de las fintech según Franzoi, G. y Vecchio, G. (2021). Este cuadro fue realizado a partir de datos tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, (2020), del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MIMP, (2015) y de la Organización de los Estados Americanos, OEA (2015).

Tabla 1.

Item	Colombia	Brasil	Perú	Interpretación
Inflación	13,12%	5,90%	8,46%	Aunque en el momento del estudio varía este dato, históricamente ha sido Colombia la que ha mantenido de forma más estable el valor de su moneda
Formación bruta de capital	19,81	19,92	22,64	Factores igualados
Situación (según nivel) L: Lectura M: Matemáticas C: Ciencias	L:412 (sup 380) M: 390 (380) C: 413 (382)	L:413 (sup 375) M: 384 (370) C: 404 (364)	L:402 (sup 346) M: 400 (346) C: 404 (364)	
Edad	24,6% de población entre 14 a 24 (Departamento Amazonas) Edad promedio: 31,2	24,6 % de población entre 14 y 29 años (Provincia de Loreto) Edad promedio: 33,4	24,6% de población entre 14 a 29 (Departamento Amazonas) Edad promedio: 33,2	
Acceso a la telefonía	66% de la población tiene acceso a Internet (97,3% smartphone)	77% de la población tiene acceso a Internet (99,1% smartphone)	88,4 % de la población cuenta con Smartphone	Estas diferencias no son evidentes en el terreno, se interpreta una mayor conexión en Brasil por la cercanía física con sus otros centros poblacionales, en el caso de Perú la sociedad más urbana depende de la red para su conectividad
Densidad de cajeros	Media	Alta	Nula	En Letícia hacen presencia algunos bancos, cada uno de única y pequeña sede. En Brasil se observa una presencia robusta y en el lado peruano no se observa presencia alguna y los servicios financieros son prestados por particulares, así siempre con intermediación de servicios financieros de Colombia y Brasil.
Regulación financiera	Avanzada	Avanzada	Presaria pero abierta y con programas experimentales	Para ampliar este punto examinar el título 5: Regulación
Índice de Lerner para la competencia bancaria Período 2008 a 2010	0,35	0,25	0,42	Entre mas bajo el número, mayor competitividad
Índice de productividad en parte la competencia bancaria Período 2008 a 2010	Valor HHI de \$80 en 2009 a 1.362	Valor HHI de \$10 en 2009 a 1.523 en 2014	Valor HHI de 1.679 en 2009 a 2.516 en 2014	Se entiende debido a la poca existencia de grandes ciudades Peruanas en la región la existencia mayoritaria de pequeños asentamientos sobre el río Amazonas. Por demás no se evidencia gran diferencia en el terreno.
Relación del mercado bursátil sobre el PIB (2010)	39,3	68,2	43,2	En Colombia y en general en Latinoamérica no se emplea la cultura del mercado bursátil y es probable que exista poco cumplimiento de este mercado
PIB de la ciudad Asentada en millones de dólares	Letícia: 137.800.713 \$	Taiacanga: 129.942.421	Departamento de Loreto (registro de la sociedad no encontrados, se asume la más pequeña): 1.899.000.000	Aunque no se conociera puntualmente el dato de Perú, estos datos se evidencian fácilmente en el terreno. Con Taiacanga y Letícia como ciudades casi idénticas y tamaños similares.

Aunque las condiciones macroeconómicas no son las ideales para el surgimiento de las tecnologías financieras, tampoco son contrarias a la llegada de estas; en los tres países, aunque con condiciones diferentes, en cada uno de estos indicadores, se puede ver un marcador muy igualado entre las variables. Sin embargo, es importante recordar que estas variables no marcan la imposibilidad o triunfo de las fintech al entrar en un determinado territorio, sino de la facilidad de estas de incursionar en el mercado y de surgir como una alternativa a la banca tradicional y los servicios financieros básicos.

Las conclusiones extraídas de la investigación revelan un panorama complejo, pero esperanzador para la implementación de soluciones

fintech en la región de la triple frontera del Amazonas. Si bien se identificaron múltiples desafíos, como la falta de conectividad confiable, barreras legislativas, baja competitividad regional y aprovechamiento del mercado, así como preocupaciones culturales vitales, se reconoció el enorme potencial que las fintech podrían aportar a la región.

El tema de la conectividad emergió como una preocupación crucial, evidenciando la necesidad de una infraestructura tecnológica robusta y de políticas públicas que impulsen la expansión de servicios de Internet. La superación de las limitaciones legislativas y competitivas también se identificó como una prioridad, requiriendo una regulación flexible y adaptativa que fomente la innovación y la competencia saludable en el mercado financiero.

Además, se resaltó la importancia de abordar las implicaciones culturales y sociales de la introducción de tecnologías financieras modernas en comunidades arraigadas en tradiciones indígenas. La imposición de modelos de vida occidentales fue identificada como un riesgo significativo, subrayando la necesidad de enfoques sensibles y respetuosos que preserven y valoren la riqueza cultural local.

A pesar de estos desafíos, se destacó que las fintech también podrían ofrecer soluciones innovadoras para problemas críticos en la región, como la preservación de la selva amazónica. La implementación de tecnologías financieras podría facilitar el financiamiento de proyectos sostenibles y la adopción de prácticas ambientalmente amigables o que al menos figuren como una alternativa a la económica extractivista en la región.

La superación de estos desafíos requeriría una combinación de políticas públicas sólidas, programas educativos centrados en la alfabetización digital y financiera, así como la aplicación efectiva de tecnología avanzada.

Por último, como reflexión personal se resalta que tanto para el líder indígena Zorro como para el exministro Restrepo los criterios de vida occidental ya han trastocado la cultura local y esta tendencia solo se va a acrecentar. En esta medida no vale la pena generar una visión proteccionista de la cultura amazónica frente a las tecnologías financieras, sino que –asumiendo este porvenir– deberíamos de

hecho ampliar los estudios sobre estas tecnologías a fin de generar una implementación que tome en consideración estos factores y no dejar esta cuestión a merced de los comportamientos azarosos y poco comprensivos del mercado.

Anexos

La totalidad de los anexos de la investigación se encuentran disponibles de manera libre en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/>

[folders/1MkMxLIQ7L4B3LBAsAnK-RFEKWc94HsPx?usp=drive_link](https://drive.google.com/drive/folders/1MkMxLIQ7L4B3LBAsAnK-RFEKWc94HsPx?usp=drive_link)

Referencias:

- Alerta Mercantil Perú. (2021). Perú avanza en la regulación de las 'fintech': se aprobó el Reglamento de Modelos Novedosos de la SBS. Garrigues: https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/peru-avanza-regulacion-fintech-aprobo-reglamento-modelos-novedosos-sbs#:~:text=de%20la...,Per%C3%BA%20avanza%20en%20la%20regulaci%C3%B3n%20de%20las%20'fintech'%3A%20se,Modelos%20Novedosos%20de%20la%20SBS&text=El%201%20de%20febrero%20del,de%20actividades%20en%20Modelos%20Novedosos.
- Aefi. (2017). Libro blanco de la regulación fintech en España. Fintech e insurtech. https://asociacionfintech.es/wp-content/uploads/2018/06/AEFI_LibroBlanco_02_10_2017.pdf
- Bergara, M. y Ponce, J. (Juli-diciembre de 2017). ¿Qué tan perturbadoras son las tecnologías financieras? MONETARIA, XXXIX (2), 219
- Cardona, J. (2022). Colonialismo Digital, peligro inminente. 9ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales.
- Claessens, S., Frost, J., Turner, G. y Zhu, F. (2018). Fintech credit markets around the world: size, drivers and policy issues. BIS Quarterly Review September.
- Cortes, A. y Herrán, G. (2017). ¿Cómo afecta la tecnología nuestra cultura y relaciones interpersonales? Artefacto. Revista de estudiantes de humanidades.

- Ecija. (2021). Sector Fintech en LATAM: Un informe de derecho comparado en la región. <https://ecija.com/sala-de-prensa/newsletter-fintech-latam/>
- El Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (SIICEX). (2019). El panorama de la industria Fintech en Perú, Hacia un nuevo ecosistema colaborativo. Lima: Gobierno del Perú. Retrieved from <https://herramientaslogisticas.promperu.gob.pe>
- Dane. (2020). Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf>
- Franzoi, G. y Vecchio, G. 2021. Factores determinantes del desarrollo de las Fintech a nivel mundial. Universidad de San Andrés. Argentina.
- Freixas, Xavier, y Jean-Charles Rochet (2008), Microeconomics of Banking, segunda edición, The mit Press.
- Frost, J., Gambacorta, L., Huang, Y., Shin, H. S. y Zbinden, P. (2019). BigTech and the changing structure of financial intermediation. *Economic policy*, 34(100), 761-799.
- González Vega, C. (1998). Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente. Department of Agricultural, Environmental and Development Economics: The Ohio State University.
- Gutiérrez, J. (2023). Entrevista virtual. Disponible en los anexos.
- Lavalleja, M. (2020). Panorama de las Fintech Principales desafíos y oportunidades para el Uruguay. Estudios y Perspectivas N° 48. Oficina de la CEPAL en Montevideo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45727/1/S2000326_es.pdf
- Ministerio de Hacienda. (2019). Departamento del Amazonas junio de 2019. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-119834%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2015). Loreto: Población de pam por grupos quinquenales de edad, según departamento, provincia y distrito, 2015. <https://www.mimp.gob.pe/adultomayor/regiones/archivo/loreto2015.pdf>
- MinTic. (2020, 23 de junio). Conectividad para el Amazonas. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/MinTIC-en-los-medios/145861:Conectividad-para-el-Amazonas>

- Organización de los Estados Americanos. (2015). Plan Modelo para el Desarrollo Integrado del Eje Tabatinga-Apaporis. Comisión mixta de cooperación amazónica: <https://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea48s/choo7.htm>
- Portafolio. (2023). Cuánto cuesta en Colombia el internet satelital de Elon Musk. Revista Portafolio <https://www.portafolio.co/tendencias/cuanto-cuesta-en-colombia-el-internet-satelital-de-elon-musk-578049>
- Restrepo, J. (2023, 27 marzo). Entrevista Fintech contra las fronteras. (A. Villamizar, Interviewer).
- Robles, E. (2003). Razón y palabra. Cultura y Era tecnológica. <http://razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/erobles.html>
- Semana. (2020). La empresa que aceptó el reto de llevar internet al Amazonas. Revista Semana. <https://www.semana.com/empresas/articulo/skynet-la-empresa-que-lleva-internet-al-amazonas/286861/>
- Soto, C. (2018). Fintech, Las nuevas protagonistas del sector financiero. Trabajo final de grado Universidad Politécnica de Madrid. Repositorio upm https://oa.upm.es/53625/1/TFG_CARLOS_SOTO_GARCIA-MORENO.pdf
- Thompson, I. y Grossi, M. (2022, 18 de abril). La selva del Amazonas está al borde del colapso y el sector financiero puede ayudar a conservarla. <https://www.nature.org/es-us/que-hacemos/nuestra-vision/perspectivas/selva-amazonas-al-borde-colapso-sector-financiero-ayuda-conservarla/>
- Zamora, E. (2023, 18 de julio). Empresas fintech: qué son, cómo funcionan, tipos y ejemplos <https://payhawk.com/es/blog/empresas-fintech>

Descentralización de la conservación ambiental y del financiamiento sostenible

Decentralization of environmental conservation and sustainable financing

Pablo Esteban Tibocha Bonilla,
Jhon Jairo Morales Vidal,
Julián David Ortiz Reinoso,
Thomas Alejandro Mateus Ariza,

Cristian Camilo Vargas Araque
Profesor director:
Jorge Almonacid

Resumen

En este artículo académico se presenta un estudio sobre la descentralización de la conservación ambiental y el financiamiento sostenible en el contexto de la crisis climática. Se examinan los instrumentos financieros sostenibles, como los bonos verdes y los créditos de carbono emitidos como Non-Fungible Tokens (NFT), y se destaca la importancia de la tecnología blockchain y el registro distribuido para garantizar la trazabilidad y verificación de las unidades ambientales. Se analizan los desafíos normativos, las particularidades de los mercados de carbono, la arquitectura propuesta para un mercado descentralizado y los aspectos relacionados con el cumplimiento normativo. Además, se aborda la identificación de actores relevantes, los requisitos normativos y los incentivos tributarios asociados a estos instrumentos financieros. El estudio también proporciona materiales para el análisis de la normativa vigente, incluyendo criterios de calidad regulatoria, factores de cumplimiento, experticia y guías metodológicas de AIN. Como resultado, se identifican oportunidades para las sedes de la Universidad Nacional en el desarrollo de soluciones innovadoras en el ámbito de la acción climática.

Palabras clave: bonos verdes, créditos de carbono, conservación ambiental, blockchain, Non-Fungible Token (NFT), trazabilidad, DeFi, ReFi, descentralización, normativa vigente.

Abstract

This academic paper presents a study on the decentralization of environmental conservation and sustainable finance in the context of the climate crisis. It examines sustainable financial instruments, such as green bonds and carbon credits issued as Non-Fungible Tokens (NFT) and highlights the importance of blockchain technology and distributed registry to ensure traceability and verification of environmental units. Regulatory challenges, the particularities of carbon markets, the proposed architecture for a decentralized market and compliance issues are discussed. In addition, it addresses the identification of relevant actors, regulatory requirements and tax incentives associated with these financial instruments. The study also provides materials for the analysis of current regulations, including regulatory quality criteria, compliance factors, expertise and NDA methodological guidelines. As a result, it identifies opportunities for National University sites to develop innovative solutions in the area of climate action.

Keywords: green bonds, carbon credits, environmental conservation, Blockchain, Non-Fungible Token (NFT), traceability, DeFi, ReFi, decentralization, current regulations.

Introducción

Los instrumentos financieros sostenibles como los bonos verdes y los créditos de carbono emitidos como Non-Fungible Tokens (NFT) en Colombia, pueden ser un mecanismo efectivo (tanto soberano como corporativo) para financiar proyectos vinculados a la acción climática. Estos instrumentos permiten a los inversores adquirir obligaciones financieras a cambio de un NFT interactivo que certifica las existencias de unidades ambientales, su captura de carbono y ofrece trazabilidad mediante el registro de unidades ambientales conservadas en tiempo real. Basada en la cadena de bloques (blockchain) y la tecnología de registro distribuido (DLT), la tecnología subyacente proporciona una plataforma resistente al fraude y evita el doble gasto gracias a su inmutabilidad, la verificación de datos mediante protocolos de consenso democrático y la trazabilidad de la información.

El objetivo de este trabajo es analizar la calidad de la normativa aplicable a los instrumentos de financiamiento sostenible como los bonos verdes y créditos de carbono, y proponer una solución climática basada en tecnologías emergentes aplicadas a derecho (legaltech) bajo un esquema de diseño jurídico (legal design)¹. Nos preguntamos entonces ¿Cómo se puede implementar un ecosistema basado en legaltech y blockchain que permita la emisión y gestión eficiente de bonos verdes y créditos de carbono, garantizando la descentralización, transparencia, verificación y adecuada monetización de activos ambientales, fomentando la inversión en proyectos sostenibles y el cumplimiento de compromisos ambientales nacionales e internacionales?

Para responder a la pregunta problema nos apoyamos en un estudio normativo y doctrinal de circulares operativas de entidades financieras, entrevistas, visitas a entidades que operan ya con bonos verdes y/o de carbono, y se realiza una aplicación de lo encontrado a un estudio de caso en la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Tras abordar la problemática desde un enfoque de innovación y sostenibilidad, analizamos la normatividad relevante sobre los bonos verdes y los créditos de carbono. A continuación, evaluamos la viabilidad de un mercado descentralizado de estos títulos y se realiza una introducción a la evaluación normativa de ambos instrumentos, con miras a un trabajo posterior dentro de las alternativas regulatorias. Por último, hablamos de la posibilidad de monetizar los activos ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

En ese orden de ideas, la hipótesis de trabajo sugiere que la implementación de un ecosistema de datos para bonos verdes y créditos de carbono que incorpore soluciones legaltech, tales como blockchain y NFT, puede mejorar la eficiencia, transparencia y trazabilidad de estos instrumentos financieros, así como propiciar el establecimiento de un

.....
1 Legal design es un concepto desarrollado por Margaret Hagan en su prototipo web de libro llamado Law by design (2014). Pese a que la traducción literal del inglés frecuentemente utilizada para dicho concepto es diseño legal y productos legales (Ast, 2020), aquí se prefiere el concepto de diseño jurídico (y productos jurídicos) por considerarse más holístico. En general se hace alusión al pensamiento de diseño (design thinking) aplicado a soluciones jurídicas prototipadas con un enfoque centrado en el ser humano destinatario en su rol de usuario del producto jurídico.

mercado descentralizado. Por añadidura, aumentará la inversión en proyectos de conservación y reforestación, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático, el avance hacia un modelo de desarrollo sostenible y el cumplimiento de los compromisos ambientales del país en sintonía con los estándares internacionales.

A partir de una revisión bibliográfica de la literatura ambiental, jurídica y tecnológica, el presente estudio emprende una evaluación de los mandatos normativos y las ventanas de oportunidad asociadas (Ordóñez-Matamoros et al., 2013) a las que se aplicó la matriz metodológica de Ishikawa para integrar enfoques de gestión (De Saeger, 2018). El desarrollo de la propuesta está basado en un esquema iterativo de legal design. Esto con el propósito de superar la primera fase de “descubrimiento y entendimiento”, a partir de las diversas fuentes usadas con el objeto de aproximarnos a la determinación de las partes interesadas (stakeholders) (Hagan, 2014).

Al combinar los hallazgos de esta metodología con los resultados obtenidos a partir de la revisión bibliográfica, se espera tener una comprensión más completa y profunda de la problemática pública que permita determinar una solución efectiva para la emisión y gestión eficiente de bonos verdes y créditos de carbono, garantizando la descentralización, transparencia, verificación y adecuada monetización de activos ambientales.

Abordando el cambio climático: una mirada a la teoría, normatividad y realidad de la Acción Climática desde la innovación y la sostenibilidad para una solución legaltech a la crisis climática

La creciente cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como el dióxido de carbono provoca alteraciones en la temperatura de la tierra y la aparición de fenómenos meteorológicos extremos que amenazan el goce de un ambiente sano a todos los habitantes del planeta, pues estos cambios causan daños generalizados a los ecosistemas, la vida silvestre, la salud humana y las economías del mundo.

En el ámbito global, la acción climática o acción por el clima² enunciada a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 13, incluye a las finanzas sostenibles, definidas como “decisiones de inversión que toman en cuenta los factores ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) de una actividad económica o proyecto”³ (Bakken, 2021). Los bonos verdes pueden contribuir a lograr varios ODS (Atehortúa, 2020)⁴.

Hace más de tres décadas inició la aceptación del problema relativo a la necesidad de un modelo de desarrollo sostenible, concepto introducido por el Informe Brundtland en 1987⁵. Este modelo implica cambios en los patrones económicos, ambientales, culturales y sociales, y a la vez busca reducir la pobreza en el mundo. En Colombia, la protección del desarrollo sostenible ha sido un desafío, ya que no se destaca por su cumplimiento de los ODS debido al agotamiento del capital natural y la explotación intensiva de recursos en la industria extractiva, la ganadería, la urbanización y la motorización (Guillén de Romero et al., 2020)⁶. No obstante, el problema sí se ha incluido en la

2 Son propuestas para combatir los impactos del cambio climático, mitigar sus efectos y adaptarse a ellos, en la escena global.

3 ASG según su sigla en español. Son los criterios de emisión de bonos verdes, sin embargo, se ha reclamado la normalización de los indicadores de desempeño (ASG), lo cual no impidió que las emisiones de Bonos ASG entre 2014 y 2021 hayan sido impulsadas por los mercados financieros y que para finales de 2022 las emisiones de este tipo de instrumentos correspondieron a U\$ 2 billones (Climate Bonds Initiative, 2022).

4 En particular menciona el ODS 7: Energía asequible y no contaminante, el ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, el ODS 13: Acción por el clima y el ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.

5 “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. [...] La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no solo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo.” (CMMAD, 1987, p. 23).

6 De acuerdo con el Reporte de Responsabilidad Global de Bertelsmann Stiftung & Sustainable Development Solutions Network Colombia ocupó un último lugar en cumplimiento de los ODS en 2018. Guillén de Romero et al., (2020) además describe la economía

agenda pública colombiana a través de instrumentos pioneros como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, contenido en la Ley 1753 de 2015 con su enfoque en el “Crecimiento Verde”.

Así mismo, el contexto post pandémico ha impulsado el desarrollo de mecanismos de intervención verde especialmente en sectores productivos y financieros⁷ y, recientemente, se pueden contar nuevas obligaciones ambientales tales como las contenidas en la Ley 2173 del 30 de diciembre de 2021, según la cual cada empresa debe sembrar al menos dos árboles por cada empleado.

Desafíos y oportunidades en la emisión de bonos verdes y créditos de carbono

La literatura ambiental, jurídica y tecnológica revela que los desafíos asociados con los instrumentos financieros como los bonos verdes son: la falta de armonización en las taxonomías nacionales que limita a su vez el valor de cualquier sistema de certificación verde para los inversores nacionales (Ehlers y Packer, 2017), la falta de definición clara de los criterios de emisión y calificación, la ausencia de supervisión que garantice la transparencia y la verificación del uso de fondos, la carencia de incentivos fiscales y la educación de los inversionistas (Pineda y Serna, 2020).

