

Volumen 5 Número 1  
Enero – Diciembre 2009

ISSN 1900-4257

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Gonzabor**  
**"¿Por qué?"**  
**Acrílico sobre lienzo. Fragmento**  
**0.40 x 0.90**  
**2002**



**Gestión Pública:**  
**Un paso hacia la gobernabilidad democrática**



Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 5 Número 1	pp. 272	Enero – Diciembre 2009	ISSN 1900-4257
Incluida en: Publindex C – Colciencias - Colombia					

**Pontificia Universidad Javeriana Cali.**  
Rector: Jorge H. Peláez, S.J.  
Vicerrector Académico: Antonio de Roux  
Vicerrector del Medio Universitario: Gabriel Jaime Pérez, S.J.

**Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales**  
Decano Académico: José Ricardo Caicedo  
Decano del Medio Universitario: Armando Gandini

**Carrera de Ciencia Política**  
Director: Gustavo Morales Vega

**Departamento de Ciencia Jurídica y Política**  
Director: Luis Edinsón Bertín Ramírez

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Director**  
Hernando Llano Ángel M.S

**Editor**  
Gustavo Morales Vega M.S

**Comité Editorial**  
Hernando Llano M.S  
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)  
Fernando Giraldo Ph.D.  
(Universidad EAN)  
Gustavo Morales M.S.  
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)  
Javier Duque Ph.D.  
(Universidad del Valle)  
Oscar Delgado M.S.  
(Universidad del Rosario)  
Eduardo Pastrana Ph.D.  
(Pontificia Universidad Javeriana Bogotá)

**Comité Científico**  
Alejo Vargas Ph.D.  
(Universidad Nacional – Colombia)  
César Romero Jacob Ph.D.  
(Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro – Brasil)  
Rodrigo Losada Ph. D.  
(Pontificia Universidad Javeriana – Colombia)  
Salvador R. Ballivián Ph.D.  
(Universidad Católica Boliviana – Bolivia)  
Lorenza Sebesta Ph.D.  
(Università di Bologna – Italia/Sede Argentina)

María Antonieta Huerta Ph.D.  
(Universidad Diego Portales – Chile)

**Asistente de edición**  
Lina María Muñoz Aristizábal

E-mail: [perspectivasinternac@javerianacali.edu.co](mailto:perspectivasinternac@javerianacali.edu.co)  
Pontificia Universidad Javeriana, Cali  
Calle 18 No. 118 – 250 Av. Cañasgordas  
Oficina 4-21, Edificio El Samán  
Cali – Colombia  
Teléfono 321 82 57  
Fax: (57-2) 555 25 50

**Periodicidad Anual**

**Coordinador Sello Editorial Javeriano**  
Ignacio Murgueitio  
E-mail: [mignacio@javerianacali.edu.co](mailto:mignacio@javerianacali.edu.co)

**Diagramación e impresión**  
Patricia Mejía - Centro de Multimedia

**Perspectivas Internacionales** fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. Se publica semestralmente por la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Tiene como objetivo difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional interesada en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

# Contenido

Editorial	5
<i>De su puño y letra</i> <i>Gestión Pública: Un paso hacia la gobernabilidad democrática</i>	9
Relaciones entre régimen político y políticas públicas. Análisis del proceso de implementación del <i>Plan Nacer</i> en Santiago del Estero. Marisol Mancini	11
Transformaciones de las burocracias públicas: Balance e implicaciones de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca. Carlos Gómez	31
La historia del Concejo Municipal en Santiago de Cali Lina María Muñoz Aristizábal y Rosalía Correa	61
Estrategias para hacernos ver: Organización(es) y movilización del sector de la discapacidad en Cali Teresita Sevilla	85

<i>A mano alzada</i>	111
Los estudios de la política exterior latinoamericana en la Unión Soviética y Rusia: Viejos y nuevos retos Vladimir Rouvinski	113
La ofensiva israelí en la Franja de Gaza: ¿Legítima defensa o nueva burla del Derecho Internacional? Carlos Alberto Chaves	137
El concepto de <i>Gran Política</i> desde el concepto de <i>Gran Europa</i> en la obra de Friedrich Nietzsche Luis Alejandro Arévalo	159
Paisanos, parientes y vecinos: Las redes sociales dentro del proceso de adaptación de inmigrantes indígenas a la ciudad de Popayán (Colombia) Manuel Sevilla	183
Diseño del plan de mercadeo para un ejecutivo Luciana Manfredi	209
<i>Clave Morse</i>	233
Diplomacia alterna de segunda vía (Diálogos Track Two): Enfoques teóricos y prácticos. Peter Jones	235
Publicaciones	259