.....
colombiana como poco diversificada y concentrada en la exportación de productos primarios con bajo nivel de sofisticación; susceptible de afectación por la caída en los precios del petróleo y la desaceleración del crecimiento mundial; e insostenible ambientalmente.

7 En la Estrategia de reactivación y repotenciación económica sostenible y resiliente del DNP (2021) se describe una estrategia de recuperación verde para Colombia después de la pandemia, con impactos a mediano y largo plazo en el desarrollo del país. La estrategia se compone de tres paquetes de reactivación: infraestructura y ciudades sostenibles, bioeconomía y soluciones basadas en la naturaleza, con un enfoque en actividades y sectores productivos con impactos ambientales positivos. También se promueve el uso de instrumentos financieros sectoriales para el desarrollo de servicios ecosistémicos y se busca articular recursos nacionales e internacionales para la protección de ecosistemas importantes. Hay planes para crear un programa de acompañamiento técnico y financiero para la explotación sostenible de recursos del bosque y para recuperar y desarrollar corredores ecológicos y bosques urbanos en zonas de alta concentración demográfica. La estrategia también incluye la Estrategia Nacional de Compensaciones Ambientales.

Estos desafíos conllevan dificultades en la identificación y estructuración de proyectos ambientales y la falta de capitalización de activos ecosistémicos que pueden obstaculizar la atracción de inversiones para proyectos ambientales y el cumplimiento de los compromisos ambientales a nivel nacional e internacional. Ehlers y Packer (2017) sostienen que una regulación más coherente podría mejorar el desarrollo del mercado, lo cual es relevante en la región latinoamericana pues, como han identificado Pico y Zambrano (2020), existe una relación positiva entre el porcentaje de emisión de bonos verdes (EBV) y el desarrollo sostenible en dicha región.

Aunque estas críticas se centran principalmente en los bonos verdes, también son aplicables a los mercados de carbono. Los desafíos específicos en este ámbito son la sobreoferta de créditos que afecta la rentabilidad del mercado de carbono y desincentiva la emisión en los Mecanismos de Desarrollo Limpio (CDM), el riesgo de doble contabilidad de las reducciones de emisiones, la necesidad de protección local de partes interesadas mediante la consulta pública antes de la implementación de proyectos de emisión, la protección del ambiente y el logro de metas de desarrollo sustentable, así como el deber de que los créditos de carbono compensen y reduzcan las emisiones mediante el cumplimiento de la meta de mitigación general de las emisiones globales y eviten la generación incentivos perversos como la exclusión de sectores de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), lo que conlleva a que nacionalmente se establezcan metas bajas para incentivar el mercado de créditos de carbono (Carbon Market Watch, 2019).

Desde sectores académicos y de opinión (García, 2017) se observa una creciente preocupación sobre el uso de estos instrumentos para obtener aprovechamientos sin implantar políticas ambientales o con impacto nimio, a dicho fenómeno se le cataloga como *greenwashing*⁸, una práctica de comunicación medioambiental engañosa que se utiliza

.....

8 De acuerdo con Katten (2021), “un inversionista quiere evitar contribuir al lavado verde, por lo que los fondos generados por el bono no se usan realmente para proyectos verdes. El emisor debe producir datos y describir el uso de los ingresos para satisfacer la desconfianza de los inversores. En este momento, no existen mecanismos para exigir el cumplimiento del emisor” (p. 5).

para crear una imagen positiva a los ojos de las partes interesadas (Torelli, 2023)

Se ha advertido que incluso compañías certificadas pueden a su vez ser contaminantes, lo cual impacta negativamente su reputación, en especial a los bonos verdes. Al respecto existen posiciones que resaltan la necesidad de que las verificaciones no se hagan solamente antes de la emisión, sino que en la verificación de la ejecución se verifique la destinación de los recursos, se evalúen los resultados y el impacto de lo logrado y cambiado (Vives, 2019). De igual forma, se observa desde la academia un incremento en la incidencia de tecnologías en las propuestas de soluciones a la emisión de instrumentos que aporten a la acción climática y con ello contribuyan a la mitigación de la emisión de carbono a la atmósfera.

En este sentido destaca la tecnología blockchain para los mercados de bonos verdes (Schrenk, 2021), el incremento de la confianza en los bonos verdes mediante blockchain (Sanderson, 2018) y su uso para reforzar la normativa de las finanzas verdes (Zhang et al., 2018), e incluso la emisión de bonos verdes en Algorand dentro del debate proof of work vs. proof of stake ⁹ (Katten, 2021), así como el uso de blockchain en cadenas de suministro circular (Centobelli et al., 2022) y las interrelaciones entre NTF, Finanzas Descentralizadas (DeFi) y criptoactivos (Karim et al., 2022). La anterior literatura apoya la generación de una propuesta de acción climática mediante la emisión de bonos verdes a través de plataformas tecnológicas que aporten a la transparencia y verificación de cumplimiento de requisitos.

.....

9 Los defensores del PoS (protocolo de Prueba de Participación) aluden la ineficiencia energética del PoW (Prueba de Trabajo), pues su seguridad se basa en la resolución de problemas matemáticos que tienen un alto consumo de procesamiento de cálculo computacional, se ha destacado que los compradores de bonos verdes pueden ser reacios a usar tecnologías con dicho coste, por lo que la propuesta basada en Algorand destaca su menor coste energético, pues su protocolo se asegura mediante la proporcionalidad entre la influencia para crear bloques y validarlos, y la cantidad de tokens que tiene y posee cada nodo, así un subconjunto de nodos elegidos al azar crean y validan el bloque propuesto y los usuarios con más activos tienen una mayor influencia en el aseguramiento, lo que les incentiva a conservar la legitimidad del sistema para evitar su depreciación (Katten, 2021).

En relación con los mandatos normativos (Ordóñez-Matamoros et al., 2013) se ha identificado el marco normativo relevante que incluye los temas de emisión, colocación y seguimiento de bonos verdes y créditos de carbono, la responsabilidad estatal en materia ambiental y de captación de recursos del público, los instrumentos internacionales como los Protocolos de Kyoto y el Acuerdo de París (vinculantes para el Estado colombiano y que además de comportar un mandato normativo implican una presión internacional), la legislación y regulación ambiental y financiera. Acerca de las ventanas de oportunidad abiertas en el marco investigativo se cuentan:

Mejora de la transparencia y verificabilidad de la información. La falta de información clara y verificable sobre la sostenibilidad de las emisiones de bonos verdes y de la contabilidad de carbono capturado puede ser abordada a través de la implementación de tecnologías de blockchain y smart contracts, que permiten una gestión segura y transparente de la información descentralizando el mercado.

Establecimiento de estándares uniformes. La ausencia de estándares uniformes para la emisión de bonos verdes puede ser resuelta mediante la colaboración entre los reguladores, certificadores, y actores relevantes en la emisión y compra de estos instrumentos.

Incentivos para la conservación ambiental. La creación de incentivos económicos y legales para fomentar la conservación ambiental es fundamental para mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los bonos verdes.

Capitalización de activos ecosistémicos. La falta de capitalización de los activos ecosistémicos es una oportunidad para crear un mercado descentralizado de bonos verdes y permitir la inversión en proyectos sostenibles.

Lo anterior permite la identificación en términos operacionales de los elementos sustantivos del problema, a saber: unos compromisos ambientales del Estado colombiano para cumplir obligaciones internacionales sobre cambio climático y protección del ambiente, la necesidad de crear incentivos para la conservación ambiental y de capitalizar activos ambientales mediante un sistema de valorización, el establecimiento de estándares para regularizar las emisiones, el fomento de la inversión en proyectos sostenibles que brinden seguridad

de retorno y garantías a inversores y la automatización y verificación de la información mediante el uso de tecnologías que brinden seguridad, transparencia y adecuada gestión de la información sobre la sostenibilidad de la inversión.

Los elementos del problema se pueden desagregar en un árbol de problemas. De acuerdo con dicha metodología, a continuación, se presenta la síntesis del problema anteriormente descrito de forma gráfica desagregando las causas y consecuencias: en las raíces se encuentran las causas del problema (representadas en color blanco), el tronco representa el problema principal (representado en color rojo), las hojas y ramas se ubican los efectos o consecuencias (representados en ramas de color amarillo):

Figura 1.

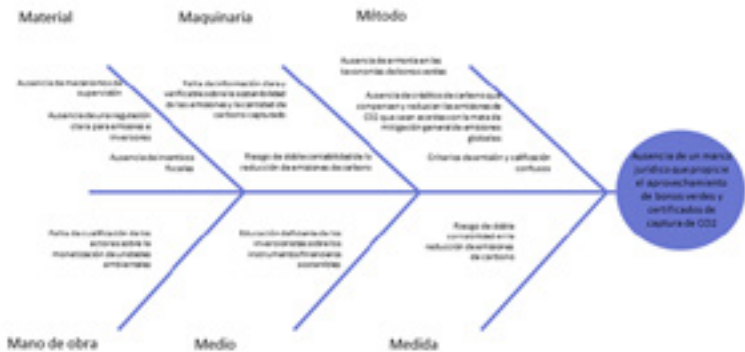


Fuente: elaboración propia a partir de Ordóñez-Matamoras (2013).

Con el fin de integrar enfoques de análisis y gestión para decantar el problema, se aplicó la metodología de la matriz de Ishikawa especialmente enfocada en las causas del problema. Según su enfoque estas se determinan de acuerdo con los siguientes factores: materia, medio, métodos, material (o máquina) y mano de obra. Factores a los que es posible añadir medida, gestión y medios financieros (Saeger, 2018).

Este método permite enfocarse en causas que pueden aproximarse a soluciones innovadoras, pues toma en cuenta componentes específicos asociados a la tecnología aplicada para solucionar problemas humanos (design thinking). De conformidad con lo anterior, se presenta la matriz cuya línea recta en el centro representa la espina dorsal del pescado y en la punta de la línea se ubica en un círculo la necesidad/problema. Las líneas laterales representan en la punta las causas del problema, las líneas intermedias entre la línea central (espina dorsal) y las líneas laterales representan el ¿por qué? del problema:

Figura 2.



En síntesis, el problema formalmente identificado es la ausencia de un ecosistema de inversión en bonos verdes y créditos de carbono descentralizado, confiable, transparente y seguro en el uso y gestión de fondos. Dicho ecosistema permitiría a las entidades con activos

ambientales, valorables patrimonialmente como unidades ecosistémicas, monetizar y conservar estos activos a través de la emisión de bonos verdes y créditos de carbono mediante bienes inmateriales, como por ejemplo unidades ecosistemas tales como flora representable en tokens. Activos que en caso de monetizarse se puede valorar su disposición y conservación.

Esta carencia impide el aprovechamiento óptimo de mecanismos de inversión y puede tener un impacto negativo en el ambiente y la economía, en tanto estos activos no están siendo valorados y protegidos de manera adecuada, al no haber conciencia de su verdadero valor. La solución que aquí se propone implica que la entidad adquiera la capacidad para emitir bonos verdes y certificados de captura de carbono, utilizando tecnologías como blockchain y smart contracts para garantizar transparencia, verificación y gestión adecuada de la información, generando ingresos y financiamiento adicionales mientras se protege el ambiente.

Promoviendo la acción climática a través de un mercado desintermediado: soluciones para impulsar el mercado de bonos verdes y créditos de carbono

A partir de un ejercicio de generación de ideas (brainstorming) semiestructurado en las tipologías de alternativas partiendo del entendimiento del statu quo (Hagan, 2014) se evalúan las posibles alternativas de solución al problema. Siguiendo con este razonamiento, existen diversas soluciones posibles para abordar el problema identificado de la falta de un ecosistema confiable para la monetización de activos ambientales valorables patrimonialmente.

No hacer nada o mantener el statu quo. Esta opción consiste en dejar que las cosas sigan su curso sin intervenir, lo cual implica conservar la centralización del mercado de valores en un paradigma tradicional de confianza. Esto implica no avanzar en el accionar climático, lo que podría llevar a una subvaloración y subutilización de los activos ambientales y no aprovechar las oportunidades de generación de ingresos y financiación adicionales con destinación específica ambiental

para las entidades, con lo que tampoco se abriría paso a que se piense en abrir nuevos proyectos con un enfoque sostenible.

Solución regulatoria. Una opción podría ser la implementación de regulaciones y políticas que flexibilicen los requisitos del Decreto 2555 de 2010, fomentando la monetización de activos ambientales mediante la emisión de bonos verdes y certificados de captura de carbono. Esto podría incluir incentivos fiscales y económicos para las entidades que lo hagan, así como el establecimiento de requisitos y estándares ambientales para la emisión de estos bonos y certificados. Esta alternativa es seguida por la Unión Europea, pues se ha evidenciado que propenden por alternativas que se centran en la promoción de dichos instrumentos y el fortalecimiento de las obligaciones de divulgación de información por parte de emisores de estos instrumentos (Wicha, 2021).

Solución no regulatoria. También existe la posibilidad de abordar el problema mediante soluciones no regulatorias, como la implementación de soluciones tecnológicas. Por ejemplo, el uso de tecnología blockchain y tokens digitales podría proporcionar una opción transparente y segura para la monetización de activos ambientales. Esto permitiría que las transacciones sean rastreables y confiables, lo que podría fomentar la participación de más inversores en estos mercados (Schrenk, 2021; Sanderson, 2018; Zhang et al., 2018; Katten, 2021; Centobelli et al., 2022; Karim et al., 2022).

Como se expuso, existen diferentes opciones para abordar el problema de la falta de un ecosistema confiable para la monetización de activos ambientales valorables patrimonialmente. La solución más adecuada dependerá de varios factores, como la naturaleza de los activos, la regulación del mercado y las preferencias de las entidades involucradas.

Al respecto, se propone la implementación de un mercado descentralizado de bonos verdes y créditos de carbono utilizando tecnología blockchain y legaltech como herramientas clave para promover la conservación ambiental superando algunas barreras jurídicas. Para ello, se realizó una evaluación de la normatividad aplicada al mercado desintermediado de los bonos de destinación específica y al mercado voluntario de carbono (como instrumentos de financiamiento

sostenible), una revisión de literatura sobre los mercados verdes y de carbono, y se exploraron las herramientas tecnológicas aplicadas a economías circulares.

Este enfoque innovador puede incrementar la confianza al facilitar la transparencia, la trazabilidad y la seguridad en la emisión y gestión de bonos verdes y créditos de carbono, atrayendo así a más inversores y promoviendo la conservación de activos ambientales sobre la base del rendimiento real. Finalmente, se presentará una propuesta concreta a partir de un estudio de caso en la Universidad Nacional de Colombia, donde es relevante la atención a la normativa de planeación y regulaciones internas para la emisión de ambos tipos de títulos.

Sobre esta alternativa es pertinente mencionar que los mercados descentralizados se basan en la idea de permitir que los individuos interactúen libremente entre sí sin la intervención directa del gobierno u otra autoridad centralizada. Estos mercados se caracterizan por la autonomía de los actores económicos y la ausencia de regulaciones estrictas. Al punto, Gregory Mankiw (2012) destaca la filosofía política que subyace al libre mercado, la cual se basa en la creencia de que los individuos actúan en su propio interés y que, a través de estas acciones egoístas, se promueve el bienestar económico de la sociedad en general.

Adam Smith, en su obra *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* de 1776, describe cómo las personas interactúan en una economía de mercado y sostiene que no es la benevolencia de los productores lo que nos provee bienes y servicios, sino su propio interés egoísta. La “mano invisible” mencionada por Smith¹⁰ se refiere al mecanismo mediante el cual los mercados descen-

.....
10 “El ingreso anual de cualquier sociedad es siempre exactamente igual al valor de cambio del producto anual total de su actividad, o más bien es precisamente lo mismo que ese valor de cambio. En la medida en que todo individuo procura en lo posible invertir su capital en la actividad nacional y orientar esa actividad para que su producción alcance el máximo valor, todo individuo necesariamente trabaja para hacer que el ingreso anual de la sociedad sea el máximo posible. Es verdad que por regla general él ni intenta promover el interés general ni sabe en qué medida lo está promoviendo. Al preferir dedicarse a la actividad nacional más que a la extranjera él solo persigue su propia seguridad; y al orientar esa actividad de manera de producir un valor máximo él busca solo su propio beneficio, pero en este caso como en otros una mano invisible lo conduce a promover un objetivo que no entraba en sus propósitos. El que sea así no es necesariamente malo para la sociedad. Al perseguir

tralizados funcionan de manera eficiente. Según Smith, cuando los individuos buscan maximizar su propio beneficio, de manera inconsciente y sin intención directa, también contribuyen al interés público y al bienestar de la sociedad en su conjunto. Esta “mano invisible” es un concepto abstracto que representa el resultado agregado de las interacciones individuales en el mercado.

Según el profesor Gregory Mankiw (2012), las economías descentralizadas permiten que los individuos persigan su propio interés en la búsqueda de beneficios económicos. Aunque no se basan en la confianza y la bondad inherente de las personas, el sistema de mercado se sustenta en la creencia de que las interacciones egoístas pueden conducir a resultados beneficiosos para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, es importante tener en cuenta que existen críticas y limitaciones a la teoría de Adam Smith y que el funcionamiento de los mercados descentralizados puede verse afectado por diversos factores económicos, sociales y políticos que generan escenarios donde el gobierno puede mejorar algunas veces los resultados del mercado, como en casos de fallas de mercado causadas por externalidades o el poder de mercado de algunos actores.

Normativa y tecnología: superando barreras normativas para fomentar la conservación ambiental mediante legaltech y blockchain

Esta sección aborda el uso de legaltech y blockchain en la emisión de bonos verdes y créditos de carbono, analizando actores relevantes (stakeholders), requisitos de emisión, marco normativo e incentivos tributarios para tener una perspectiva más detallada del statu quo (Hagan, 2014). Se examinarán conceptos clave en criptoactivos, tecnología blockchain y financiación descentralizada (DeFi), presentando una arquitectura propuesta para la emisión de una blockchain. Se destacará cómo esta solución supera barreras normativas, fomentando

.....
su propio interés frecuentemente fomentará el de la sociedad mucho más eficazmente que si de hecho intentase fomentarlo. Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del pueblo (Smith, 1776)

transparencia, trazabilidad y seguridad en la gestión de estos instrumentos financieros para impulsar la conservación ambiental y el financiamiento sostenible.

Identificación de actores relevantes en el mercado de bonos verdes y créditos de carbono

Para la identificación de actores relevantes se propuso seguir los esquemas de Lozano (2008), de Ordoñez-Matamoros et al. (2013) y desde el enfoque de usuarios a Hagan (2014). Este paso consiste en el proceso de determinar y seleccionar a los individuos, grupos u organizaciones que tienen un impacto significativo en un determinado mercado o industria, considerando factores como el tamaño, la influencia, la presencia, el poder de negociación y las necesidades particulares. La identificación de actores relevantes es importante para comprender el funcionamiento y las dinámicas de un mercado, así como para tomar decisiones informadas en relación con el mismo (Lozano, 2008), desde una perspectiva de conflicto es necesaria para resolverlos al permitir comprender la perspectiva e intereses de cada involucrado¹¹ (Ordóñez-Matamoros et al., 2013).

La identificación de actores relevantes¹² requiere una adecuada clasificación de los mercados objeto de estudio, a saber: mercados de bonos verdes, a su vez diferenciando entre el mercado intermediado

11 Siguiendo dicha metodología, los criterios necesarios para efectuar la identificación se pueden sintetizar de la siguiente manera: i. Actor involucrado: Identificación de las personas y organizaciones relevantes que están afectadas o tienen un interés en el problema; ii. Estatuto o Rol del actor: Descripción del rol y funciones que cada actor desempeña; iii. Percepción del actor respecto del problema: Comprensión de la perspectiva de cada actor con respecto al problema; iv. Intereses del actor: Identificación de los intereses que cada actor defiende en relación con el problema; v. Capacidad de incidir: Evaluación de los recursos de poder que cada actor posee para imponer o defender sus intereses; vi. Acuerdos o Conflictos potenciales: Identificación de las relaciones entre los actores involucrados y la evaluación de los acuerdos o conflictos potenciales que se podrían generar con cada uno de ellos. Este análisis también considera cómo cada actor podría verse afectado por las alternativas de solución.

12 Es pertinente describir la composición general del mercado de valores, el cual está integrado por: los emisores de valores, los inversionistas, las sociedades comisionistas de bolsa, las bolsas de valores, la Superintendencia Financiera de Colombia, los depósitos centralizados de valores y las sociedades calificadoras de valores (Atehortúa, 2020).

y desintermediado, último que a su vez se descompone en mercado público de valores y mercado mostrador (Atehortúa, 2020); y mercados de créditos de carbono, diferenciados entre los mercados regulados y el mercado voluntario (Trujillo et al., 2020).

Particularidades del mercado de bonos verdes

En relación con el mercado de bonos verdes es pertinente tomar en cuenta la estructura del sistema financiero colombiano. En la siguiente figura se organizan sus componentes principales.