## Editorial

El manejo y distribución de los recursos y bienes del Estado ha sido una preocupación constante de los ciudadanos y gobernantes. Este ejercicio de gestión se basa fundamentalmente en una serie de actividades a cargo de la administración pública, la cual debe buscar, de forma transparente, la satisfacción de las necesidades sociales y el bienestar general de la población. Es el poder ejecutivo el encargado de esta función, quien formula y ejecuta políticas públicas en apoyo con las corporaciones públicas, tales como, en el ámbito nacional, el Congreso de la República; en el ámbito regional, las Asambleas Departamentales y en el ámbito local, el Concejo Municipal. Las necesidades y demandas de la población determinan la formulación de la política pública, pues debe existir coherencia entre el programa de acción formulado y ejecutado por el ejecutivo y la problemática social a la cual intenta dar respuesta.

Todo este ejercicio político responde al proceso de gobernabilidad democrática, en el que la participación e inclusión del ciudadano es primordial para reafirmar su legitimidad. El poder y la responsabilidad de las burocracias se constituyen en las variables diferenciales entre la

governabilidad y la gobernabilidad democrática. Pues no sólo basta gobernar si se omite la participación de los ciudadanos en la formulación y ejecución de las políticas públicas; es necesario tener un buen gobierno que no sólo atienda y dé solución a los problemas de la población sino que también promueva un proceso participativo que la involucre.

Así pues el buen gobierno se consolida gracias a la voluntad política de los gobernantes, la apertura de espacios democráticos de inclusión y la participación activa de actores sociales en el control y veeduría de la gestión pública.

El Observatorio Cali Visible de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, desde sus inicios en el año 2001, ha estimulado la creación de espacios que le permitan a la ciudadanía caleña la posibilidad de conocer, analizar, interpretar y evaluar la gestión del Concejo Municipal y su incidencia en la gobernabilidad de la ciudad.

La promoción de espacios saludables como la vivienda, los planteles educativos y el trabajo, también se inscribe dentro de la lógica del buen gobierno, ya que se constituye en una estrategia que actualmente adelanta la Administración Municipal

en respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de vida de la población en general y de sectores vulnerables en específico, tales como niños, ancianos y personas con discapacidades, por medio de la promoción de modos de vida y espacios saludables.

Con el objetivo de elevar la calidad de los artículos publicados y aumentar la rigurosidad en el proceso de evaluación y aprobación de los mismos, el Comité Editorial ha dispuesto, a partir de la presente edición, a anular la publicación de *Perspectivas Internacionales*.

La administración pública y el buen gobierno son, en esta ocasión, los temas fundamentales sobre los que *Perspectivas Internacionales* ha querido enfatizar.

*De su puño y letra* presenta cuatro artículos que abordan la problemática central definida para esta edición. El primero de ellos en presentarse es el artículo de Marisol Mancini en el que se analiza el impacto que la implementación del Seguro Materno Infantil Provincial (Plan Nacer), en Santiago del Estero, provincia Argentina, ha tenido en la estructura y funcionamiento de la burocracia provincial, específicamente en el Ministerio de Salud Provincial y en los efectores de salud. A continuación Carlos Gómez nos presenta los resultados de una investigación realizada en el Departamento del Valle del Cauca, sobre las transformaciones de la burocracia pública y el cambio de paradigma administrativo en el Valle del Cauca durante los años 1991-2003. Por su parte, Lina María Muñoz Aristizábal y Rosalía Correa hacen una revisión de los principales hitos políticos, jurídicos y sociales de la historia del Concejo Municipal en Santiago de Cali, desde el periodo de la Colonia hasta la Constitución de 1991, con el fin de analizar las transformaciones que esta Corporación Administrativa ha tenido en cuanto a su dinámica política, sus funciones, sus miembros y la elección de éstos por vía democrática. Cerrando esta sección Teresita Sevilla analiza los procesos organizativos del sector de la discapacidad en Santiago de Cali. Inicialmente, se hace una revisión de la concepción de discapacidad y la transformación de los modelos que la definen y posteriormente, se presenta una revisión de los rasgos históricos de los procesos de movilización y organización del sector a nivel mundial.

*A mano alzada* inicia con el artículo de Vladimir Rouvinski, quien se dedica a explicar las características claves de las relaciones entre las autoridades soviéticas (y rusas) y los investigadores académicos de América Latina en la Unión Soviética y la Federación Rusa. Posteriormente, Carlos Alberto Chaves

analiza la ofensiva militar efectuada por Israel sobre la Franja de Gaza en enero de este año, estableciéndose un balance crítico que procura identificar antecedentes y consecuencias de la ofensiva, con sus repercusiones domésticas e internacionales. En tercer lugar, se encuentra el artículo, producto de una investigación en filosofía, sobre la obra de Friedrich Nietzsche desde la Ciencia Política, de Luis Alejandro Arévalo. Por otro lado, Manuel Sevilla explora en su artículo el papel de las redes sociales de paisanos, familiares, vecinos y compañeros de trabajo en el proceso de asentamiento de los inmigrantes de la comunidad indígena Yanacóna a la ciudad andina de Popayán (suroccidente de Colombia), a partir de la llegada de los primeros grupos en los años 50 y hasta principios de la década del 2000. Cierra la sección Luciana Manfredi con un trabajo que incorpora herramientas propias

del mercadeo político para el diseño de campañas electorales, sumadas a elementos de la administración y de la gestión humana, para intentar llevar a cabo el diseño e implementación de un plan de mercadeo aplicable a una persona, en este caso, un ejecutivo, para posicionarlo dentro de una organización.

En *Clave Morse* encontramos el artículo de Peter Jones sobre la Diplomacia alterna de segunda vía” (Track Two) en donde señala que ésta se refiere a procesos informales, generalmente encaminados a contribuir en el desarrollo de ideas que podrían ayudar a resolver conflictos. El autor se propone explorar lo que encierra el concepto “Track Two”, de dónde proviene y cuáles son los principales interrogantes teóricos y prácticos que con él surgen.