Figura 3. Componentes del sistema financiero colombiano



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

El denominado mercado no intermediado de valores implica una transferencia directa del ahorro a la inversión mediante títulos valores¹³

13 En general los instrumentos de los que se habla a lo largo de todo el texto: bonos verdes y créditos de carbono, constituyen Títulos Valores, por lo que tomar en cuenta su regulación es relevante para efectos de este estudio, así se tiene que la definición de la regulación de los títulos valores se encuentra contenida en el artículo 619 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1979), según la cual se establece que los títulos valores son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se

emitidos, también conocidos como activos financieros, como principal instrumento (Atehortúa, 2020) y contiene a su vez los dos siguientes submercados que en todo caso se encuentran sujetos a la regulación y supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC): primero el Mercado público de valores cuyas negociaciones se efectúan a través de la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), y segundo el Mercado mostrador o no intermediado que se realiza por fuera de la Bolsa con títulos inscritos en el Registro Nacional de Emisores y Valores (RNEV).

Dentro del mercado de capitales no intermediado los bonos son uno de los instrumentos de renta fija más populares para la financiación a largo plazo, y los bonos verdes son una variante que se ha popularizado en los últimos años debido a su enfoque en proyectos sostenibles y ambientalmente responsables. En Latinoamérica, los bonos emitidos en Brasil, México y Colombia tienen rentabilidades mayores a los emitidos en Chile, lo cual se explica por el hecho de que estos países tienen un menor riesgo de inversión que Chile. Además, según la regresión anterior, se concluye que los bonos ordinarios tienen una rentabilidad promedio de 89.9 puntos básicos mayor que los bonos verdes, lo cual es coherente con otros estudios revisados en la literatura y las gráficas presentadas en el apartado anterior (Uribe, 2019).

Partes interesadas

Dentro de los requisitos de diseño y para efectos de la presente propuesta, a partir de la revisión de bibliografía y las identificadas por Gidon Katten (2021) para su propuesta en Algorand, de quien se pueden extraer los roles de usuario en la DApp, se toman como actores relevantes en el mercado descentralizado de bonos verdes a los siguientes:

.....
incorpora, y que pueden ser de contenido crediticio, corporativos o de participación y de tradición o representativos de mercancías. La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de Colombia coincide con esta definición y manifiesta que los títulos valores son documentos que incorporan una obligación de pago y se pueden negociar en el mercado. Además, la ley de circulación de cada tipo de título es particular y se rige por un régimen normativo especial que no se aplica a los demás títulos ejecutivos. siendo su vía ordinaria de ejecución la acción cambiaria regulada por el artículo 780 y ss. Código de Comercio (SC-CSJ Rad. 2019-00018-01 MP. Tolosa Villabona, 2019).

Reguladores. Son las agencias gubernamentales encargadas de regular y supervisar el mercado de valores, incluyendo los bonos verdes. En el caso colombiano es la Superintendencia Financiera de Colombia. Para el caso de un mercado descentralizado de bonos verdes, de acuerdo con Gidon Katten (2021), el rol de usuario del regulador financiero es “aprobar la emisión de bonos verdes, monitorear las transacciones financieras del bono, congelar el bono en presencia de irregularidades financieras y también poder evitar que inversionistas específicos se beneficien de los bonos en casos como violaciones” (p. 22).

Inversores. Son personas o instituciones que invierten en el mercado descentralizado de bonos verdes, buscando un retorno financiero y apoyando proyectos sostenibles. El rol de usuario implica que compren los bonos verdes disponibles del emisor justo cuando son emitidos o a través del mercado secundario, por ello “deben poder tomar decisiones informadas con respecto a la solvencia crediticia del emisor y el carácter verde del bono. Los tenedores de bonos también deberían poder recibir cupones regulares y pagos de capital utilizando una moneda estable” (Katten, 2021, p. 21).

Emisores. Son las empresas o entidades que emiten bonos verdes en el mercado descentralizado, buscando financiamiento para proyectos sostenibles y responsables con el medio ambiente. Su rol de usuario consiste en emitir el bono verde y a cambio recibir el pago en moneda estable para que pueda utilizar los fondos libremente para su proyecto, además debe estar sujeto a “un mecanismo para que el emisor cumpla con los requisitos de bonos verdes según el marco de estándares de bonos verdes, y la capacidad de pagar a los inversores en forma de cupones y pagos de capital” (Katten, 2021, p. 21).

Verificadores externos. Son las agencias independientes encargadas de verificar la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental de los proyectos financiados con bonos verdes. En el estudio basado en Algorand se les denomina verificador verde. Su rol consiste en identificar y emitir una “calificación verde a una propuesta de uso inicial de los ingresos de un bono verde y también evaluar los informes continuos de bonos verdes del emisor. Para hacer esto, deberán poder leer

el informe de los emisores y compartir públicamente sus evaluaciones” (Katten, 2021, p 21).

Intermediario. Bancos, instituciones financieras o demás actores reconocidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto-Ley 663 de 1993) encargadas de intermediar en la emisión y comercialización de bonos verdes, brindando servicios de corretaje y garantías a los inversores.

Marco normativo para la emisión de bonos verdes

De conformidad con los artículos 752 a 756 del Código de Comercio, para los Bonos se establece que son títulos-valores que representan una parte alícuota de un crédito colectivo constituido por una sociedad o entidad bajo la vigilancia del Gobierno. Los bonos pueden emitirse en una o más series numeradas con bonos de igual valor nominal.

Los títulos de los bonos deben contener información sobre la sociedad emisora, el capital suscrito, el tipo de interés, el plazo para amortizar el capital e intereses, las garantías y otras indicaciones necesarias. Las acciones para el cobro de los intereses y el capital prescriben en cuatro años desde la fecha de emisión, salvo en los casos en que se publique la lista de bonos favorecidos en un diario de circulación nacional.

En el nivel regulatorio, la Circular Básica Contable y Financiera No. 100 de 1995 de la Superintendencia Bancaria, y sus modificaciones efectuadas mediante la Circular Externa No. 018 de 2021 de la SFC, establecen que la obligación de las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia es la de valorar y contabilizar adecuadamente las inversiones en títulos y valores de deuda, títulos y valores participativos, bienes inmuebles y otros derechos económicos que conforman los portafolios o carteras colectivas bajo su control, ya sea que estos sean propios o administrados a nombre de terceros. Esta norma debe ser cumplida según lo dispuesto en la misma.

El Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (SIMEV) creado mediante la Ley 964 de 2005, fue reglamentado a través de modificaciones a la Resolución 400 de 1995 de la Superintendencia de Valores. Actualmente se encuentra compilada en el Decreto 2555 de 2010. Esta normativa es de relevancia destacada pues a partir de su

artículo 5.1.1.1.1 establece el Régimen del SIMEV, en cada uno de sus registros, a saber: Registro Nacional de Valores y Emisores, Registro Nacional de Agentes del Mercado de Valores y Registro Nacional de Profesionales del Mercado de Valores.

La Circular Básica Jurídica (Circular Externa 007 de 1996) emitida por la Superintendencia Financiera establece que los organismos de autorregulación del mercado de valores deben actuar como supervisores de la actividad de intermediación de valores, así como expedir normas para el funcionamiento adecuado de las actividades y operaciones en el mercado de valores. Además, se les asigna la tarea de generar procesos de trazabilidad de las operaciones con el objetivo de generar un registro único de las operaciones realizadas en el mercado y promover el desarrollo y eficiencia del mercado de valores, entre otras tareas.

Frente a los instrumentos de renta fija, y en particular la clasificación de los bonos con destinación específica, dicho instrumento los fracciona de la siguiente manera.

Figura 4. Instrumentos de renta fija y bonos de destinación específica



Fuente: elaboración propia a partir de la Circular Básica Jurídica de la SFC.

Como se puede observar, la normativa relativa a la emisión de bonos verdes está incorporada en la Circular Básica Jurídica de la SFC contenida en la Circular Externa No. 29 de 2014 y concuerda con los Principios de los bonos verdes (GBP) creados por la Asociación Internacional de Mercados Captales sobre los que el Estado colombiano erigió el “Green Bond Framework” (GBF), documento marco de emisión de bonos verdes soberanos, (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021). A continuación, se presenta el flujo de emisión de bonos verdes de acuerdo con los GBP de la International Capital Market Association (Icma):

Figura 5. Flujo de emisión de bonos verdes

Fuente: elaboración propia a partir de Icma (2021).

En síntesis, se puede decir que los criterios estandarizados para el ciclo de los bonos verdes son:

Selección de proyectos (gestión y uso de fondos). Los bonos verdes deben destinar sus fondos a financiar proyectos que contribuyan directamente a la mitigación o adaptación al cambio climático, la conservación y uso sostenible de recursos naturales, la protección de la

biodiversidad, la eficiencia energética, el transporte sostenible, la gestión de residuos, entre otros.

Evaluación ambiental. Los proyectos deben ser evaluados para determinar su impacto ambiental y cómo se alinean con las metas climáticas y ambientales globales.

Gestión de riesgos. Las entidades emisoras de bonos verdes deben asegurarse de que los proyectos financiados se gestionen adecuadamente para minimizar los riesgos ambientales y sociales.

Transparencia y divulgación. Los emisores de bonos verdes deben proporcionar información detallada sobre el proyecto financiado y cómo se cumple con los criterios de sostenibilidad. Además, deben ser transparentes sobre los resultados y el impacto del proyecto.

Certificación. Los proyectos financiados por bonos verdes pueden ser certificados por terceros independientes para asegurar que cumplen con los criterios de sostenibilidad.

Seguimiento y reporte. Las entidades emisoras de bonos verdes deben realizar un seguimiento constante de los proyectos financiados y reportar periódicamente sobre su impacto y los beneficios ambientales y sociales asociados.

Requisitos para la Emisión de bonos verdes

Inscripción en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE)

En la actualidad la inscripción en el RNVE está regulada en el Decreto 2255 de 2010, específicamente en el artículo 5.2.1.1.1 y siguientes. A continuación, se indican los requisitos para la inscripción en el RNVE.

Requisitos generales

El artículo 5.2.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, cualifica a quiénes pueden ser considerados emisores¹⁴, a saber: “a) Las sociedades por acciones; b) Las sociedades de responsabilidad limitada; c) Las entidades

14 También denominados como vehículos societarios.

cooperativas; d) Las entidades sin ánimo de lucro¹⁵; e) La Nación y las entidades públicas descentralizadas por servicios y territorialmente; f) Los gobiernos extranjeros y las entidades públicas extranjeras; g) Los organismos multilaterales de crédito; h) Las entidades extranjeras; i) Las sucursales de sociedades extranjeras; j) Los patrimonios autónomos fiduciarios, constituidos o no como fondos de inversión colectiva; k) Los fondos de inversión colectiva, cuyo régimen legal les autorice la emisión de valores; l) Las universalidades de que trata de la Ley 546 de 1999”. De modo que solo las doce anteriores tipologías de entidades están habilitadas para emitir valores a través del RNVE, único mecanismo autorizado tanto en el mercado público de valores como en el mostrador o desintermediado.

Las entidades emisoras de valores que pretenden colocar sus títulos lo deben solicitar a través de su representante legal adjuntando la siguiente documentación en virtud del artículo 5.2.1.1.3 sobre requisitos de la inscripción:

Formulario de Inscripción: formato de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Reglamento de emisión y colocación.

Copia del acta de la reunión que aprobó la colocación proferida por el órgano competente de acuerdo con los estatutos sociales.

El prospecto de información.

Copia (facsímil o reproducción exacta) del macrotítulo (tratándose de emisiones desmaterializadas) o del título valor que se emitirá.

Cuando el emisor sea una entidad pública, copia de los conceptos y autorizaciones expedidos con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 22 del Decreto 2681 de 1993 o a las normas que lo modifiquen o sustituyan

Certificado de existencia y representación legal de la entidad emisora menor a 3 meses de expedición.

Estudio de factibilidad económica, financiera y de mercado cuando el emisor tenga menos de dos (2) años de haber iniciado operaciones.

Documentos de garantía de la emisión si hay.

.....
 15 En cuyo caso su fin altruista debe ser uno relacionado con el objetivo sostenible a ejecutar, por ejemplo, la conservación forestal.

Copia de los estatutos sociales.

Constancia de las personas que ejercen la revisoría fiscal de la emisora.

Calificación de la emisión.

Requisitos especiales

Para la emisión de valores en el mercado primario el artículo 5.2.1.1.5 del Decreto 2555 de 2010 exige unos documentos adicionales para incrementar la publicidad del proceso. A saber:

Copia del acto mediante el cual el organismo estatal competente autorizó la emisión para la colocación de los valores, salvo que dicho organismo sea la Superintendencia Financiera de Colombia.

Justificación del precio de valores.

Proyecto del aviso de oferta

Copia de los folletos y otros materiales publicitarios que se vayan a utilizar para la promoción de los valores.

Copia de los contratos suscritos entre el emisor y los intermediarios con miras a la colocación de los valores por parte de estos últimos.

Copia del proyecto del contrato de administración de la emisión, si va a ser administrada por entidad diferente a la emisora.

Copia del proyecto de contrato suscrito entre la sociedad emisora y la sociedad que actuaría como representante legal de tenedores de bonos.

Copia del contrato suscrito entre el emisor y el colocador, en el cual se establecen los términos, condiciones y obligaciones en los que se llevaría a cabo la estabilización de precios.

En el mercado intermediado, a partir de este punto la entidad emisora deberá proceder a su inscripción en la Bolsa de Valores de Colombia y en Depósito Centralizado de Valores de Colombia - DECEVAL.

Particularidades de los mercados de carbono

Como se mencionó, los mercados de carbono se pueden dividir en dos grandes grupos, los mercados regulados y los mercados voluntarios. Los primeros están integrados por los mercados del Protocolo de Kyoto (Mecanismos de Desarrollo Limpio y Mecanismo de Implementación Conjunta), del Acuerdo de París (administrado por la CMNUCC para transar unidades de CO₂), los Sistemas de Comercio de Emisiones (SCE)

para el cumplimiento del Acuerdo de París, y el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA). De otra parte, los mercados voluntarios permiten a cualquier persona natural o jurídica de derecho público y privado compensar sus emisiones o ‘neutralizar’ su huella de carbono de forma voluntaria, y trae como beneficio corporativo el cumplimiento de los compromisos de responsabilidad social empresarial (Reverdece, 2020).

Figura 6. Clasificación de los mercados de carbono



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

Las unidades de comercialización en los mercados de CO₂ pueden ser a su vez dos, los certificados de reducción de emisiones o créditos de compensación y los cupos transables de GEI. Al respecto, de acuerdo con el artículo 29 y siguientes de la Ley 1931 de 2018, se establecieron una serie de Instrumentos Económicos y Financieros para la Gestión del Cambio Climático. Allí se definieron los cupos transables

de emisión de GEI como un “derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de CO₂ u otro Gas de Efecto Invernadero por una cantidad equivalente a una tonelada de CO₂, el cual solo puede ser transado en Sistemas de Comercio de Emisiones (SCE)” (Ley 1931 de 2018). También creó el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE), sometido a reglamentación del Gobierno Nacional, a quien además le confirió la regulación de la medición de emisiones, reducciones y remociones de GEI. Adicionalmente, se autorizó al Gobierno Nacional para establecer el régimen de incentivos dirigidos a personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Partes interesadas

El método del presente estudio toma como actores relevantes en el mercado voluntario de créditos de carbono a los siguientes, de acuerdo con una interpretación de Reverdece (2020):

Emisores. Personas naturales o jurídicas de derecho privado o público que desarrollen proyectos o programas de certificación en los ámbitos internacional como el MDL, en los ámbitos regionales como el Programa de Compensación de Cumplimiento de California y en el ámbito de las organizaciones privadas como VERRA y Gold Standard, que según su estándar delimitan la metodología, cobertura geográfica y reglas de operación.

A su vez es propietario del proyecto de reducción de emisiones, el emisor debe garantizar que en realidad se esté reduciendo o absorbiendo de forma permanente, medible y verificable a través de un Organismo de Verificación y Validación (OVV) de GEI independiente.

Compradores/inversores. En el caso del mercado voluntario se enfoca en entidades de derecho privado o público e incluso sin ánimo de lucro, que tengan conciencia y responsabilidad social por compensar las emisiones; o que estén reguladas por algún mecanismo de precio al carbono (impuestos al carbono y/o SCE) y desean compensar sus emisiones, no causar el impuesto al carbono o cumplir sus obligaciones.

Reguladores. Compuesto principalmente por el Gobierno Nacional, quien establece las reglas para la compensación, las características de las iniciativas de mitigación para generar créditos y los requisitos de acreditación de los OVV. No obstante, como se verá es relevante todo el Estado pues en este mercado es fundamental el actor que compone los órganos colegiados de decisión política. Solo dichos órganos tienen la función de configurar los elementos esenciales de los tributos¹⁶, tal como ocurrió con la promulgación del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 (impuesto al carbono).

Verificadores Externos-OVV Acreditado. Entidad independiente acreditada para verificar la reducción o absorción de emisiones que genera un proyecto o iniciativa.

Son relevantes otros actores y elementos externos e internos, que acaban de cerrar la configuración del sistema de mercado:

Estándares de Certificación. Constituyen los parámetros que deben cumplir las unidades de carbono de cualquier proyecto, programa o actividad para que sean certificados, incluyendo reglas sobre metodología de contabilidad de emisiones, monitoreo, evaluación independiente y transparencia para evitar doble contabilidad.

Registro. Es la infraestructura donde se inscribe la información y estado del proyecto de acuerdo con ítems como: implementación, rendimiento, número de créditos disponibles o vendidos. Es normal que cada estándar maneje su propio registro.

Entidades financieras. Entidades del sistema financiero ya expuesto, para que actúen como intermediarios que faciliten el comercio, liquidez al mercado, oferta de servicios derivados, especular, y hagan análisis del mercado para divulgar información.

Otros actores. Referido a entes no encargados de la regulación, pero que pueden ejercer veeduría sobre la reducción de la demanda de unidades de carbono para incrementar la ambición climática tales como Organizaciones No Gubernamentales.

.....
¹⁶ En cuanto a materia tributaria, la Constitución establece que solo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales en tiempos de paz (artículo 338)

Marco normativo para la emisión de créditos de carbono

Mencionadas las implicaciones del artículo 29 y siguientes de la Ley 1931 de 2018, debe irse un poco más atrás en el tiempo, hasta el 29 de diciembre de 2016, fecha de la promulgación de la Ley 1816 de 2016, cuando por primera vez se consagró en el territorio nacional un impuesto ambiental: el impuesto al carbono. Tributo¹⁷ considerado como el primer impuesto ambiental del país¹⁸ y parte de la reforma tributaria estructural de entonces.

Impuesto al carbono

Desde la Ley 2277 de 2022, se fijó legalmente que la causación del impuesto nacional al carbono se aplica en una sola etapa en relación con el primer evento que genere el hecho imponible.¹⁹

.....
17 Para una mejor comprensión debe tomarse en cuenta la doctrina tributaria, así de acuerdo con Bravo Arteaga (2012) y Morel (2010) existen tres tipos de tributos que se clasifican según sus características sustanciales:

Impuesto. Este tributo no depende de la vinculación del Estado con el sujeto pasivo. Se grava sobre bienes indivisibles y se cobra para financiar el bien común, es decir, para que todos los miembros de la sociedad contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos.

Tasa. En este tipo de tributo, el contribuyente es a la vez beneficiario. Hay una vinculación directa con un servicio del Estado, por lo que el obligado en este tipo de tributo recibe efectiva y concretamente algo del sujeto activo a cambio de su pago. Por ejemplo, una tasa municipal puede ser cobrada a los propietarios de vehículos que utilizan las vías públicas. Contribución. Este tipo de tributo se refiere a una recuperación por parte del Estado, respecto a las obras públicas que benefician concreta o presuntivamente en materia económica al contribuyente. Por ejemplo, un impuesto a la propiedad puede ser cobrado para financiar la construcción de una carretera que mejore el acceso a una zona comercial.

Los impuestos se aplican para financiar el bien común, las tasas se cobran por un servicio específico del Estado, mientras que las contribuciones se utilizan para recuperar el costo de obras públicas que benefician al contribuyente.

18 <https://conservationfinancenetwork.org/2018/11/27/colombia-puts-tax-on-carbon>

19 En el caso de gas y derivados de petróleo, el impuesto se causa en la venta por parte del productor en la fecha de emisión de la factura, en los retiros para consumo propio del productor en la fecha del retiro, y en las importaciones en la fecha en que el gas o el derivado de petróleo sea nacionalizado. En cuanto al carbón, el impuesto se causa en la venta al consumidor final en la fecha de emisión de la factura, en el retiro para consumo propio en la fecha del retiro, o en la importación para uso propio en la fecha de su nacionalización, de acuerdo con el inciso tercero del artículo 221 de la Ley 1819 modificado por el artículo 47 de la Ley 2277 de 2022 Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones

Este impuesto se compone de la siguiente forma:

El hecho generador. La venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de combustibles fósiles en el territorio nacional.

El sujeto pasivo del impuesto al carbono. En el caso de gas y derivados del petróleo es quien adquiera estos combustibles del productor o importador, y en el caso del carbón, son quienes lo adquieran o utilicen para consumo propio dentro del territorio nacional. Los productores y los importadores son responsables del impuesto, independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realiza el hecho generador. En ambos casos, los responsables autoliquidarán el impuesto.

La base gravable y la tarifa (artículo 222). Se determinan por el factor de emisión de dióxido de carbono (CO₂) para cada combustible fósil. La base gravable se establece en kilogramos de CO₂ por unidad energética de terajoules, y la tarifa correspondiente se fijó en 20.500 pesos colombianos por tonelada de CO₂.

Según el artículo 222 el impuesto se declarará y pagará bimestralmente, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) será la entidad encargada de su recaudo y administración. El impuesto es deducible del impuesto sobre la renta y no se aplica a los biocombustibles, el alcohol carburante destinado a la mezcla con gasolina y los combustibles exportados. Además, en algunos lugares, como Amazonas y Chocó, la tarifa será de cero pesos para algunos combustibles.

Los ingresos recaudados por el Impuesto Nacional al Carbono se destinan conforme el artículo 223 de la Ley 2169 de 2021, que establece la destinación específica del Impuesto Nacional al Carbono. Así, a partir del 1 de enero de 2023, el 80 % de los recursos recaudados por el impuesto se destinarán a la protección del medio ambiente, en particular a la gestión de la

[...] erosión costera, la reducción de la deforestación y su monitoreo, la conservación de fuentes hídricas, la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos, la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021. (Ley..)

Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática (Fonsurec). El 20 % restante está destinado a la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), priorizando los proyectos en los municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En relación con beneficios, exenciones, deducciones y regulación, se deben observar los párrafos del artículo 222 actual de la Ley 2109 de 2021, es decir, con las modificaciones de la reforma tributaria más reciente. En el primer párrafo se establece que los sujetos pasivos del impuesto nacional al carbono no tendrán que pagar el impuesto si certifican ser carbono neutro. Esta certificación puede ser obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final. Sin embargo, esta exención no puede superar el 50 % del impuesto causado. Además, es importante destacar que, una vez utilizada esta certificación para no causar el impuesto, no se puede volver a utilizar para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario²⁰.

El segundo párrafo puede estimular el mercado de coquerías, pues se consagró que el impuesto al carbono no se aplica al carbón utilizado en coquerías. El cuarto párrafo establece, en relación con el gas natural, que el impuesto solo se causa en la venta a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica, por ende, estimula los demás sectores que quedarían exentos y a este lo impulsaría al mercado de carbono. En relación con costos y precios de venta, el párrafo tercero establece que el impuesto se causa en la venta de gas licuado de petróleo a usuarios industriales, por lo tanto, es algo a observar por dichos sectores.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está autorizado para establecer mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación del impuesto establecido en el primer

.....
20 Las empresas que trabajan en proyectos de mitigación de emisiones de GEI pueden ofrecer sus servicios a empresas que quieran obtener la certificación de carbono neutro para así no pagar el impuesto. Además, las empresas certificadoras también pueden ver una oportunidad de negocio en la certificación de empresas carbono neutro.

parágrafo. Las empresas relacionadas con proyectos de mitigación de emisiones de GEI deben observar el artículo 1.6.1.13.2.1., el 1.6.1.13.2.5 y el 1.6.1.13.2.38. del Decreto 2487 de 2022²¹. Artículos que reglamentan las normas de presentación de declaraciones tributarias, los formularios, el contenido de las declaraciones y los plazos para declarar y pagar el impuesto nacional al carbono. Sobre este último aspecto se debe anotar que la consecuencia de la inobservancia de los plazos establecidos²² es el entendimiento de las declaraciones como no presentadas²³.

En síntesis, el Impuesto Nacional al Carbono en Colombia entró en vigor para el periodo fiscal de 2017, grava la venta, retiro o importación de combustibles fósiles y su base gravable y tarifa se determinan por el factor de emisión de CO₂. Los ingresos recaudados se destinan al Fondo para una Colombia Sostenible para financiar proyectos de sostenibilidad ambiental y desarrollo rural sostenible en zonas afectadas por el conflicto armado.

.....
21 Por el cual se reglamentan los artículos 260-5, 260-9, 356-3, 364-5, 378, 381, 512-1, 512-6, 555-2, 579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 800, 803, 811, 876, 877, 910 y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221, 222 y parágrafo 7° del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, se modifica el epígrafe y se sustituyen unos artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

22 Los plazos para cada periodo bimestral son: 10 de marzo de 2023, 12 de mayo de 2023, 12 de mayo de 2023, 15 de septiembre de 2023, 17 de noviembre de 2023, y 12 de enero de 2024.

23 En procedencia de los efectos del artículo 580 del E.T. Estos efectos no operan ipso iure y requiere siempre que la autoridad tributaria declare mediante acto administrativo la situación de la declaración tributaria como no presentada mediante una actuación que respete el derecho de audiencia y contradicción. En esta circunstancia también procede la sanción por extemporaneidad en la declaración del artículo 641 del E.T. El Consejo de Estado “ha considerado que la ocurrencia de cualquiera de las causales del artículo 580 del Estatuto Tributario, para considerar como no presentadas las declaraciones tributarias no opera “ipso iure” o de pleno derecho, sino que debe ser materia de un acto que así lo declare, en garantía del derecho de defensa que asiste al contribuyente o responsable para hacer valer los factores y conceptos de su liquidación privada.” (Consejo de Estado, sentencia 16737 de la Sección Cuarta con fecha 26 de noviembre de 2009).

Consideraciones sobre los mercados de carbono

Continuando sobre los instrumentos del artículo 29 y siguientes de la Ley 1931 de 2018, es pertinente mencionar la Resolución 1447 de 2018²⁴ del Ministerio de Ambiente que reglamentó el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación del PND 2014-2018. Este estableció el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia²⁵ (REDD+), consistente en un mecanismo que está respaldado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y sobre el que las ONG ponen énfasis en la justicia de las tratativas sobre los beneficios económicos que se generan en los mercados asociados al impuesto al carbono.

Por otra parte, también es una alternativa dentro de la acción climática los denominados certificados de reducción de emisiones o créditos de compensación, que se pueden comercializar en mercados voluntarios donde es necesario cumplir los estándares y hacerlo mediante las plataformas que se disponen para ello. Además, parte de su garantía consiste en ser verificadas por una tercera parte independiente mediante procesos de auditoría continua.

Este tipo de mercados voluntarios se desarrollan en todo el territorio nacional. Así, cuando se involucran sujetos colectivos de especial protección constitucional es necesario considerar los derechos fundamentales y derechos humanos relacionados. En la actualidad, en la Corte Constitucional cursa trámite una revisión de tutela tras surtirse la selección del proceso con Expediente N° T-9.312.858 relacionado con los “derechos fundamentales a la integridad cultural, la autodeterminación, al gobierno propio y al territorio” del Consejo Indígena del Pirá Paraná y la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná – (Acaipi) en el Vaupés. Esto en el contexto de un contrato de mandato entre Acaipi y la Corporación Masbosques para

.....
24 Que reglamentó el artículo 175 de la Ley 1753 de 2018 correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que creó el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.

25 Reducing emissions from deforestation and forest degradation.

“adelantar las gestiones necesarias del proyecto para la Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques REDD+” (Acaipi, 2022, p. 4).

Es importante que las empresas adopten mecanismos de debida diligencia en derechos humanos²⁶, que permitan dar cumplimiento a los estándares de la garantía de participación para las comunidades en el procedimiento de la Resolución 1447 de 2018. Intervinientes del trámite de revisión citado sostienen que es necesario que las “empresas formuladoras, verificadoras y certificadoras de proyectos REDD+ [...] deben incluir evaluaciones de impactos potenciales y reales del proyecto sobre los derechos humanos”, cuya ausencia acarrea responsabilidad sobre dichas empresas intervinientes (Dejusticia, et. al, 2023).

Existe preocupación por los efectos que puede generar este tipo de mercados en los sujetos colectivos involucrados en su ejecución, pues en el presente caso se ha denunciado la necesidad de prevenir “conflictos intraétnicos en el territorio indígena del Pirá Paraná. Teniendo en cuenta la fragmentación entre autoridades causada en el marco de la contratación con Corporación Masbosques” (Dejusticia, et. al, 2023, p 11). Es necesario una normatividad del orden público que, mediante mecanismos de control, seguimiento y rendición de cuentas, refuerce el compromiso de las organizaciones de mercados verdes con los derechos humano. No obstante, dado los fines altruistas que caracterizan este mercado, es pertinente que sea iniciativa propia de los entes privados y especialmente las organizaciones certificadoras para que los créditos de carbono no pasen a la historia como el mercado ambiental que destruyó a los pueblos indígenas.

La debida diligencia en derechos humanos por parte del intermediario (usualmente una empresa sin ánimo de lucro o equivalentes internacionales relacionadas con fines ambientales²⁷) entre las co-

.....

26 Al respecto, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos sobre Diligencia debida obligatoria en materia de derechos humanos (DDHM): <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-business/mandatory-human-rights-due-diligence-mhrdd>

27 Véase en el territorio nacional la Corporación Acción Verde, la Fundación Natura, Reforest Peace; o en el ámbito internacional reforestACTION, cuyas Fases de desarrollo de un proyecto de carbono incluyen una multifuncionalidad forestal y una planeación en cinco

comunidades, los inversores, los estructuradores de los instrumentos financieros y todas las partes interesadas es un componente esencial para garantizar que estos proyectos se lleven a cabo de manera justa y equitativa, garantizando su participación efectiva, su consentimiento previo, libre e informado, y el respeto de su autonomía y su cultura.

A medida que estos mercados continúan evolucionando, es imprescindible que se establezcan y apliquen normativas claras para proteger los derechos de todas las partes involucradas y para asegurar que los beneficios de estos proyectos sean compartidos de manera justa. Siempre es importante recordar que, aunque estos mecanismos pueden contribuir significativamente a la mitigación del cambio climático, deben ser implementados de manera que respeten y promuevan los derechos humanos y la justicia social. Debe evitarse un antagonismo ingente entre los mercados ambientales y las comunidades protectoras del ambiente, para asegurar que estos contribuyan al desarrollo sostenible y a la justicia social.

Aspectos generales relevantes sobre incentivos tributarios

El artículo 256 del Estatuto Tributario establece un descuento tributario del 30 % para las personas que inviertan en proyectos de investigación, tecnología o innovación de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología en Innovación. El descuento se aplicará en el impuesto sobre la renta a cargo en el período gravable en que se realizó la inversión. Las inversiones podrán ser realizadas a través de actores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y estarán sujetas a procedimientos de control, seguimiento y evaluación definidos por el Consejo.

.....
fases que en suma comprenden más de treinta años donde los financistas asumen el riesgo de inversión sabiendo la duración del proceso de verificación y monitoreo. Así, desde la segunda fase (2 a 4 primeras semanas) se emite una primera estimación de secuestro de carbono para que en la cuarta fase (6 a 9 meses) se efectúe consulta a partes interesadas locales y en la quinta fase se ejecute el proyecto, una vez los elementos de la lógica de certificación se han concretado, se ha establecido un proceso de evaluación completamente proporcional y se ha establecido una lógica de repartición entre los actores interesado. Véase: <https://www.reforestacion.com/en/developing-certified-carbon-projects>.

El artículo también establece en su primer párrafo que al calificar el proyecto deberán tenerse en cuenta criterios de impacto ambiental. Además, se definen otras situaciones en las que se aplicará el mismo descuento tributario, como en el caso de donaciones a programas de instituciones de educación superior, como el Icetex o el Fondo Nacional para el Financiamiento para Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

El descuento también se aplicará “a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado” en empresas contribuyentes de renta, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNTB. En el caso de títulos de doctorado obtenidos en el exterior “se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normatividad vigente, de manera previa a su vinculación”. Además, se establece que las donaciones a iNNpulsa realizadas por los contribuyentes del impuesto sobre la renta también serán sujetas a este descuento, siempre y cuando sean aprobadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue, y que los recursos recibidos por “iNNpulsa Colombia deberán ser destinados a programas o [...] instrumentos [...] que beneficien a los emprendedores del país” (Artículo 256 del Estatuto Tributario).

Los “recursos podrán ser destinados como capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado dentro de los programas de consolidación de emprendimiento ofrecidos por iNNpulsa Colombia o quien haga sus veces” (Artículo 256 del Estatuto Tributario). Dichas donaciones no pueden ser destinadas a los gastos de funcionamiento de la entidad y su reglamentación quedó en pendencia de regulación específica por parte del Gobierno Nacional.

Otros aspectos tributarios relevantes

De acuerdo con el artículo 771-5 del Estatuto Tributario, los bonos son un medio de pago con efectos de reconocimiento fiscal, por lo cual los bonos verdes no implican discusión sobre su naturaleza tributaria, incluso frente a su representación mediante criptoactivos. En la doctrina de la Dian los criptoactivos son entendidos como “bienes inmateriales o incorpóreos susceptibles de ser valorados, forman parte del patrimonio y pueden conducir a la obtención de una renta[...]

no tiene un poder liberatorio ilimitado[...] para efectos fiscales, será considerado como un activo intangible (Dian, Oficio 915014 de 2022).

Además, la Dian adoptó la definición del Grupo de Acción Financiera²⁸ del concepto de minería de monedas virtuales como actividad para efectos tributarios, comprendiendo en ella tanto la ejecución de un software para hacer el registro de bloques validando las transacciones y obteniendo recompensa por ello²⁹, como también al trading de los usuarios de exchanges y la generación de comisiones para estas, pues todos los casos implican un registro de una operación en la base de datos desde las billeteras implicadas, lo que evidencia algo que se tiene mediante ese dato digital, pues tiene valor en sí mismo. Otra actividad relacionada es la micro financiación mediante tokenización para financiar propiedad inmobiliaria.

Identificados los sujetos que desarrollan la actividad y los bienes obtenidos, se toma en cuenta que el impuesto de renta³⁰ grava todos los ingresos que obtenga un residente colombiano en el año que sean susceptibles de incrementar su patrimonio neto, concluyendo de un análisis del artículo 653 al 663 del Código Civil, que los criptoactivos son bienes inmateriales o incorporales susceptibles de ser valorados que se entienden recibidos en especie³¹, se encuentran gravados en Colombia y pueden conducir a una renta presuntiva. Debe recordarse que aquí opera la obligación del contribuyente de aportar información en relación con estas operaciones³².

La Ley 964 de 2005 estableció el tributo de contribución especial a cargo de los emisores y en favor de la SFC³³. En concreto el artículo 8 de la Ley 964 de 2005 establece que

.....
28 FATE/GAFI.

29 Lo que en sentido estricto informático significa minar criptoactivos.

30 Artículo 9 del Estatuto Tributario.

31 Para efectos del artículo 27 del Estatuto Tributario.

32 Para profundizar sobre los aspectos tributarios de los criptoactivos puede remitirse al Anexo.

33 También establece un beneficio tributario de exención del impuesto de renta y complementarios: “[...] los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios

[...] los derechos de inscripción en el Sistema Integral de Información del Mercado de Valores [...] y las cuotas a pagar a la Superintendencia de Valores se [calcularán y cobrarán de acuerdo con] el monto total del presupuesto de funcionamiento e inversión de la entidad en el año respectivo”. Las contribuciones se calcularán como “un porcentaje del valor total de las operaciones de cada actividad [...] de los activos de los fondos de valores [...] de la cantidad de valores depositados [...] del patrimonio de las sociedades titularizadoras [...] del valor del patrimonio del emisor [...] de los ingresos anuales de las sociedades calificadoras”³⁴. (Artículo 8 de la Ley 964 de 2005)

Las tarifas deben ser fijadas mediante acto administrativo general considerando el “costo efectivo de supervisión” según cada tipo de entidad. La Superintendencia podrá reliquidar las cuotas y establecer diferentes tarifas para quienes se encuentren en procesos concursales, de liquidación o reestructuración. El artículo también establece que los recursos por contribuciones no pagados en el plazo fijado causarán intereses de mora y sanciones.

Análisis de los desafíos y riesgos de un mercado descentralizado de bonos verdes y créditos de carbono

La financiación es un tema neurálgico en lo que respecta a la lucha contra el cambio climático. Los instrumentos financieros sostenibles surgen como una alternativa para subvencionar iniciativas de conservación y recuperación ambiental. No obstante, diversas voces se han opuesto a estos instrumentos como alternativa de financiación a la acción climática. La incorporación de los argumentos de oposición propicia la retroalimentación de la propuesta, lo que a su vez posibilita la iteración del diseño jurídico (Hagan, 2014).

.....
de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años” (Artículo 81).

34 Y otras personas jurídicas diferentes a las mencionadas que preceden que deban estar inscritas en el Registro Nacional de Agentes del Mercado como un porcentaje de los ingresos en el año.

Algunos autores señalan que los bonos verdes pueden usarse para facilitar prácticas como el greenwashing, en la medida en que los emisores pueden valerse de estos instrumentos para certificar un compromiso ambiental que no se corresponde con acciones tangibles de la empresa (Bandi y Pandimiglio, 2022).

Por otro lado, la confianza en el impacto ambiental de los proyectos verdes (bonos verdes) y de las toneladas capturadas de carbono (créditos de carbono) obedece a los mecanismos de certificación. Sin embargo, no existe un estándar de verificación u obligatoriedad único, lo que condena a los inversores a confiar ciegamente en la información proporcionada por los emisores, la cual es difícil de contrastar de forma independiente (Ehlers y Packer, 2017).

En lo que concierne a los estándares, preocupa el hecho de que no existe una definición unívoca de bono verde. Pese a que existen marcos de referencia como el de la Icma y el CBI estos no son universales. En el gigante asiático, por ejemplo, rige el catálogo de bonos verdes del Banco Popular de China (Molina, 2021). Además, existe el riesgo de que los bonos verdes financien proyectos que se habrían realizado de todos modos, lo que ha sido llamado ‘problema de la adicionalidad’. Esto se traduce en que la emisión e inversión en bonos verdes no representa un beneficio agregado para la conservación del ambiente (Greene, 2015).

Otro argumento en contra de los bonos verdes y los certificados de captura de carbono radica en la volatilidad del mercado. Como cualquier instrumento financiero, el valor de los bonos verdes y los certificados de captura de carbono puede estar sujeto a la volatilidad del mercado. Esto puede crear incertidumbre tanto para los inversores como para los emisores (Arboleña, 2021).

En particular, en el caso de los créditos de carbono, se menciona el riesgo de doble contabilidad de las reducciones de emisiones y la sobreoferta de créditos que afecta la rentabilidad del mercado y desincentiva la emisión en los Mecanismos de Desarrollo Limpio (Carbon Market Watch, 2019).

Otro desafío importante en la emisión de bonos verdes y créditos de carbono es la determinación del punto de equilibrio. Los emisores deben calcular cuidadosamente cuánto deben emitir para financiar

sus proyectos y obtener beneficios, pero sin exceder la capacidad del mercado para absorber los bonos y créditos. Si emiten demasiados, pueden saturar el mercado y reducir el valor de sus instrumentos financieros, lo que a su vez puede desalentar a los inversores y afectar la rentabilidad del proyecto. Por otro lado, si emiten muy pocos, pueden no obtener suficiente financiamiento para llevar a cabo su proyecto. En este sentido, se requiere una planificación cuidadosa y una evaluación rigurosa de los riesgos y oportunidades del mercado para determinar el punto de equilibrio óptimo en la emisión de bonos verdes y créditos de carbono.

En conclusión, aunque los bonos verdes y los certificados de captura de carbono pueden parecer una buena solución para la financiación de proyectos ambientales, existen diversos argumentos en contra de su efectividad en la lucha contra el cambio climático. Antes de adoptar un mercado descentralizado de bonos verdes y créditos de carbono se requiere un estándar de verificación, es decir una definición clara y precisa de lo que se considera un proyecto verde con el fin de evitar la confusión y la falta de credibilidad en el mercado. Además, es importante implementar medidas para evitar la doble contabilidad y la sobreoferta de créditos de carbono que pueden afectar negativamente la rentabilidad del mercado y desincentivar la emisión en los MDL y en el mercado voluntario.

Mercado descentralizado de bonos verdes y créditos de carbono

Teniendo en cuenta el análisis de la normatividad vigente y considerando que modificarla implica acciones públicas con resultados inciertos y no inmediatos (por ejemplo, cabildeo para modificar una ley o establecer incentivos), esta fase del estudio se centra en aprovechar los marcos jurídicos actuales y la síntesis efectuada para proponer un diseño de prototipo (Hagan, 2014) de tecnología aplicada a derecho (legaltech) que viabilice la emisión de bonos verdes y créditos de carbono mediante instrumentos financieros descentralizados (DeFi) en sintonía con los avances académicos (Karim *et al.*, 2022).

La propuesta busca optimizar la eficiencia, transparencia y seguridad en la gestión de dichos instrumentos, al tiempo que se ajusta al marco legal existente y se adapta a las necesidades de los actores del ecosistema al atender los riesgos de doble contabilidad, facilitando la verificación y proporcionando la posibilidad de medir públicamente las emisiones mediante la transparencia y divulgación de la información para facilitar el control normativo.

Criptoactivos, blockchain, smart contracts, DeFi's y Derecho

La implementación de un mercado descentralizado de bonos verdes y créditos de carbono se basará en el uso de criptoactivos, tecnología blockchain, contratos inteligentes (smart contracts) y la aplicación de la Finanzas Descentralizadas (DeFi). Estos componentes tecnológicos permitirán optimizar la eficiencia y transparencia en la gestión de los instrumentos financieros, al tiempo que se asegura el cumplimiento del marco jurídico existente y se satisfacen las necesidades de los diferentes actores involucrados.