*Lina María Muñoz Aristizábal*





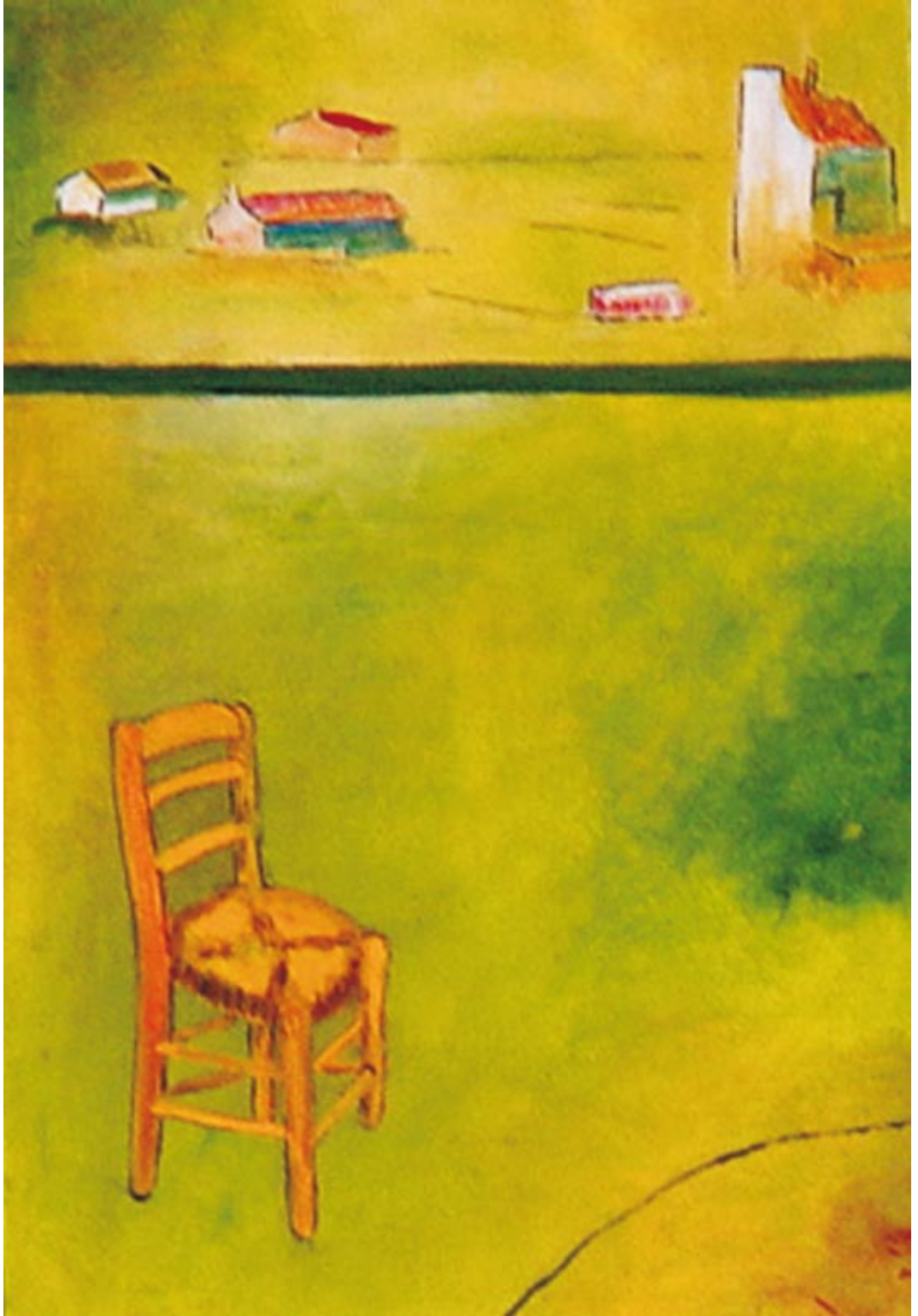
*De su puño y letra*

**Gestión Pública: Un paso hacia la  
governabilidad democrática**



Ganzabor  
"¿Cómo?"  
Acrílico sobre lienzo. Fragmento  
0.85 x 0.35  
2002

*A mano alzada*



Gonzabar  
"Vincent Dos"  
Técnica: Óleo sobre lienzo

---

# Los estudios de la política exterior latinoamericana en la Unión Soviética y Rusia: Viejos y nuevos retos

Vladimir Rouvinski  
vrouvinski@icesi.edu.co\*

Recibido: 1/10/2009

Aprobado evaluador interno: 6/10/2009

Aprobado evaluador externo: 16/10/2009

---

## Resumen

El retorno de Rusia a América Latina genera bastante incertidumbre sobre las metas de su nueva política exterior en este parte del mundo. Para comprender mejor la actual política exterior rusa sería indispensable no solo analizar la política soviética en la segunda parte del siglo pasado sino, también, prestar una mayor atención a la investigación académica en la antigua URSS y en la Rusia actual acerca de los temas de política exterior. Esto último se hace necesario debido a la incidencia de los resultados de la investigación académica en la toma de decisiones por las autoridades. Por esta razón este trabajo se dedica a explicar las características claves de las relaciones entre las autoridades soviéticas (y rusas) y los investigadores académicos de América Latina en la Unión Soviética y la Federación Rusa, con el fin de identificar las principales etapas históricas de la evolución de los estudios de la política exterior de los países de América Latina en la Unión Soviética y la Rusia de hoy.

## Palabras clave

América Latina, Rusia, estudios de política exterior

## Abstract

The so-called return of Russia to Latin America generates uncertainty with regards to the goals of the new Russian foreign policy in this part of the world. Yet, in order to better understand the today's Russian foreign policy, one must not only analyze the Soviet foreign policy in the second part of the last century but also pay a greater attention to the academic investigation in the USSR and modern Russia on the foreign policy's topics. The latter is necessary because of the incidence of the results of the academic investigation in the decision making process by the authorities. That is why this paper discusses the key characteristics of the relations between the Soviet (and Russian) authorities and Latin American scholars in the Soviet Union and the Russian Federation, attempting to identify the main historical stages of the evolution of the studies of foreign policy of the countries of Latin America in the Soviet Union and today's Russia.

## Key words

Latin America, Russia, study of foreign policy

---

\* Vladimir Rouvinski tiene Post-Doctorado del Instituto de Estudios para la Paz de la Universidad de Hiroshima. Es Ph.D y Máster, en Estudios de Desarrollo y Cooperación, Universidad de Hiroshima. Máster y Licenciado en Historia, Universidad Estatal Irkutsk, Rusia. Director del Programa de Ciencia Política, Universidad Icesi.

## Introducción

Algunos expertos en las relaciones ruso-latinoamericanas caracterizan la primera década del nuevo milenio como el comienzo de una nueva era en las relaciones entre Rusia y los países de América Latina: el número impresionante de visitas oficiales de líderes rusos a la región y de líderes latinoamericanos a Rusia sería imposible imaginar en el pasado. Sin embargo, para otros expertos todavía no está muy claro si se trata de algo más significativo que la simple oportunidad para los medios de comunicación rusos y latinoamericanos de presentar a sus jefes de Estado desempeñando el papel de los reporteros del *Discovery Channel* como, por ejemplo, Vladimir Putin exhibiendo sus habilidades para jugar fútbol en el estadio Maracanã en Rio de Janeiro, o a Hugo Chávez aceptando el título del Cosaco Honorario en la ciudad de Rostov-en-Don.

Por otra parte, el crecimiento impactante de las ventas de las armas rusas, que ha aumentado en un 900 por ciento durante un periodo menor de cinco años<sup>1</sup> y las visitas de naves militares y bombarderos estratégicos rusos a Venezuela y Cuba el año pasado han causado preocupaciones en el otro lado del Hemisferio Occidental: ¡Los rusos están de vuelta!

¿Están, efectivamente, los rusos de vuelta en América Latina? Y si es cierto, ¿cuáles son las razones de su regreso? ¿Qué tan prolongada sería la presencia rusa en América Latina? Estos son solamente unos de los interrogantes que se presentan al analizar la evolución de las relaciones entre Rusia y América Latina.

No obstante, la tarea central de este artículo no consiste en responder a estas preguntas, pues el título indica que de lo que se trata es, más bien, del tema de la investigación académica en la Unión Soviética y la Rusia de hoy. Tampoco pretende explicar *todo* lo relacionado con el proceso de evolución de los estudios latinoamericanos en la Unión Soviética y en la Rusia actual. Esto sería una tarea excesivamente ambiciosa para un trabajo como este. De lo que se trata, en cambio, es solo de destacar tres aspectos del tema, que ayudan a entender mejor la actuación rusa en la arena latinoamericana hoy en día y en el corto y mediano plazo.

En primer lugar, explicar las características claves de las relaciones entre las autoridades soviéticas (y rusas) y los investigadores académicos en la Unión Soviética y la Federación Rusa, que tenían (y todavía tienen) su impacto en el diseño, el desarrollo

1. Entre 2004 y 2008, según las estadísticas del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

y la divulgación de los resultados de una investigación académica en torno a la política exterior en el contexto latinoamericano.

En segundo lugar, y con base en el análisis de las características de las relaciones “autoridades–investigadores”, identificar las principales etapas históricas del desarrollo de los estudios de la política exterior de los países de América Latina en la Unión Soviética y la Rusia actual.

Por último, y en tercer lugar, resaltar la importancia de la incidencia de los resultados de investigación académica en el proceso de la toma de decisiones a propósito de la política exterior rusa en América Latina.

## 1. Los estudios de la política exterior latinoamericana en la Unión Soviética

Antes de abordar las cuestiones específicas relacionadas con los estudios de la política exterior latinoamericana en la Unión Soviética, debemos detenernos en el tema de las relaciones de las autoridades y los intelectuales en la Unión Soviética. Este es un tema crucial dada su prolongada discusión académica. Sin embargo, no vamos a entrar en los detalles de este extenso

debate, y sólo mencionaremos lo más importante de él para el tema particular de este artículo.