Para su diseño y para un profesional en el campo de legaltech, los estándares de The Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) son de vital importancia, ya que representan la *lex artis* o el conjunto de reglas y principios aceptados como buena práctica en el desarrollo e implementación de tecnologías. Estos estándares proporcionan un marco sólido y confiable para garantizar la calidad, interoperabilidad y seguridad de los sistemas y aplicaciones legales. Al adherirse a dichos estándares los profesionales de legaltech pueden asegurarse de que sus soluciones tecnológicas cumplen con los criterios más altos de rendimiento, confiabilidad y ética, promoviendo la confianza en el uso de tecnologías innovadoras en el ámbito jurídico. Los estándares IEEE buscan fomentar la colaboración y la transparencia entre los actores de la industria, facilitando la comunicación, el intercambio de conocimientos y la creación de soluciones más eficientes y efectivas para abordar los desafíos legales contemporáneos.

Los criptoactivos o criptomonedas son activos digitales que utilizan criptografía de llave pública para garantizar la seguridad de las

transacciones. Pueden utilizarse para facilitar el intercambio de valor y representar la propiedad de los instrumentos financieros sostenibles mediante la emisión y transferencia de los bonos verdes y créditos de carbono, la seguridad de las transacciones y controlan la creación de nuevas unidades mediante criptografía. Bitcoin, propuesto por Satoshi Nakamoto (2008), es la primera muestra de criptoactivo y busca abandonar el paradigma de la confianza en las entidades bancarias sustituidas por la tecnología blockchain³⁵, una base de datos descentralizada en múltiples computadores que integran una red de nodos informáticos que registran las transacciones directas entre usuarios³⁶, agrupándolas en bloques.

Los nodos compiten por resolver algoritmos matemáticos (protocolos) que les autorizan para hacer el encadenamiento de bloques de transacciones, ambas identificadas por códigos encriptados mediante hashes. El nodo ganador registra su bloque solo si la red de nodos lo aprueba democráticamente según sus propios bloques de transacciones, es decir según su propia copia del “libro contable”. Estas copias garantizan además que los sistemas basados en blockchain eviten la doble contabilidad, pues la única forma de hacer fraude es disponer de mayor capacidad computacional que la mayoría de los nodos para influir en una votación cuando se hayan manipulado las transacciones. Algo que resulta ineficiente, pues los nodos o mineros son incentivados mediante nuevas unidades del activo digital por el gasto energético y de recursos computacionales³⁷ por lo que es más rentable invertirlos³⁸

35 Conocida como Tecnología de Contabilidad Distribuida (DLT). Una creativa explicación de blockchain para abogados se puede encontrar en una conferencia organizada por el Consejo de Estado de Colombia, allí se hace su comparación con el registro de propiedad de la tribu Yam de Micronesia sobre sus piedras Rai mediante un libro contable mental distribuido en la comunidad, quienes ejercen la verificación, semejante al libro distribuido en una red de nodos informáticos descentralizados (Ast, 2019).

36 O conocido como Peer to Peer (P2P) y por no incurrir en comisiones o hacerlo al mínimo.

37 En el Whitepaper de Bitcoin, compara a la actividad de registro de transacciones mediante el encadenamiento de bloques con la de los mineros, lo que ha llevado a la conocida expresión de minería de criptomonedas, y llamar a los nodos como mineros.

38 Aquí se hace alusión principalmente al protocolo de prueba de huella de trabajo (proof of work) que genera un alto gasto de procesamiento, sin embargo, no se ignora que

en incrementar la probabilidad de lograr el registro de bloques que en defraudar el sistema (Nakamoto, 2008).

Blockchain es una tecnología descentralizada que permite el registro y la verificación de transacciones de forma segura y transparente. Su infraestructura está basada en una red distribuida de nodos que validan y registran cada transacción en bloques enlazados de manera secuencial, manteniendo una copia del libro de contabilidad (IEEE, 2020c). El uso de la criptografía de clave pública permite a cada tener un par único de claves pública y privada (IEEE, 2013) en cuyo soporte se alojan datos relativos a los bloques transaccionales, transacciones individuales y contratos inteligentes. Estos últimos definidos como “[...] un conjunto de atributos, incluida su definición, identificación, representación y valores permitidos” (IEEE, 2020a). Esta es la base para los contratos inteligentes (smart contract)³⁹, que serán utilizados para automatizar y ejecutar los términos y condiciones de los bonos y créditos. Estos contratos programables en código (IEEE, 2020a) se ejecutarán de forma automática cuando se cumplan ciertas condiciones preestablecidas, lo que agilizará los procesos y minimizará la intervención humana, reduciendo así los riesgos de error y fraude.

En estos instrumentos los criptoactivos funcionan como NFT que facilitan el intercambio. Un ejemplo es el Bitcoin o el Ether. Este último funciona para las transacciones en smart contracts elaborados en lenguaje de programación Solidity cuyo registro se lleva en la blockchain

.....
actualmente hay otros mecanismos como la prueba de participación que impacta el almacenamiento, o voting consensus.

39 Ideados por Nick Szabo (1996) tomando en cuenta los elementos del diseño de contratos (observabilidad, verificabilidad, privacidad y aplicabilidad) en instrucciones computacionales para el logro de una propiedad inteligente, informático y criptógrafo, desarrollados actualmente por Vitalik Buterin, creador de Ether (2022) y programador de origen ruso. Básicamente consisten en instrucciones autoejecutables en código informático que implican la ejecución de disposiciones contractuales. Esto ha sido explorado y claramente explicado localmente con una identificación de los efectos jurídicos en los vínculos subjetivos bajo la égida del principio de equivalencia funcional de la Ley 527 de 1999 (Almonacid y Coronel, 2020) así la validez jurídica como vínculos contractuales de las instrucciones computacionales autoejecutables depende del cumplimiento de los requisitos normativos de cada vínculo contractual, no obstante, el objetivo de los smart contracts es garantizar su cumplimiento automático sin necesidad de ejecución judicial (Rothamel, 2020).

de Ethereum (Buterin, 2022). En 2017 se introdujeron NFT como “fichas para identificar algo o a alguien de manera única [...] y puede tener un valor diferente que otra ficha del mismo contrato inteligente, tal vez debido a su antigüedad, rareza o incluso a algo como su visibilidad”, mediante la publicación por parte de la Comunidad de Ethereum del Estándar ERC-721 para smart contracts (@MrJithil et al., 2017). Kate Sills (2018) sostiene que “las nuevas implementaciones de títulos de propiedad para el estándar ERC-721 pueden agregar valor adicional” al asegurar la transferencia del título. No obstante, critica que las implementaciones suelen conservar la centralización de la emisión, transferencia, interpretación y aplicación en el gobierno⁴⁰.

Se suele destacar la capacidad de los activos digitales para representar cualquier elemento de la realidad pero que finalmente se cambia por dinero fiduciario. Pese a su fungibilidad⁴¹, en la concepción local los criptoactivos no son considerados como dinero, pues según el Banco de la República (2018) este se caracteriza por ser una convención social con respaldo de un gobierno, lo que les otorga reconocimiento como divisas ante el Fondo Monetario Internacional, motivo por el que no son reconocidas como medios de pago en la definición estrictamente jurídica, pero sí en términos económicos donde fueron enmarcados dentro del concepto de activos digitales acompañando a los cupones digitales. Esta entidad también ha llegado a desaconsejar su uso como depósito de valor por la volatilidad de su precio.

Si bien el Estado colombiano ha promovido la prevención sin limitar su uso, el mismo Banco de la República (2018) ha reconocido la

.....
40 Al punto de la emisión centralizada de NFT (y monedas de colores) en el gobierno se critica que en la emisión surgen problemas como disputas irresolubles, títulos formales que no coinciden con los contratos y propiedades con varios propietarios registrados, como alternativas de emisión centralizada se han valorado las agencias de calificación, de manera similar a las agencias de calificación de bonos, aunque ello implica un incremento en los costos de información (Sills, 2018).

41 Fernando Hinestroza (2014) identificó las tres funciones del dinero: como instrumento de cambio pues la intermediación es su razón de ser; como unidad de cuenta; y como medio de pago con poder liberatorio en principio exclusivo.

diferencia entre los tokens internos y externos, y usos como las ICO⁴² para obtener financiamiento y su intercambiabilidad por cualquier clase de bien, o por uno programado de forma específica⁴³. Para facilitar dichas operaciones han surgido las exchanges, que sirven como plataformas de almacenamiento e intercambio de activos y ofrecen servicios para los usuarios como billeteras digitales y conversión de criptoactivos a divisas fiduciarias.

La tecnología blockchain ha sido explorada para la emisión de bonos (Pana & Gangal, 2021), de bonos verdes (Schrenk, 2021) con énfasis en el incremento de la confianza (Malamas et al., 2020) y a través de Algorand (Katten, 2021). Esta tecnología permite crear un entorno digital transparente y eficiente para la emisión de valores, conectando a usuarios según sus roles y funciones en el mercado financiero.

La aplicación de la DeFi permitirá que los participantes del mercado puedan acceder y utilizar los servicios financieros de forma descentralizada, sin necesidad de intermediarios tradicionales. Esto promoverá la inclusión financiera y facilitará la participación de una amplia gama de actores, fomentando así la liquidez y eficiencia del mercado. De acuerdo con la OCDE, el mercado DeFi es una tendencia en el espacio de los criptoactivos que permite la “creación de productos y servicios financieros descentralizados, sin intermediarios y basados en la cadena de bloques” (Ocde, 2022). Estos mercados DeFi se basan en DLT, principalmente en el protocolo Ethereum y buscan automatizar en redes basadas en comunidad los factores que contribuyen a la confianza en las instituciones centralizadas, operando de manera global y sin fronteras.

De acuerdo con el Whitepaper blockchain for scaling climate action es relevante mencionar que estas perspectivas son posibles a partir de la Web3, catalogada como una “revolución de la infraestructura digital

.....
42 Initial coin offerings. Al respecto es viable plantearse actualmente en el contexto colombiano la regulación específica de estas emisiones de criptoactivos, pues fácilmente pueden ser un vehículo de esquemas ponzi.

43 El Banco de la República (2018) ha resaltado la necesidad del Estado en comprender la tecnología blockchain en la infraestructura financiera para incrementar la eficiencia en liquidación y compensación de pagos, operaciones financieras y contratos digitales frente a convencionales.

basada en principios de diseño que incluyen descentralización, acceso democratizado, propiedad directa, código abierto e interoperable, verificabilidad y diseño de incentivos” que permiten a los usuarios un mayor control sobre los ecosistemas digitales de su actividad como solución para la privacidad, transparencia e inclusión financiera. De esta forma ha propuesto el concepto de finanzas regenerativas (ReFi) cuyo propósito es “construir herramientas financieras, hacer uso de incentivos económicos simbólicos y crear servicios que incorporen un sistema económico inclusivo y regenerativo, en lugar de extractivo” (World Economic Forum, 2023).

Es importante mencionar el concepto de Sistema de Información Geográfica (SIG o GIS), que es una herramienta que permite capturar, almacenar, manipular, analizar y presentar datos georreferenciados. Caffetti y Vargas (2022) han propuesto el uso de software libre de SIG como QGIS para desarrollar herramientas que permitan detectar especies nativas arbóreas y calcular la biomasa forestal, utilizando imágenes satelitales y aéreas en la Provincia de Misiones, Argentina. Estos datos georreferenciados pueden ser utilizados para verificar y calcular la cantidad de créditos de carbono presentes en una determinada área que, para este caso es la Reserva de Uso Múltiple Guaraní de la Facultad de Ciencias Forestales). Para lograr este objetivo se deben seguir una serie de pasos que incluyen la determinación de la biomasa forestal de cada especie, la comparación de los resultados con el índice del IPCC, la creación de una base de datos con imágenes satelitales y aéreas, la extracción de contornos y características específicas de cada especie, el procesamiento de los datos a través de un modelo computacional y la generación de una nueva capa para QGIS que permita detectar patrones de captura de CO₂.

Arquitectura propuesta

La arquitectura propuesta para el mercado descentralizado de bonos verdes y créditos de carbono estará diseñada teniendo en cuenta los aspectos de diseño tecnológicos y jurídicos enfocados en los usuarios. En esta sección, se propone una secuencia lógica sobre los valores objeto de estudio, tomando como base las contribuciones de

Schrenk (2021). La arquitectura propuesta vincula a los principales actores identificados, como los emisores, inversores, reguladores y verificadores externos, asignándoles roles específicos en la plataforma de blockchain.

Así, resulta pertinente partir con la definición del ciclo de vida de los valores. Basándonos en un instrumento de renta fija con vencimiento, tenemos que un valor es emitido e ingresa a su ventana de negociación, donde los inversores pueden adquirirlo directamente al emisor. Una vez cerrado el periodo de compra directa, ingresa en el mercado secundario hasta la fecha de su maduración. En ese lapso se pagan los cupones acordados (en caso de haberlos) hasta que en su vencimiento el título se cambia por el principal. El emisor debe garantizar la disposición de fondos para el pago de cupones y principal.

Figura 7. Arquitectura para el mercado descentralizado

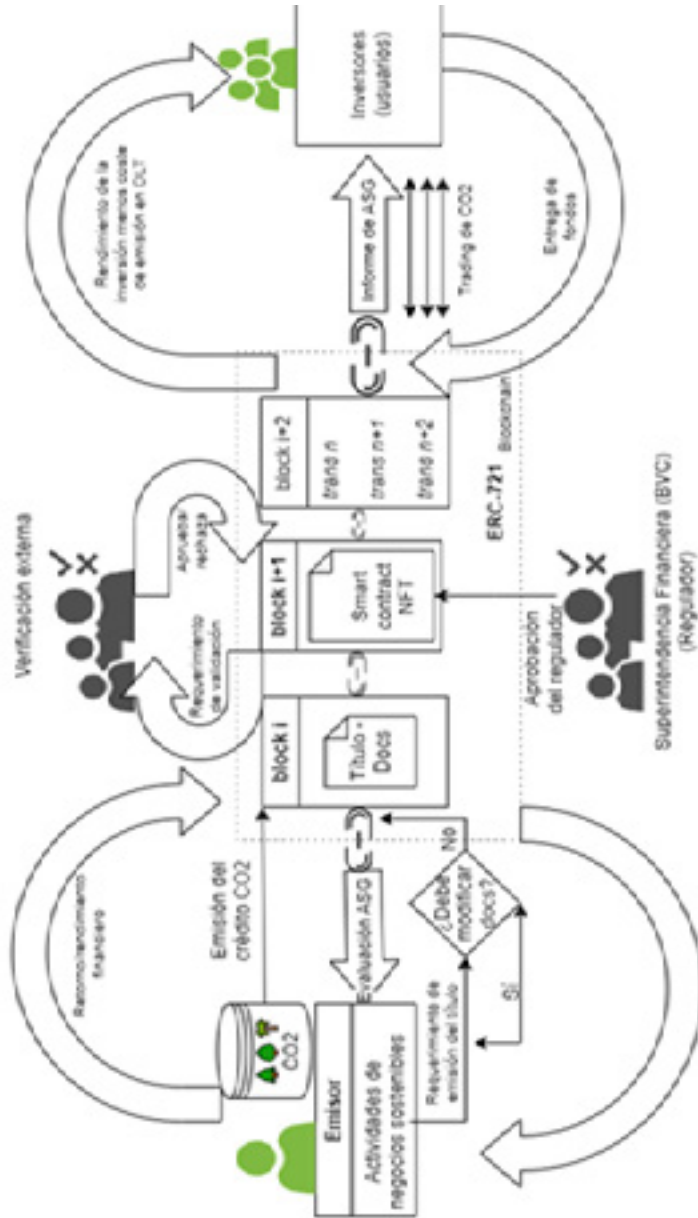
Fuente: elaboración propia a partir de Katten Gidon (2021).

La arquitectura vincula a los principales actores identificados: los emisores, inversores, reguladores y verificadores externos, cada uno identificado con un usuario en la plataforma de blockchain y unos roles específicos. Esta infraestructura es válida tanto para un mercado regulado como voluntario, aunque en este último el regulador es sustituido por estándares. Emisor e inversor deben disponer de una billetera digital de tokens para poder operar, como Metamask que permite disponer de una cuenta independiente para asegurar una gestión de fondos de acuerdo con el prospecto de información y los GBP. El token de pago, llamado Tree, representa toneladas de carbono capturado, las cuales se pueden agrupar en colores respecto de los conjuntos de unidades arbóreas y, por otra parte, los bonos verdes como los créditos de carbono se representan mediante los NFT.

Trátase de una entidad corporativa o pública, el emisor de bonos verdes debe generar el requerimiento de emisión de un bono verde en el bloque *i*, reportar informes de rendimiento financiero y cumplimiento de indicadores ASG y recibir los fondos de inversión. Aquí es fundamental incorporar un mecanismo de calificación en la estructura del bono verde, para que de esta forma el verificador verde proporcione calificaciones para eventos de uso de ingresos cuando se emite el bono por primera vez e informes periódicos en pago de cupón, generalmente anual o semestral (Katten, 2021).

El inversor entrega los fondos y recibe el principal con descuento del costo de emisión en la DLT y el valor de los cupones del bono emitido según sus fechas de maduración, que para el caso del principal debe ser inferior a 10 años. En el caso del mercado regulado de carbono e intermediado de bonos verdes el regulador aprueba o imprueba la operación sobre el bloque *i+1*. Por parte del verificador externo, tiene la facultad de aceptar o rechazar la creación del smart contract del bono verde en el bloque *i+1* luego de que la plataforma le haga el requerimiento de validación. En el bloque *i+2* se registran las transacciones (trans-*n*). Lo anterior implica una interfaz de usuario que permita acceder según cada rol, facilitando el trading para mercado primario y secundario de los instrumentos financieros sostenibles, de forma intuitiva para que cualquier persona pueda invertir.

Figura 8. Descentralización de la conservación ambiental y del financiamiento sostenible

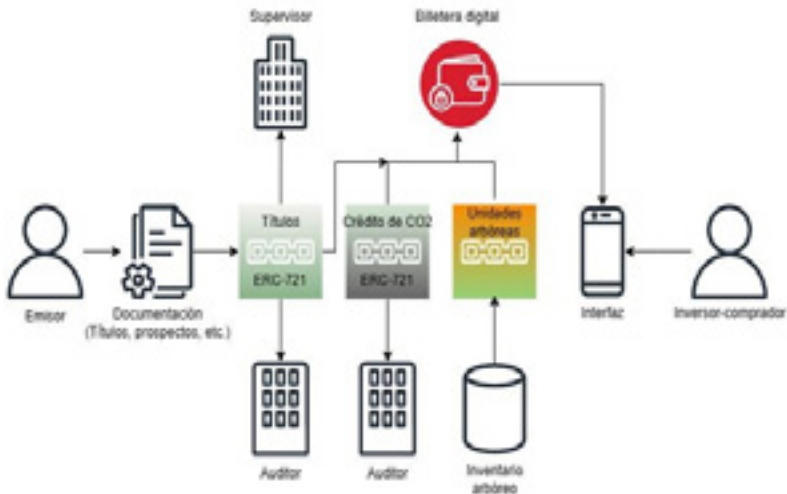


Fuente: elaboración propia basada en Malamas et al. (2020) y Schrenk (2021).

En la figura contigua se observa que el emisor (i) Verifica el prospecto de información, el macrotítulo, oferta mercantil y demás documentación; (ii) solicita a la plataforma para la emisión de un valor que le permita (iii) obtener fondos que le permitan, a su vez, disponer de liquidez y con la debida diligencia en relación con los requisitos jurídicos. El regulador o estándar, como la Superintendencia Financiera o Verified Carbon Standard, tiene un usuario especial o automatizado que le permite aprobar la colocación del título, autorizando la configuración del smart contract junto con la aprobación/rechazo proferida por el usuario de los validadores o verificadores externos según la vinculación por parte del emisor y las exigencias de los inversores.

Los inversores tienen usuarios individuales que les permite comerciar los títulos en una interfaz comercial mediante la entrega de fondos para su adquisición, recibir informes de cumplimiento de indicadores ASG en tiempo real y obtener rendimientos de la inversión, ya sea sobre los cupones o en el importe principal, según la configuración del bono emitido.

En la anterior plataforma se efectuará el montaje de valores en un formato de arte digital hipervinculado para el prospecto de información y representará las unidades arbóreas analizadas mediante ecuaciones alométricas para calcular el CO₂ capturado. Esta característica permite dividir la emisión de títulos en carteras por especies, pues el cálculo de carbono depende de las propiedades y características de las especies ambientales. La figura 9 nos permite una perspectiva simplificada del proceso.

Figura 9. Perspectiva simplificada del proceso

En respuesta a los argumentos en contra de la efectividad de los bonos verdes y los certificados de captura de carbono en la lucha contra el cambio climático, la arquitectura propuesta aborda estos desafíos al incluir estándares de verificación, una definición clara de proyecto verde y medidas para evitar tanto la doble contabilidad como la volatilidad del mercado.

La plataforma requiere la intervención de verificadores externos y reguladores para garantizar la autenticidad y transparencia de los bonos verdes y créditos de carbono emitidos. Además, la representación de las unidades arbóreas mediante ecuaciones alométricas y la división de emisiones en carteras según las especies proporciona una base sólida y cuantificable para la medición y seguimiento de los beneficios ambientales de los proyectos financiados. En la revisión de literatura se han encontrado la propuesta de Kiton Gadden que consiste en la emisión de bonos verdes sobre la blockchain de Algorand, destacando el uso del protocolo de prueba de participación-POS que es el único calificable como verde, puesto que los protocolos de proof of work son altamente contaminantes.

En síntesis, puede desagregarse la arquitectura en los siguientes componentes:

Plataforma basada en tecnología blockchain. La plataforma se basa en tecnología blockchain para garantizar la transparencia, seguridad y trazabilidad de las transacciones relacionadas con los bonos verdes y los créditos de carbono, aunque considerando prevenciones necesarias para eventuales ataques DDoS⁴⁴ y DNS⁴⁵ como el reportado en junio de 2017 por Bitfex (Shetty et al., 2019). Se utilizan contratos inteligentes para automatizar y ejecutar las operaciones de emisión, negociación y cumplimiento de los instrumentos financieros sostenibles. La plataforma no debe funcionar a partir de protocolos insostenibles ambientalmente como el proof of work. En el presente caso se toma como referencia Algorand que se basa en proof of stake según lo mencionado.

Estándar abierto e inoperable. La plataforma se desarrolla siguiendo estándares abiertos e interoperables, lo que permite la integración con otras plataformas y sistemas existentes en el mercado financiero y ambiental, lo que “[...] favorece el crecimiento de nuevos mercados y reduce los riesgos de inversión de las empresas de servicios públicos, que pueden comprar productos diferentes a distintos fabricantes” (Ijioui et al., 2009, p. 201). Esto facilita la participación de diversos actores y promueve la adopción generalizada de los bonos verdes y los créditos de carbono.

Verificación y validación. Se establece un proceso riguroso de verificación y validación para garantizar la autenticidad y la integridad de los bonos verdes y los créditos de carbono emitidos. Se involucra a verificadores externos que tienen la facultad de validar la creación de contratos inteligentes y certificar la calidad ambiental de los proyectos

.....
44 Distributed denial-of-service, en español, un ataque de denegación de servicio distribuido (DDoS) es un tipo de ataque cibernético en el que múltiples dispositivos se utilizan para inundar un sitio web o una red con tráfico, lo que provoca una interrupción del servicio para los usuarios legítimos. El objetivo del ataque es abrumar el sistema y hacer que sea inaccesible para los usuarios que intentan acceder a él.

45 Domain Name System [attacks], básicamente consiste en un intento malicioso de interrumpir, modificar o redirigir el tráfico de Internet al aprovechar una vulnerabilidad en el sistema DNS. Esto puede resultar en la interrupción del acceso a sitios web legítimos, la redirección del tráfico a sitios web maliciosos o la interceptación de información confidencial.

respaldados por los bonos verdes, de acuerdo con los estándares internacionales como el Climate Bonds Initiative-CBI (Artie⁴⁶, 2023).

Divulgación de información. La plataforma proporciona una interfaz de usuario intuitiva que permite a los diferentes actores acceder a la información relevante sobre los bonos verdes y los créditos de carbono. Los emisores deben presentar informes de rendimiento financiero y de cumplimiento de indicadores ASG, mientras que los inversores tienen acceso a informes en tiempo real sobre el cumplimiento de los indicadores y los rendimientos de la inversión.

Participación de múltiples actores. La arquitectura involucra a varios actores clave, como los emisores, inversores, reguladores y verificadores externos. Cada actor tiene roles y responsabilidades específicas en la plataforma. Los emisores generan requerimientos de emisión, reportan informes y reciben fondos de inversión. Los inversores entregan fondos y reciben los bonos verdes y los créditos de carbono, mientras que los verificadores externos validan la creación de contratos inteligentes y certifican la calidad ambiental de los proyectos respaldados.

Cumplimiento normativo. En un mercado regulado de carbono e intermediado de bonos verdes, se establece la participación de un regulador que aprueba o desaprueba las operaciones sobre los bonos verdes en la plataforma. El cumplimiento normativo garantiza la integridad y la transparencia de las transacciones realizadas en la plataforma.

Reflexiones sobre la calidad regulatoria del prototipo de solución propuesto

Como se ha podido observar, a lo largo de este artículo se han desarrollado distintas críticas al estado de cosas actual del sistema de mercado de los bonos verdes y de los créditos de carbono, y se dio lugar a una propuesta que ofrece respuestas a tales cuestionamientos y sugiere nuevos retos. En esta sección se pretende recoger y organizar

.....
 46 Además de los Green Bonds and Loans, Artie explora instrumentos de financiamiento sostenible de vanguardia en uso en UK tales como las Green IPOs and ESG Equities, y otros como el green mortgage, el green auto loan, las green credit and debit cards, y los green and ESG funds. En general para su oferta se debe cumplir la verificación externa.

conceptualmente tanto algunas de las bondades como algunos retos de la arquitectura del sistema descentralizado de mercado aquí propuesto, mediante un breve análisis en clave de calidad regulatoria.

Para llevar a cabo la anterior tarea, se ha optado por seguir los criterios propuestos por Julián López-Murcia (2022) para evaluar la regulación de la mano de autores como Van der Schraaf y Roessen (2004), Baldwin et al (2012) y Tucker (2018), los cuales van más allá de los marcos ex ante y ex post propios del análisis de impacto normativo y resultan aplicables a la regulación de los instrumentos de financiamiento sostenible, concretamente de los bonos verdes y el mercado de carbono.

De acuerdo con López-Murcia (2022), la regulación puede evaluarse a partir de requerimientos de diseño, entre los cuales se encuentran los criterios de calidad regulatoria y los factores de cumplimiento”. Dentro del primer grupo de criterios se encuentra que el regulador en su actividad haya cumplido su mandato legal (por ejemplo, la constitución y su reglamentación); que el regulador se encuentre sometido a un nivel adecuado de rendición de cuentas; que en su actividad se haya dado cumplimiento a las reglas del debido proceso (por ejemplo, el trámite legislativo); que la actividad del regulador encuentre sustento en su experticia; que la implementación del proyecto genere eficiencia (no solo en términos monetarios sino también de bienestar); y que se haya dado cumplimiento a los “principios de la regulación inteligente”⁴⁷ (Baldwin et al., 2012)

Por otro lado, los factores de cumplimiento, tomando como base del análisis la “tabla de los 11 criterios”⁴⁸ (Schraaf y Roessen, 2004), permi-

.....
47 Este conjunto de principios está conformado por el deber de combinar instrumentos regulatorios, como por ejemplo elementos de disuasión, estrategias regulatorias, tipos de reglas y hasta concepciones del mundo; el deber de aplicar la intervención estrictamente necesaria; el deber de organizar escalonadamente los mecanismos de modificación del comportamiento contrario, habida cuenta de una priorización de riesgos y una caracterización de actores; el deber de empoderar actores como reguladores; y el deber de maximizar las oportunidades en las que la regulación genera un resultado en el que gana tanto el regulado como el regulador (Baldwin et al., 2012; López-Murcia, 2022).

48 Según Schraaf y Roessen (2004) y López-Murcia (2022), las características o factores que dan lugar al cumplimiento espontáneo son: (i) la familiaridad y claridad de la regulación; (ii) la relación costo-beneficio del cumplimiento para los regulados (en tiempo, esfuerzo y dinero); (iii) aceptación de los propósitos y efectos de la regulación en tanto

ten predecir o proyectar el grado de efectividad que la regulación puede tener respecto de su cumplimiento por parte de los regulados. Esta tabla encuentra su fundamento en la sociología, la criminología, la psicología y a grandes rasgos en la ciencia del comportamiento (BehSci) (López-Murcia, 2022, p. 92). Según las características que tenga una regulación, se podrán deducir mayores o menores niveles de cumplimiento espontáneo, o mayores o menores niveles de cumplimiento forzoso.

Debe mencionarse que el alcance de esta investigación y el diseño mismo de la solución planteada imposibilitan el análisis actual de la totalidad de indicadores. Sin embargo, esto no impide el estudio de algunos de ellos y, de igual forma, el que se establezcan algunos insumos que aportarían al eventual desarrollo de una propuesta normativa.

Sobre el prototipo

Más allá del cumplimiento de ciertos requerimientos de diseño, resulta de suma relevancia la metodología con la cual se llegó a tal diseño. Como se reveló en un principio, el prototipo fue diseñado de acuerdo con la metodología del pensamiento de diseño, con lo cual se pretende estructurar un servicio que tenga por centro al ser humano y al usuario, que sea aprovechable y satisfactorio (Hagan, 2014). Es ese sentido, se identificó el problema como la ausencia de un ecosistema de inversión de bonos verdes y créditos de carbono confiable, transparente, seguro y eficiente cuya pretendida solución tomó en cuenta a la pluralidad distintos actores o stakeholders, se contrastó con las otras alternativas posibles y se definió como la opción de mayor impacto en tanto generación de eficiencia tanto económica como en términos de bienestar.

.....
identidad de perspectivas entre regulador y regulado; (iv) credibilidad del regulador; y (v) control social sobre el regulado (sanciones o reconocimientos informales). Por otro lado, las características o factores que dan lugar al cumplimiento forzado son: (i) el riesgo de reporte; (ii) el riesgo de inspección (tras reporte); (iii) el riesgo de detección (de conducta durante la inspección); (iv) el riesgo de selección (del regulado en el conjunto de regulados); (v) el riesgo de sanción (al detectarse el incumplimiento); y (vi) la severidad de la sanción (revisar que el beneficio de incumplimiento no sea mayor al costo del incumplimiento).

La presente propuesta cuenta con la ventaja de ser transversal a los distintos tipos de racionalidades regulatorias (Baldwin et al. 2012)⁴⁹, por lo cual su promoción, tendencialmente, será de interés para la pluralidad de tipos de reguladores que pueden encontrarse en el ordenamiento (por ejemplo, la Corte Constitucional, el DNP, entre otros). Con esto aumenta la garantía de su adopción, tal como podría esperarse en caso de que se tratase de una eventual implementación de tipo normativo.

Ahora bien, respecto de tales requerimientos debe decirse que el prototipo tecnológico atiende a principios de la regulación inteligente como el de la combinación de instrumentos a partir del uso de estrategias como los incentivos (reducción del impuesto al carbono), la revelación de información (descentralización de la información que aporta al control social), el uso de plural de tipos de reglas como estándares de diseño (implementación de la tecnología blockchain y la determinación de los procesos que deben seguir todos los actores) y los estándares de resultado (criterios de verificación estandarizados para el reporte de información sobre el impacto del proyecto, en el caso de los bonos verdes).

Este tipo de reglas no se presentan como una interferencia a la iniciativa privada ni como una limitación al desarrollo del mercado, toda vez que los estándares de diseño se ubican cuidadosa y exclusivamente a la forma en que se debe implementar la tecnología sin detrimento alguno, por ejemplo, de la libertad negocial y al complejo estudio de la eficiencia ambiental. Así, las reglas atienden a los principios de aplicar la intervención estrictamente necesaria, pues los beneficios de la implementación se reparten sobre los regulados de tal manera que resultan mayores a los costos.

El prototipo empodera a actores para que se desenvuelvan como reguladores. Este es el caso de los verificadores externos y de los aquí denominados reguladores quienes, gozando de credibilidad y capacidad, deciden sobre la colocación del título con base en criterios de

.....
49 Según Baldwin et al. (2012), podemos encontrarnos con distintos grupos de problemas o racionalidades que motivan la intervención regulatoria, entre las que se encuentran las fallas del mercado, los Derechos Humanos y la Seguridad Social. Por su parte, López-Murcia (2022), partiendo de tal calificación, desarrolla la racionalidad regulatoria de la Planeación, que está ligada, por ejemplo, a los ODS. Estas distintas nacionalidades pueden resultar de especial interés dependiendo del tipo de regulador ante el cual se promueva la intervención.

verificación claros, como se ejemplificó con la Verified Carbon Standard (López-Murcia, 2022). Adicionalmente, el prototipo responde a los requerimientos de diseño que versan sobre los factores de cumplimiento. De su aplicación puede esperarse cierto grado de certeza sobre el cumplimiento de la normatividad porque se presentan varios factores de cumplimiento forzado que, aunque pueden ser potenciados mediante la eventual implementación normativa, ya se encontrarían presentes con tan solo la implementación tecnológica.

Esto se explica porque la descentralización del mercado de los bonos verdes y de los créditos de carbono aumenta el riesgo de inspección en la medida que la información del emisor se encontrará sometida no solo a la verificación obligatoria de reguladores y verificadores externos, sino al potencial control de todo aquel que, mediante la plataforma, tenga accesibilidad a esta información. El prototipo también aumenta el riesgo de detección de incumplimiento de los emisores en la medida en que los criterios de verificación, calificación y certificación estén estandarizados y en tanto se encuentran sometidos a un deber de reporte de información continuo que será inmodificable y estará disponible para los distintos actores del mercado, especialmente para los verificadores externos, veedores, comunidades locales y entidades regulatorias. El prototipo además aumenta el riesgo de sanción, toda vez que la respuesta inequívoca por parte de inversores y otros actores de la sociedad será la de cambiar su decisión de invertir en bonos o créditos relacionados con el infractor.

Factores de cumplimiento espontáneo, como la familiaridad y la claridad de la regulación, se alcanzarían a partir de la implementación de los estándares rigurosos de verificación para garantizar la autenticidad y la integridad de los bonos verdes y los créditos de carbono, así como también de la implementación de los indicadores ASG y de una definición clara de proyecto verde, junto con la representación de las unidades arbóreas en NFT y la división de carteras según especie.

Es evidente que la descentralización de la información reportada y los reportes en tiempo real, propios de la implementación de la tecnología blockchain, aumentan el control por parte de la sociedad sobre los regulados. El riesgo de control social en esta propuesta es

alto en la medida en que se cuenta con mecanismos de seguimiento (divulgación de información y reporte en tiempo real) y de sanción (van der Schraaf y Roessen, 2004; López-Murcia, 2022), que se traduce en la variación y mejora en la calidad las decisiones de los inversores a medida que conozcan el cumplimiento o incumplimiento por parte de los emisores y obtengan información de mayor calidad.

Por otro lado, siguiendo la misma línea de los resultados gana/gana pero ahora en clave de relación costo-beneficio, se espera que el cumplimiento espontáneo de los regulados aumente (tanto inversores como emisores), pues en comparación con el estado de cosas actual resultan mayores los beneficios que los costos asociados a la implementación. Por un lado, para los inversores se beneficiarían de la garantía y la seguridad de la inversión, lo que no solo impactaría la rentabilidad de la inversión, también las condiciones ambientales.

Si bien es en el emisor en quien recaen mayormente los costos, pues es este quien tiene que asumir costos administrativo en términos monetarios, de tiempo y de esfuerzo como los son los costos de inscripción en el RNEV (para el caso de los bonos verdes), el cumplimiento de los estándares de verificación y los reportes de información al sistema, es en este mismo actor que se ve beneficiado por la liquidez y desarrollo del mercado (entre otras cosas, por el estándar abierto e interoperable), el aumento de la demanda, y el mejoramiento de la imagen corporativa.

Sobre lo que haría falta: insumos para una implementación normativa

Tal como fue expuesto anteriormente, esta fase del estudio se centra en aprovechar los marcos jurídicos actuales y la síntesis efectuada para proponer un diseño de prototipo, limitando su alcance a la propuesta tecnológica y obviando cualquier consideración normativa dentro del diseño. Sin embargo, a partir del análisis realizado hasta el momento, y partiendo de la literatura académica de referencia, es posible y oportuno exponer una serie de insumos necesarios que aportarían al eventual desarrollo de tal propuesta normativa.

Así las cosas, en una eventual implementación normativa, además del hecho de que el regulador goce de experticia y credibilidad en la

materia, restaría satisfacer otros criterios de calidad regulatoria asociados a la existencia de un mandato que legitime al regulador, a la rendición de cuentas, al debido proceso y a algunos de los principios de la regulación inteligente como la organización de mecanismos de modificación de comportamiento de forma escalonada (de acuerdo con la priorización de riesgos y la identificación de actores) y el empoderamiento de actores como reguladores (van der Schraaf, 2004; Baldwin, et al., 2012; López-Murcia, 2022).

Respecto al cumplimiento del mandato del regulador se ha verificado la existencia de un marco normativo que regula el funcionamiento de este mercado para su descentralización, pero no puede predicarse que sea del todo claro y preciso. Así, se han verificado las responsabilidades y competencias de los distintos actores involucrados, como los emisores de bonos verdes y créditos de carbono, los inversores, los verificadores externos y los reguladores. No obstante, existen debates sobre el respeto a la consulta previa a comunidades indígenas y ancestrales para el desarrollo de proyectos en su territorio⁵⁰ que se deben zanjar aún dentro de la jurisdicción constitucional para poder tener un entorno que garantice una plena seguridad jurídica para este mercado.

Con lo anterior, cobra relevancia la necesidad de profundizar en los criterios de verificación y certificación de los proyectos, así como de la emisión de títulos dado que no puede generarse una herramienta que defraude las expectativas comunitarias y contribuya a la promoción del greenwashing. Así las cosas, los entes reguladores relacionados como la Superintendencia Financiera de Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y especialmente los emisores, en quienes se deposita la confianza legítima de su debida diligencia como actores impositivos que adhieren las voluntades de los verificadores en campo, no estarían acatando el mandato de efectuar la consulta previa libre e informada (Convenio 169 de la Organización Internacional

.....
50 Quienes fungen como verificadores en campo y protectores de la naturaleza dando la verdadera garantía de trazabilidad al actualizar los registros que se cargan en la plataforma tecnológica. Véase las consideraciones expuestas sobre el Expediente N° T-9.312.858 que cursa en la Corte Constitucional actualmente.

del Trabajo) para el desarrollo de proyectos calificables como ASG+ en territorios de dichos sujetos colectivos.

Frente a los intereses de los inversores, es viable garantizar mediante la descentralización, y por ende sin la intervención directa del regulador, aunque con su supervisión y autorización previa, los aspectos relacionados con evitar la doble contabilidad de registros y el consecuente lavado de imagen corporativa mediante acciones no soportadas en la realidad. Ello se resuelve mediante el fortalecimiento de la trazabilidad de la plataforma manteniendo registros únicos y evidencias actualizadas sobre la ejecución y desarrollo de los proyectos financiados, así como la realidad de captura de CO₂ en créditos de carbono emitidos y los efectos en reducción de emisiones.

Por otro lado, la eventual propuesta normativa se sometería al reto de integrar el diseño de procedimientos e instrumentos que faciliten la rendición de cuentas del regulador no solo frente a actores principales como los son emisores, inversores, verificadores externos, reguladores y gremios, también frente otras autoridades del mismo espacio regulatorio y a todos los regulados independientemente de sus niveles de información y capacidades técnicas y económicas. Esto es, por ejemplo, integrar en la rendición de cuentas a las comunidades cuyos territorios están involucrados en el financiamiento verde. Además, cualquier propuesta normativa que incluya la arquitectura tecnológica aquí propuesta deberá, en su momento, surtir el debido proceso no solo formal (expedición de la ley, decreto, programa, u otro) sino también material (incluir la participación del conjunto de actores anteriormente mencionados durante el proceso regulatorio por medio de instrumentos como la consulta pública, talleres de experiencia de usuarios de la regulación e incluso un eventual sandbox regulatorio).

El proyecto regulatorio podría procurar el empoderamiento de actores del mercado, por ejemplo, mediante la promoción de la consideración de esta arquitectura dentro de los procesos de autorregulación por parte de la AMV. Esto se traduce en la creación de mecanismos de modificación del comportamiento de forma escalonada constituidos por incentivos y sanciones conforme una priorización de riesgos e identificación de actores, o sanciones expresas (comando y control)

por conductas como llevar un registro con contabilidades dobles, así como también por la ejecución de proyectos que falsamente motiven sus aportes ASG+ generando lavado de imagen corporativa en aspectos ambientales, sociales y de gobernanza e inclusive de paz.

Oportunidades para las sedes de la Universidad Nacional. Un estudio de caso

Con el fin de aplicar y verificar la descentralización de la conservación ambiental y del financiamiento sostenible que se ha venido defendiendo, en este apartado mostraremos lo encontrado en la aplicación teórica a los intereses de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, respecto a la conservación y preservación medioambiental como la reducción de GEI y la huella de carbono.

En primer momento, para el estudio del caso Sede Bogotá se entabla conversación con la Oficina de Gestión Ambiental (OGA), cuyos representantes dieron cuenta de que la Sede Bogotá cuenta con 13 predios⁵¹ que albergan una cantidad aproximada de 10.958 individuos árboles, según datos recogidos hasta mayo de 2023. Además, posee una plataforma en línea que muestra el inventario arbóreo de los predios ubicados en Bogotá⁵². Esta plataforma es administrada por la OGA, la cual es responsable del contenido de la información publicada. De manera adicional nos informaron que hay predios con gran espacio, pero en los que no se está haciendo mayor cosa, aunque se tiene prevista la plantación de 1700 árboles como proyecto de reforestación.

Panorama OGA de interés medioambiental

Con la disposición de OGA en colaborar en el proyecto de investigación, pasamos a conocer de fondo los intereses medioambientales

.....
51 1. Ciudad Universitaria 2. Centro Agropecuario Marengo 3. Hospital Universitario 4. Campus Santa Rosa 5. Complejo Cultural Casa Gaitán 6. Claustro San Agustín 7. Observatorio Astronómico Nacional 8. Edificio Las Nieves 9. La Esperanza 10. Casa Calle 60 11. Cerro Alto del Cable 12. Museo Paleontológico Villa de Leyva 13. Estación de Biología Tropical Roberto Franco. Fuente directa de información, suministrada por OGA en documento Guía.

52 De consulta libre en: <https://ogavisores.unal.edu.co/inventariodearboles/>

que la Universidad Nacional, Sede Bogotá, tiene proyectados en la actualidad. Mediante el acuerdo 362 de 2021 de Rectoría

Por medio del cual se declara como un asunto prioritario de gestión universitaria las acciones encaminadas a la mitigación y adaptación frente al cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, la medición, seguimiento y captura de la huella de carbono surgen como herramientas apropiadas para medir el impacto ambiental de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá. La generación de huella de carbono es un indicador comparable globalmente, medible y de fácil seguimiento que permite cuantificar el aporte de la institución en cuanto al cambio climático. El siguiente paso es el cálculo de la captura de huella de carbono, pues este valor permitirá verificar si es posible compensar los Gases de Efecto Invernadero generados por las actividades propias de la universidad. Por esto es de gran importancia su cálculo, porque permitirá proyectarnos ambientalmente como una universidad sostenible que es consciente de su aporte al cambio climático y de acciones enfocadas para disminuir los efectos negativos asociados. (OGA)

En cuanto a los métodos o herramientas que utilizan para medir y evaluar la huella de carbono en la Universidad, OGA informa que realiza el cálculo de huella de carbono mediante una metodología propia, adaptada de la Norma Técnica Internacional 14064-1 y el GHG Protocol. En general, se realiza el inventario de fuentes generadoras de emisiones en tres alcances: alcance 1 de emisiones directas, alcance 2 de emisiones indirectas y alcance 3 de otro tipo de emisiones indirectas.

Además, para el cálculo de la huella de carbono, la OGA recoge información e indicadores de otros componentes ambientales dentro de la Oficina. Teniendo estos indicadores, realiza el cálculo de huella de carbono mediante los protocolos mencionados en el punto anterior. A grandes rasgos, los indicadores más importantes que se usan para este cálculo son el consumo de combustible por parte de la flota de la Sede Bogotá, el número aproximado de vehículos que ingresan a la Sede diariamente, el consumo de combustibles de calderas en la

Sede, el consumo de energía eléctrica total de la Sede y la cantidad de residuos generados por la Sede, diferenciados por tipo.

Entre los desafíos que identifica OGA para esta actividad se encuentra la medición de huella de carbono, pues este es un proceso dinámico que nunca acaba. Se debe recoger información veraz y actualizada de muchos procesos de la Sede Bogotá, además de estar ajustando constantemente la metodología. Además, se argumenta que el proceso de captura de huella de carbono tiene dificultades similares. Primero, se tiene una gran cantidad de árboles, cada uno de estos va a tener un valor de captura de carbono que cambiará con el tiempo, con su crecimiento o decrecimiento, con sus procesos de poda y tala. Segundo, a pesar de que se hace el cálculo de captura de carbono con todas las especies de árboles, es importante notar que muchos de estos son de especies introducidas, los cuales no son los más adecuados para el ecosistema donde residen.

Sin embargo, se evidencia que la reducción de la huella de carbono es una de las estrategias que tiene la Universidad Nacional para mitigar los impactos ambientales responsables del cambio climático. Debido a que se tiene el registro de cuánta huella de carbono se produce, es posible verificar la reducción de la generación de GEI, los cuales son uno de los principales responsables del cambio climático.

Entre las mediciones de OGA, esta estima que un árbol de cualquier especie captura alrededor de 1007 kg CO₂/año. Este valor puede variar considerablemente teniendo en cuenta la especie y características taxonómicas como la altura y el DAP (Diámetro a la altura del pecho), se tienen identificadas 274 especies distintas de árboles en la Sede Bogotá. Para el valor de cálculo de la huella de carbono de la Sede Bogotá básicamente identifica las fuentes de emisión de GEI, las cuales se multiplican por un factor de emisión de acuerdo con la literatura o normatividad para poder conseguir un valor en toneladas de CO₂. Esta metodología está adaptada del GHG Protocol y la NTC ISO 14064-1. Para el año 2019, el que se toma como año base en la Sede, la generación de Huella de Carbono estuvo aproximadamente en 2900 ton CO₂.

Así mismo, la OGA informa que se adelantan proyectos ambientales y de conservación en la Sede Bogotá. Todos los componentes

de la Oficina tienen una parte denominada “Educación para la sustentabilidad”, lo cual es la forma en que los proyectos se comparten con la comunidad universitaria. En rasgos generales, se hace a través de sensibilizaciones, charlas, piezas gráficas compartidas en redes y vinculación de voluntarios ambientales. Hablando específicamente sobre árboles, la OGA viene desarrollando el componente de gestión para la sustentabilidad de la flora, por lo cual se tienen actividades como la actualización del inventario arbóreo, la formulación para poda, tala de árboles y la promulgación de actividades para aumentar la conciencia sobre estos.

Respecto a la forma de financiamiento de estos proyectos, la Oficina de Gestión Ambiental informa que se financia mediante un presupuesto de funcionamiento general determinado anualmente y un presupuesto del proyecto de inversión “Integración Institucional para la Sustentabilidad”. Además, en la Sede existen otras dependencias que realizan proyectos ambientales como el programa PINSUS de la Facultad de Ingeniería, el IDEA (Instituto de Estudios Ambientales) y otras actividades independientes promulgadas por las facultades y dependencias que ayudan a la preservación medio ambiental de la Sede Bogotá.

Sobre el uso de tecnología blockchain en la gestión de cálculo y reducción de huella de carbono, OGA informa no haberla considerado como parte de su desarrollo en cuanto a la gestión de la huella de carbono hasta el momento. Sin embargo, ve como positiva la automatización de los procesos relacionados con la captura de huella de carbono, pero enfatiza que estas certificaciones y verificaciones se hacen generalmente de maneras más tradicionales. La OGA también considera positivo el sentido de responsabilidad ambiental que se vería incrementado al implementar la tecnología de blockchain. Por último, considera positivo que este proyecto pueda presentar un beneficio económico para la Universidad, el cual puede ser aprovechado en la realización de otros proyectos ambientales.

Lo encontrado del estudio de Caso Universidad Nacional, Sede Bogotá

Con el anterior panorama identificado se pudo evidenciar en la Universidad Nacional- Sede Bogotá y con colaboración de Oficina de Gestión Ambiental (OGA), una entidad con gran capacidad y una propensión para llevar a cabo proyectos sostenibles y de conservación ambiental, pero que no toman acción por falta de conocimiento sobre los mecanismos que pueden utilizar para valorizar sus activos ambientales existentes y la manera de financiar y hacer rentables proyectos de conservación y desarrollo sostenible.

Esto se suma a la dificultad que representa entrar a participar en el mercado de la bolsa de valores, gracias a la dispersa normatividad que rige la instrumentalización de mecanismos como los bonos verdes para el financiamiento de proyectos, pues sus requisitos se encuentran esparcidos de tal manera que algunos los podemos encontrar incluso en normas internacionales.

En cuanto a la capacidad de la Universidad Nacional como emisor-colocador, el estudio de caso propuesto consiste en la emisión de un Bono Soberano por parte de esta entidad para financiar proyectos ambientales. En este escenario, primero se podría usar el sensor con el que se cuenta OGA para desarrollar un proyecto de expedición de certificados de carbono, con el fin de proteger los árboles con los que cuentan los diferentes predios, buscando compensar la huella de carbono de la institución y lograr acreditarse como carbono o. Con este fin, se usará una metodología de cálculo de carbono mediante las fórmulas alométricas adecuadas a cada muestra seleccionada de los ejemplares para determinar la captura efectiva de CO₂

Con posterioridad se puede utilizar la plataforma planteada en blockchain, que es intuitiva en cuanto a los requisitos que se deben cumplir para generar un proyecto financiado a través de bonos verdes, con el fin de utilizar este instrumento financiero para desarrollar un proyecto que aproveche los predios con los que cuenta Universidad Nacional. En el caso específico puede crear una reserva ambiental en uno de los predios con extensa área para cumplir con su objetivo de plantar 1.700 árboles y generar certificados de carbono que podrá vender a través

del mercado descentralizado. De tal manera que iniciaría expidiendo bonos verdes consagrados en NFT para financiar el proyecto. A través de la plataforma se subirán informes periódicos en pago de cupón, de manera anual o semestral para dar cuenta de la transparencia y ejecución de este. Cuando el bono madure la Universidad entrega los réditos a la vez que a la plataforma regresa el NFT, logrando no quemar el token y poder volver a utilizarlo en un nuevo proyecto.

Por otro lado, utilizando la misma plataforma se pueden vender los certificados de carbono resultantes de las emisiones capturadas gracias a la nueva reserva, con el fin de financiar el pago de lo debido por los bonos verdes, o simplemente como un ingreso adicional. Con lo que se logra generar, a través de los bonos verdes, y proteger, a través de los certificados de carbono, todo un nuevo ecosistema sobre el cual, si así quisiera, se pueden ofrecer recorridos una vez la fauna y flora se asienten en el lugar.

Reflexión final del estudio de caso

Para dar cierre a este apartado de estudio de caso, exponemos las particularidades encontradas para la ejecución idea del proyecto dentro de la Universidad Nacional, Sede Bogotá. Como primera apreciación encontramos que al ser la Universidad Nacional cuna de la formación profesional en Colombia, se pueden hallar diversas disciplinas que se pueden vincular de forma armónica para la ejecución de proyectos sostenibles originados dentro de la misma institución. Para el presente caso, se logró una vinculación con Oficina de Gestión Ambiental (OGA), se entablaron reuniones de trabajo con la facultad de ingeniería para el tema de los sensores y se realizaron acercamientos con las oficinas de ejecución presupuestal y financieras de Universidad Nacional-Sede Bogotá.

Sin embargo, cabe señalar que, si bien se realizaron estos acercamientos interdependencias, no se logró llevar a cabo la aplicación total de proyecto dentro de la Sede Bogotá debido a que no existe un incentivo institucional que motive o vincule de forma integral a todas las dependencias de la Universidad Nacional en pro de proyectos de preservación ambiental y de reducción de efectos de cambio climático. Esto es un gran limitante a la hora de la aplicación y ejecución

de los futuros proyectos que se puedan establecer, puesto que al momento de buscar el apoyo de dependencias o de facultades, el apoyo se concretaba solo en la parte administrativa, mientras que en la parte operativa encargada de vincular a la población universitaria como a otros grupos de investigación de las diferentes facultades, el llamado a colaborar se quedaba en un mero correo de invitación a participar en el proyecto, sin obtener respuesta alguna al llamado.

Como recomendación para solventar esta problemática de interés, se debería regular métodos de incentivos para que las dependencias administrativas como facultades y población universitaria en general respondan al llamado de colaboración cuando se trate de proyectos de interés medio ambiental para la Universidad Nacional de Colombia.

Conclusiones

La propuesta de un mercado descentralizado de bonos verdes y créditos de carbono busca mejorar la financiación de proyectos ambientales y mitigar el cambio climático utilizando tecnologías como blockchain y DeFi, especialmente en su conceptualización más aplicada como Finanzas Regenerativas, ReFi. La arquitectura presentada permite la emisión, negociación y seguimiento de bonos verdes y créditos de carbono en un entorno digital transparente y eficiente en costos, conectando a emisores, inversores, reguladores y verificadores externos, cada uno con roles específicos y responsabilidades, creando un ecosistema bien definido y regulado.

Blockchain y los NFT facilitan la negociación y trazabilidad de bonos verdes y créditos de carbono, previenen la doble contabilidad y aumentan la transparencia en el mercado. Al representar los bonos verdes y créditos de carbono en tokens digitales y NTF, se facilita la negociación, trazabilidad e intercambio en el mercado primario y secundario. Además, la plataforma incorpora medidas de verificación y estándares para garantizar la autenticidad y transparencia de los proyectos verdes y créditos de carbono emitidos, al involucrar a verificadores externos y reguladores. Asimismo, la plataforma basada en blockchain ayuda a prevenir la doble contabilidad y aumenta

la transparencia en el mercado, mitigando el riesgo de volatilidad y promoviendo la credibilidad en la lucha contra el cambio climático. Abordando así los argumentos en contra de su efectividad en la lucha contra el cambio climático.

¿Qué sigue? Profundizar en el uso de ecuaciones alométricas y división de emisiones en carteras para medición y seguimiento de beneficios ambientales, pues ello proporciona una adaptabilidad a mercados regulados y voluntarios para mayor flexibilidad, brindando la posibilidad de generar un ecosistema contractual cuyo pago se de en créditos de carbono como alternativa de compensación ambiental. La propuesta utiliza ecuaciones alométricas y la división de emisiones en carteras según las especies para proporcionar una base sólida y cuantificable para la medición y seguimiento de los beneficios ambientales de los proyectos financiados.

La arquitectura propuesta puede adaptarse tanto a mercados regulados como voluntarios, lo que permite una mayor flexibilidad y adaptabilidad a diferentes entornos y requisitos legales. Así puede generarse un ecosistema de proyecto y contractual de emisión de bonos verdes con destinación a proyectos de captura de carbono que se paguen en créditos de carbono.

Aunque la propuesta fomenta la colaboración entre círculos jurídicos e informáticos, al abordar desafíos legales y tecnológicos, y al mismo tiempo promover la innovación en el ámbito de la legaltech y el mercado financiero, es importante reconocer sus limitaciones. La efectividad de esta propuesta dependerá en gran medida de la adopción y aceptación de estas tecnologías por parte de los actores involucrados y de la capacidad para adaptarse a los cambios en el marco regulatorio.

Al facilitar la financiación de proyectos ambientales y mejorar la transparencia en la emisión y negociación de bonos verdes y créditos de carbono, esta propuesta tiene el potencial de atraer a nuevos inversores e impulsar el crecimiento del mercado. Sin embargo, la implementación de esta propuesta en el mercado financiero podría generar nuevos problemas, como la necesidad de abordar la interoperabilidad entre plataformas y la privacidad de los datos, así como de

enfrentar posibles desafíos en términos de seguridad y escalabilidad de la tecnología blockchain.

La normatividad es esencial para la acción climática en todos los niveles, desde las políticas internacionales hasta las leyes y reglamentos nacionales y locales. Los acuerdos internacionales como el Acuerdo de París establecen los marcos legales necesarios para la implementación de políticas y medidas para reducir las emisiones de GEI y adaptarse al cambio climático a nivel global. A nivel nacional, las leyes y reglamentos establecen las obligaciones y responsabilidades de los gobiernos y las empresas para reducir las emisiones y promover prácticas sostenibles.

Sin embargo, la implementación de políticas climáticas requiere financiamiento significativo, y es necesario aprovechar todas las oportunidades disponibles para financiar la acción climática. Una propuesta innovadora es la de compensar la deuda externa de los países en desarrollo con la acción climática. Esto significa que los países desarrollados podrían contribuir financieramente a proyectos de acción climática en los países en desarrollo, a cambio de la reducción de su deuda externa.

Además, existen otras oportunidades para financiar la acción climática, como la emisión de bonos verdes, la inversión en tecnologías limpias y la creación de incentivos fiscales para las empresas que adopten prácticas sostenibles. La acción climática también puede generar oportunidades para aprovechar activos ambientales, como los créditos de carbono y otros beneficios ambientales generados por proyectos de energía renovable y restauración de ecosistemas. En este sentido, la herramienta ReFi puede ser una oportunidad innovadora para financiar proyectos de restauración de ecosistemas y contribuir a la acción climática, al mismo tiempo que se obtiene una rentabilidad financiera y ambiental.

En conclusión, la normatividad y tecnología es un anclaje fundamental para garantizar que los compromisos climáticos se conviertan en acciones tangibles y efectivas. Sin embargo, para lograr una transición sostenible hacia una economía baja en carbono, es necesario contar con financiamiento adecuado para la acción climática.

La implementación de proyectos y programas ambientales requiere inversiones significativas, y sigue siendo esencial que los gobiernos, el sector privado y la sociedad en general trabajen juntos para proporcionar los recursos necesarios. Además, existe una oportunidad única para aprovechar los activos ambientales, como los bosques y los océanos, para generar ingresos y contribuir a la acción climática. En resumen, la normatividad y el financiamiento son dos aspectos clave para lograr una transición exitosa hacia un futuro más sostenible y resiliente al cambio climático.

Referencias

- ACAIPI. (2021). Escrito de Acción de Tutela interpuesta por el Consejo Indígena del Pirá Paraná y la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná en contra de Corporación para el manejo sostenible de los bosques (Masbosques), Soluciones Proambientales S.A.S., Ruby Canyon Environmental, Cercarbono, y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – en adelante MADS. <https://recursos.elclip.org/amazonia-en-riesgo/1.+Accion+de+tutela+.pdf>
- Artie, N. (2023). Green investing and financial services: ESG investing for a sustainable world. En R. Brinkmann (Ed.), *The Palgrave Handbook of Global Sustainability* (pp. 1683-1694). Springer.
- Ast, F. (Director). (2019, 16 septiembre). Blockchain y el nacimiento de la justicia descentralizada. <https://www.youtube.com/watch?v=5LQNuSvrF8w>
- Ast, F. (2020, 16 junio). How to build a legal product. Astec. <https://medium.com/astec/how-to-build-a-legal-product-61a7fad4f178>
- Atehortúa, J. (2020). Mercado de capitales y portafolios de inversión. Ediciones de la U.
- Bakken, R. (2021, 9 agosto). What is sustainable finance and why is it important? Harvard Extension School. <https://extension.harvard.edu/blog/what-is-sustainable-finance-and-why-is-it-important/>

- Caffetti, Y. y Vargas, A. (2022). QGIS y bonos verdes: herramienta para la clasificación de patrones en imágenes geográficas parametrizadas según el carbono capturado por la biomasa forestal. XXIV Workshop de Investigadores en Ciencias de la Computación, Argentina. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/143935>
- Carbon Market Watch. (2019). Carbon markets 101: the ultimate guide to global offsetting mechanisms. <https://carbonmarketwatch.org/wp/wp-content/uploads/2019/06/CMW-CARBON-MARKETS-101-THE-ULTIMATE-GUIDE-TO-MARKET-BASED-CLIMATE-MECHANISMS-WEB-FINAL-SINGLE.pdf>
- CBI. (2022). Climate bonds standard version 4.0. Draft for public consultation. Climate Bonds Initiative. <https://www.climatebonds.net/files/files/standards/standard/DRAFT-climate-bonds-standard-v4-public-consultation-060922.pdf>
- Centobelli, P., Cerchione, R., Vecchio, P., Oropallo, E. y Secundo, G. (2022). Blockchain technology for bridging trust, traceability, and transparency in circular supply chain. *Information & Management*, 59(7) 103-508. <https://doi.org/10.1016/j.im.2021.103508>
- CMMAD. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. «Nuestro futuro común». https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- de Saeger, A. (2018). El diagrama de Ishikawa. <https://www.studocu.com/ro/document/universitatea-titu-maiorescu/control-de-gestiune/el-diagrama-de-ishikawa-ariane-de-saeger/31279486>
- Dejusticia, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana. (2023). Respuesta al auto de pruebas EXPEDIENTE: T-9.312.858. Acción de tutela presentada por el Consejo Indígena del Pirá Paraná y la Asociación de capitanes y autoridades tradicionales del río Pirá Paraná (ACAIPÍ) contra la Corporación para el manejo sostenible de los bosques (Masbosques) y otros. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2023/10/Intervencion-conjunta-Dejusticia-CJDT-y-MASP-1.pdf>

- Ehlers, T. y Packer, F. (2017). Green bond finance and certification. BIS Quarterly Review, pp. 89-104. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709.pdf
- IEEE Computer Society, O. (2013). IEEE Standard for identity-based cryptographic techniques using pairings. IEEE Std 1363.3-2013 1-151. <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=6662370>
- IEEE, Board, S. A. (2020a). IEEE Standard for data format for blockchain systems. IEEE Std 2418.2-2020. <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=9303503>
- IEEE, Board, S. A. (2020b) P2145.2 2020 Standard for data format for blockchain systems” <https://standards.ieee.org/ieee/2145/10143/>
- IEEE Computer Society, O. (2020c) 2140.1-2020 - IEEE Standard for general requirements for cryptocurrency exchanges <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=9248667>
- García, P. (2017). ‘Greenwashing’: Ser o no ser verde. Harvard Deusto Márketing y Ventas (141), 30-35. <https://www.harvard-deusto.com/greenwashing-ser-o-no-ser-verde>
- Guillén de Romero, J., Calle, J., Gavidia, A. y Vélez, A. (2020). Desarrollo sostenible: desde la mirada de preservación del medio ambiente colombiano. Revista de Ciencias Sociales, 26(4) 293-307.
- Hagan, M. (2014). Law By Design. <https://lawbydesign.co/>
- Ijjioui, R., Emmerich, H., Ceyt. M. y Hagen, J. (2009). Globalization 2.0: a roadmap to the future from leading minds. Springer.
- International Capital Market Association [Icma]. (2021). Green Bond Principles. Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds. Icma. https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2022-updates/Green-Bond-Principles_June-2022-280622.pdf
- Karim, S., Lucey, B., Naeem, M. y Uddin, G. (2022). Examining the interrelatedness of NFTs, DeFi tokens and cryptocurrencies. Finance Research Letters 47 1-20. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2022.102696>
- Katten, G. (2021). Issuing green bonds on the Algorand blockchain. arXiv. <http://arxiv.org/abs/2108.10344>
- López-Murcia, J. (2022). Inteligencia Regulatoria: algunas herramientas para diseñar y analizar regulación. Legis.

- Lozano, A. (2008). Aspectos sobre políticas públicas. Ejercicios e instrumentos para el análisis. Universidad Nacional de Colombia. <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1k2xASfSlPLEzAqEWoYQ2vvIc7Obtn8X>
- Malamas, V., Dasaklis, T., Arakelian, V. y Chondrokoukis, G. (2020). A blockchain framework for increased trust in green bonds issuance. *Journal of Sustainable Finance & Investment* 1-20.
- Mankiw, N. G. (2012). Principios de economía. Cengage Learning Editores.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Colombia sovereign green bond framework. https://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-170719
- @MrJithil, @wackerow, @minimalsm y @Factral. (2017). Estándar de token no fungible ERC-721. <https://ethereum.org/es/developers/docs/standards/tokens/erc-721/>
- Nakamoto, S. y Bitcoin, A. (2008). A peer-to-peer electronic cash system. *Bitcoin*. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>, 4(2).
- United Nations. (s. f.). Climate Action. United Nations Sustainable Development. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-action/>
- United Nations. (s. f.-b). What Is Climate Change? <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>
- OECD (Ed.). (2022). Why decentralised finance (DeFi) matters and the policy implications. OECD. <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/Why-Decentralised-Finance-DeFi-Matters-and-the-Policy-Implications.pdf>
- Ordóñez-Matamoros, G., Tadlaoui, S., Porras, S., Duarte, J. A., López, L. H., Martínez, L. P. y Calderón-Peña, G. A. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Pana, E., y Gangal, V. (2021). Blockchain bond issuance. *Journal of Applied Business & Economics*, 23(1) 217-226.
- Pico, V. Z. y Zambrano, J. L. (2020). Impacto de la emisión de bonos verdes en el desarrollo sostenible Latinoamericano. *Polo del Conocimiento: Revista científico - profesional*, 5(5), 233-250.
- Pineda, A. M. y Serna, J. M. (2020). Utilización de bonos verdes como propuesta de alternativa de financiamiento económico en Colombia

- [Trabajo para la Especialización en Finanzas, Universidad Católica Luis Amigó]. <http://repository.ucatolicaluissamigo.edu.co:8080/handle/ucatolicaamigo/978>
- Reverdece. (2020). Ficha informativa #4. Los mercados de carbono. Sistema para la reducción de emisiones. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/05/12_2020_FICHA_INFORMATIVA__4_Los-mercados-de-carbono_compressed-1.pdf
- Rothamel, A. (2020, 18 junio). Smart contracts: new agreements for the digital age. <https://medium.com/astec/smart-contracts-new-agreements-for-the-digital-age-96024c4e6dfa>
- Sanderson, O. (2018). How to trust green bonds: blockchain, climate, and the institutional bond markets. En A. Marke (Ed.), *transforming climate finance and green investment with blockchains* (pp. 273-288). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-814447-3.00020-3>
- Schrenk, M. (2021). The application of blockchain technology in the green bond market [A report submitted in partial fulfillment of the requirements for the MSc and/or the DIC., Imperial College London]. <https://spiral.imperial.ac.uk/bitstream/10044/1/94664/2/Schrenk-M-2021-CEP-MSc-Thesis.pdf>
- Shetty, S., Kamhoua, C. A. y Njilla, L. L. (2019). *blockchain for distributed systems security*. John Wiley & Sons.
- Sills, K. (2018, 9 mayo). Code is Capital. *Libertarianism.Org*. <https://www.libertarianism.org/columns/code-is-capital>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). GUÍA DE BONOS VERDES. Gobierno de Colombia. <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2020/06/GUIABONOSVERDES.pdf>
- Szabo, N. (1996). Smart contracts: building blocks for digital free markets. *Extropy Journal of Transhuman Thought*, 16. https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart_contracts_2.html
- Torelli, R. (2023). Greenwashing: environmental communication and sustainability. En R. Brinkmann (Ed.), *The Palgrave Handbook of Global Sustainability* (pp. 1751-1761). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-01949-4_108

- Trujillo, L. M., Duque, E. A., Patiño-Murillo, J. A., Restrepo., J. C. y Ortiz. P. M. (2020). Bonos verdes: una oportunidad de inversión responsable y sostenible en el mercado colombiano. En *Tendencias en Finanzas Mecanismos Alternativos de Financiación* (pp. 91-108). Centro Editorial Esumer.
- Tucker, P. (2018). *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*. Princeton University Press.
- Uribe, S. (2019). Análisis de la rentabilidad financiera de los bonos verdes en comparación con bonos ordinarios en Latinoamérica durante el período 2015-2025 [Tesis de pregrado, Universidad de los Andes]. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/45391>
- Van der Schraaf, A. y Roessen, A. (2004). Incentive framework to comply with regulations. OECD.
- Vives, A. (2019). La empresa privada y los objetivos de desarrollo sostenible: Legitimidad o «greenwashing». *icade. Revista de la Facultad de Derecho*, (108). <https://doi.org/10.14422/icade.i108.y2019.005>
- Wicha, A. (2021). Wymogi ujawnień niefinansowych jako model regulacyjny w celu promocji i wdrożenia zrównoważonego finansowania w Unii Europejskiej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio M – Balcaniensis et Carpathiensis*, 6(null), 129-144.
- World Economic Forum. (2023). Blockchain for scaling climate action. https://media.licdn.com/dms/document/D4D1FAQErnrh182qFJw/feedshare-document-pdf-analyzed/o/1682838953149?e=1684972800&v=beta&t=Pzq-12ftpNTaEKHvZzcXQv_x7Hd8DEJPvpobmmz8bEM
- Zhang, X., Aranguiz, M., Xu, D. y Xu, X. (2018). Utilizing blockchain for better enforcement of green finance law and regulations 11. En A. Marke (Ed.), *Transforming climate finance and green investment with blockchains* (pp. 289-301). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-814447-3.00021-5>

AUTORES

Impactos ambientales de las criptomonedas: elementos para una regulación integral en Colombia

Laura Sofía Medina García

Estudiante de Derecho de octava matrícula: lmedinaga@unal.edu.co.

Marlon Andrés Vera Vanegas

Estudiante de Derecho de doceava matrícula: mverav@unal.edu.co.

Alberto Eduardo Bernal Sánchez

Estudiante de Derecho de onceava matrícula: abernal@unal.edu.co.

Andrés Felipe Díaz Rey

Estudiante de Derecho de novena matrícula: andiaz@unal.edu.co.

Iván Felipe Baquero Hernández

Estudiante de Derecho de octava matrícula; ibaquero@unal.edu.co.

Mario Alejandro Almeida Ceballos

Estudiante de Derecho de quinta matrícula; malmeidac@unal.edu.co.

Christian Santiago Guzmán López

Estudiante de Derecho de décima matrícula y economía de quinta matrícula; chguzmanl@unal.edu.co.

Diego David Aldana Carrillo

Docente perteneciente al Grupo de Investigación GIDCA;

ddaldanac@unal.edu.co.

Gregorio Mesa Cuadros

Director del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales GIDCA; gmesac@unal.edu.co

Alcance y viabilidad del programa “Matrícula Cero” bajo el análisis de la coyuntura nacional y el marco fiscal

Karen Dayana Echeverría Higuera

Estudiante de Derecho de sexto semestre de la Universidad Nacional de Colombia. kecheverria@unal.edu.co.

Juan José Abuabara Vásquez

Estudiante de Derecho de quinto semestre de la Universidad Nacional de Colombia. jabuabara@unal.edu.co.

Giovanni Andrés Salamanca Bohórquez

Estudiante de Derecho de sexto semestre de la Universidad Nacional de Colombia. gsalamanca@unal.edu.co

María Paula Rodríguez Espitia

Estudiante de Derecho de octavo semestre de la Universidad Nacional de Colombia. mrodrigueze@unal.edu.co

Andrés Felipe Reyes Quintero

Estudiante de Derecho de octavo semestre de la Universidad Nacional de Colombia. areyesq@unal.edu.co.

Daniel Alejandro Vargas Ramírez

Estudiante de Derecho de séptimo semestre de la Universidad Nacional de Colombia. dvargasra@unal.edu.co

José Guillermo Castro Ayala

Abogado y Magíster de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster Llegum (LL. M.). Doktor iuris (Dr. Jrs.) de la Universidad de Konstanz, en el Estado Federado de Baden Württemberg, en la República Federal de Alemania, Rigurosum en Derechos Fundamentales, Historia del Derecho y Derecho Civil, como área nuclear. jgcastroa@unal.edu.co

Soberanía alimentaria y políticas públicas en las Islas de Providencia y Santa Catalina 2015-2022

Diego Alejandro Vásquez

Estudiante de sexto semestre de Ciencia Política; divasquez@unal.edu.co.

Cristian Rodríguez Monroy

Estudiante de sexto semestre de Ciencia Política;
crrodriguezmo@unal.edu.co

Luisa Fernanda Mora Mojica

Estudiante de séptimo semestre de Ciencia Política; quinto semestre de Relaciones Internacionales; lmoram@unal.edu.co.

Walmer Lerma Martínez

Estudiante de noveno semestre de Ciencia Política; wlerma@unal.edu.co.

Juan Fernando Duarte Durán

Estudiante de octavo semestre de Ciencia Política; jduarted@unal.edu.co.

Alejandro Lozano Ayala

Trabajo doméstico remunerado y pandemia. Estudio de la eficacia de las garantías laborales en Bogotá

Mariana Benjumea Álvarez

Estudiante de pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.
mbenjumeaa@unal.edu.co

Paula Andrea Garavito Herrera

Estudiante de pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.
pgaravitoh@unal.edu.co

Laura Catalina Martínez Álvarez

Estudiante de pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.
lamartinezal@unal.edu.co

Angélica Lucía Ortiz Naranjo

Estudiante de pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.
anortizn@unal.edu.co

Luna Pulido Robayo

Estudiante de pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.
lpulidor@unal.edu.co

Alejandra Rangel Rosales

Estudiante de pregrado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.
arangelr@unal.edu.co

Diana Esther Guzmán Rodríguez

Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia.
deguzmanr@unal.edu.co

Crisis democrática en el departamento de Arauca: un estudio sobre la infiltración de grupos armados ilegales en la Gobernación de Arauca entre 2001 y 2021

Kevin David Benavides Ariza

Francisco Javier Gómez Cuevas

Mabel Julieth Peralta Castaño

Julián Camilo Sandoval Blanco

Nicolás Torres García

Juanita Vargas Camelo

Fabián Acosta Sánchez

Afinidad teórica preponderante de los funcionarios de libre nombramiento y remoción del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), en clave de los paradigmas de la administración pública y las propuestas teóricas de género, durante los primeros seis meses del gobierno de Gustavo Petro

Alejandro Torres Ortega

Juan David Cardozo Terreros

Juan Camilo Ibagué Lancheros

Lucía Rojas Gordillo

Luisa Fernanda Avendaño Suárez

Luisa Fernanda Bermúdez Garavito

Matteo Alejandro Bolívar Santana

Natalia Grisales Martínez

Santiago Malagón Restrepo

André-Noël Roth

Materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades campesinas del corregimiento de Santa Elena con ocasión de la implementación del catastro multipropósito

Juan Pablo Orostegui Corredor

Estudiante de sexta matrícula; jorostegui@unal.edu.co

Juan Pablo Salamanca Gómez

Estudiante de sexta matrícula; jsalamancag@unal.edu.co

Santiago Silva Nieves

Estudiante de séptima matrícula; ssilvan@unal.edu.co

Lysed Tatiana Soler Ladino

Estudiante de séptima matrícula; lsolerl@unal.edu.co.

David Santiago Wilches Rodríguez

Estudiante de séptima matrícula; dwilches@unal.edu.co

Tatiana Zambrano Mojica

Estudiante de sexta matrícula; tzambrano@unal.edu.co.

Daniel Alberto Libreros Caicedo

**La nueva tendencia progresista en América Latina
(2018-2023): las relaciones entre los gobiernos y fuerzas
subalternas en México, Argentina y Bolivia**

Laura Valentina Aranda Cerquera

Juan Sebastián Borja Chacón

Laura Sofía Herrera Prada

Sofía Olivares Martín

Juan David Ruiz Casallas

Melissa Vallejo Carrillo

**Incidencia del cierre del paso fronterizo en las relaciones
sociales transfronterizas productivas, reproductivas,
identitarias y político-organizativas del espacio
fronterizo (EF) Puente Internacional San Miguel,
Putumayo, entre los años 2020 y 2022**

Melissa Villegas Briceño

Politóloga y coordinadora del grupo de investigación Desarrollo Territorial
Paz y Posconflicto (GIDETEPP) de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de
la Universidad Nacional

Cindy Daniela Rivera Velandia

Graduanda de Ciencia Política e investigadora interesada por los estudios
feministas y el pensamiento-práctica individual y colectiva de las mujeres.

Estefanía Lara Díaz

Politóloga y estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

Nicolás León Rodríguez

Politólogo de la Universidad Nacional, asistente de investigación en la Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Fundación Pares.

Camilo José Gómez Ramos

Politólogo y estudiante de Derecho de la Universidad Nacional. Profesional, Grupo Interno de Trabajo Alianzas y Asuntos Internacionales, Dirección General, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – Dane.

Angie Sofía Pinzón Latorre

Politóloga, exrepresentante estudiantil, pasante en la Corporación Sisma Mujer 2023-1.

Gustavo Adolfo Puyo Tamayo

.....
**Travesía burocrática: comparación de regímenes en la
función pública de cinco países Iberoamericanos**

Emily Pedraza Ochoa

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Estudiante de Pregrado en Derecho. Estudiante líder del Grupo de Investigación Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Estudiante líder del Semillero de Investigación Alan Turing: Impacto Jurídico de la IA en los Sistemas Judiciales. Estudiante líder del Semillero de Investigación del Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia. Integrante de la Revista Praxis Declarativa. Contacto:

epedrazao@unal.edu.co

Lai Shin Wong Hernández

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Estudiante de Pregrado en Derecho. Integrante del Grupo de Investigación Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Integrante del Semillero de Investigación del Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia. Contacto:

lwong@unal.edu.co

Roger Arturo Vivas Molano

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Estudiante de Pregrado en Derecho. Integrante del Semillero de Investigación del Centro

de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia. Contacto:

rvivas@unal.edu.co

Karen Sofía Sichaca Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Estudiante de Pregrado en Derecho. Integrante del Semillero de Investigación del Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia. Contacto:

ksichaca@unal.edu.co

Gabriel Esteban García Martínez

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Egresado de Ciencia Política. Integrante del Semillero de Investigación del Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia. Contacto:

ggarciama@unal.edu.co

Lina Camila Nieto Russi

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Estudiante de Pregrado en Derecho. Integrante del Semillero de Investigación del Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia. Contacto:

lnietor@unal.edu.co

Gabriela Rodríguez Beltrán

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Colombia. Estudiante de Pregrado en Derecho. Integrante del Semillero de Investigación del Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia. Contacto:

grodriguezbe@unal.edu.co

Andrés Abel Rodríguez

.....

**Implementación y desarrollo de planes y programas
educativos en materia de reincorporación para los
excombatientes de las FARC-EP en Icononzo. Tolima
(2018-2022)**

José Manuel Buritica

Gabriel Dávila

Andrés Torres

Juan Sebastián Duarte

Santiago Salamanca

Miguel Ángel Hernández

¿Quién paga las cuentas? Barreras y vulneraciones en el contexto laboral de las mujeres que han experimentado la prisión

Gabriela Aldana Marín

Estudiante de Trabajo Social (quinta matrícula) Correo electrónico

gaaldana@unal.edu.co

María Fernanda Bobadilla Galindo

Estudiante de Derecho (sexta matrícula) Correo electrónico

mbobadilla@unal.edu.co

Marcela Ivonne Castillo Leguizamón

Estudiante de Derecho (sexta matrícula) Correo electrónico

macastillol@unal.edu.co

Valery Johanna Falla Romero

Estudiante de Derecho (séptima matrícula) Correo electrónico

vfalla@unal.edu.co

Jenifer Viviana Fori Calderón

Estudiante de Derecho (sexta matrícula) Correo electrónico

jfori@unal.edu.co

Karen Gisella García Amado

Estudiante de Derecho (cuarta matrícula) Correo electrónico

kagarciaa@unal.edu.co

Claudia Alejandra Cardona Novoa

Profesional en Psicología. Corporación Mujeres Libres. Correo electrónico

claudia.cardona@mujereslibres.co

Edgar Augusto Ardila Amaya

La paz en perspectiva de mujeres: análisis de los alcances y desafíos de las iniciativas de paz de excombatientes de las FARC en contextos rurales y urbanos

Rosa María David Castañeda

Santiago Méndez García

Camilo Andrés Amaya Villamil

Daniela Contreras Cortés

Laura Catalina Fuentes Guzmán

Jonathan Sosa Acosta
Juan Daniel Forero Mora
Sofía Ramos Díaz
Bernd Marquardt

Derecho y justicia propia del pueblo Ette Ennaka en la actualidad: experiencias del ejercicio de justicia en tres comunidades de los departamentos Magdalena y Cesar

Yuleisis Lineth Andrade Mora
Julián Smith Cumaco Acosta
Carlos Andrés Lozano Montero
Julieth Alejandra Mosquera Martín
Alejandra Uribe Castillo
Ana Sofía Portilla Obando
Jorge Enrique Carvajal Martínez

Re-existiendo en colectivo: entre la digna rabia y la construcción de lo común

Sofía Achuri Vargas
Johannis Cristina Ardila
Daniela Bejarano Rubio
Laura Mariana Bernal
Cristian Darío Flórez
Óscar William Flórez
Julio Quiñones

Fintech contra las fronteras: Un estudio sobre el papel de las herramientas financieras digitales en contextos regionales y fronterizos

Jorge Aliocha Villamizar Castro
Juan Felipe Heredia Borray
Sergio Andrés Pardo Cardona

Damián Esteban Velandia Garzón
Alejandra Tatiana Ávila Quintana
Andrés Iñaki Calderón Montoya
Fabian Santiago Sánchez Castillo
Eulises Torres

Descentralización de la conservación ambiental y del financiamiento sostenible

Pablo Esteban Tibocha Bonilla

Estudiante de Derecho en la Universidad Nacional de Colombia. Es asistente de investigación en Nalanda Analytica, auxiliar docente de los cursos de Derecho Comercial General y Sociedades y de Derecho Económico y auxiliar investigador en el Grupo de Investigación en Derecho Económico - Comercio Silencioso de la misma universidad. Ha sido miembro del Círculo de Jóvenes Comercialistas perteneciente al Colegio de Abogados Comercialistas (CAC), así como también de la Asociación Colombiana de *LegalTech*.

Jhon Jairo Morales Vidal

Abogado de la Universidad Nacional. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Económico - Comercio Silencioso y coordinador del Semillero en Derecho y Economía - SEDE para la presente investigación. Fundador de SCLegaltech. Oficial Mayor del Juzgado Cuarenta y Uno (41) Administrativo de Oralidad de la Sección Cuarta del Circuito Judicial de Bogotá. Coautor de “Análisis de Impacto Normativo: Principios y Buenas Prácticas en Colombia (2023) y de “Aplicación de blockchain para Mejorar la Trazabilidad de la Madera en Colombia: Análisis del Marco Normativo Ambiental de la Madera Legal (2023)”.

Julián David Ortiz Reinoso

Estudiante de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional de Colombia; auxiliar investigador en el Grupo de Investigación en Derecho Económico - Comercio Silencioso de la misma universidad. Coautor del artículo de investigación “*Aplicación de blockchain para Mejorar la Trazabilidad de la Madera en Colombia: Análisis del Marco Normativo Ambiental de la Madera Legal*”.

(2023)". Actualmente tutor de los Grupos de Estudio Autónomo (GEA) de la dirección académica de la Sede Bogotá de la U. Nacional.

Thomas Alejandro Mateus Ariza

Estudiante de Derecho en la Universidad Nacional; auxiliar investigador en el Grupo de Investigación en Derecho Económico - Comercio Silencioso de la misma universidad. Coautor de *"Aplicación de blockchain para Mejorar la Trazabilidad de la Madera en Colombia: Análisis del Marco Normativo Ambiental de la Madera Legal (2023)"*.

Cristian Camilo Vargas Araque

Abogado y Especialista en Derecho Penal de la Universidad Nacional de Colombia. Auxiliar investigador en el Grupo de Investigación en Derecho Económico - Comercio Silencioso de la misma universidad. Técnico Jurídico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Jorge Almonacid



Semilleros de Investigación 2022, fue editado por Unijus, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El texto fue compuesto en caracteres de la familia Ancizar.