Previo a la Revolución de 1917, la mayoría de las publicaciones sobre América Latina en Rusia estaban constituidas por ensayos de viajeros, diplomáticos y militares que tenían poco interés académico. La llegada al poder de los Bolcheviques en octubre de 1917 cambió, en primer lugar, la organización de la labor de investigación. Hay que destacar que en la URSS, siguiendo la tradición marxista-leninista, no había una distinción clara entre las humanidades y las ciencias sociales. Por otra parte, muchos campos de la ciencia fueron altamente politizados. No obstante, las autoridades soviéticas miraron al oficio del historiador –entendido en términos bastante amplios– como la única aproximación científica que permitía verdaderamente entender el cambio social. En consecuencia, fijaron una agenda muy extensa para la investigación histórica.<sup>2</sup> Por esta razón, no nos debe sorprender el hecho que los primeros trabajos en el campo de los estudios latinoamericanos, en la Unión Soviética, eran los trabajos de historiadores que, hacia finales de la década del treinta del siglo

2. Rouvinski, Vladimir (2008), “Más allá de la política del ethnic enclosure: algunas reflexiones a la luz de los recientes acontecimientos en el Cáucaso”, *Revista CS*, No.2, pp. 143-155.

pasado, comenzaron a abordar temas fundamentales como, por ejemplo: la independencia de los países latinoamericanos. A este respecto, el nombre del historiador Vladimir Miroshevskiy es reconocido como el padre-fundador de los estudios latinoamericanos en la Unión Soviética.

La obra fundamental de Miroshevskiy se publica en el año 1946.<sup>3</sup> En seguida, en el Instituto de Historia de la Academia de Ciencias de la URSS se organiza un grupo de investigadores que dedican sus esfuerzos a los estudios latinoamericanos.

Pero en ese entonces, y a pesar de la acumulación positiva de los fondos en las bibliotecas y la publicación de algunos trabajos académicos sobre los temas latinoamericanos, los estudios de la política internacional en América Latina todavía carecían del interés de las autoridades. Se pueden señalar dos razones para esta falta de interés:

En primer lugar, se trata de la experiencia de la Internacional Comunista en los países latinoamericanos en las décadas del

veinte y treinta del siglo XX, cuya interpretación política por parte de las autoridades –a la altura de la segunda parte de la década cuarenta del siglo pasado– es muy ambigua. Esta ambigüedad se debe a las diferencias entre las actividades de la izquierda latinoamericana, patrocinadas por el Komintern en los años veinte y treinta del siglo pasado, y los resultados de estas actividades, que no coincidieron con las expectativas de Moscú. Pues, la interpretación de la doctrina marxista-leninista por las autoridades de Moscú, después de la Segunda Guerra Mundial, se distanciaba significativamente de los ideales de los comunistas latinoamericanos.<sup>4</sup>

En segundo lugar, bajo la presión estadounidense durante la primera fase de la Guerra Fría, los países de América Latina rompen relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, mientras que los líderes comunistas latinoamericanos no cuentan con la confianza de Stalin. Esta falta de confianza se debe a que el líder soviético no encontró en los líderes comunistas latinoamericanos el apoyo incondicional que él esperaba.

3. Miroshevskiy, Vladimir (1946), *El Movimiento libertador en las colonias americanas de España desde la Conquista hasta la Guerra de Independencia (1492-1810)*, Moscú-Leningrado.

4. En lo relacionado con las actividades de Komintern en América Latina, véase, para el caso colombiano, Meschkat, Klaus y Rojas, José María (2009), *Liquidando el Pasado. La izquierda colombiana en los archivos de la Unión Soviética*, Bogotá, Taurus, pp. 15-80. Para el caso venezolano y Andino, véase Lazar Jelifets, Victor Jelifets (2009), "El giro a la izquierda en América Latina y el nacimiento del "nuevo bolivarianismo": las tradiciones de la Komintern y la actualidad", en *Revista CS*, No. 4, en prensa.



América Latina en general, y su política internacional, permanece como un área periférica de los estudios académicos en la Unión Soviética que no amerita —a los ojos de las autoridades— una atención necesaria para estudios en profundidad.

La situación cambia dramáticamente con la llegada al poder de Fidel Castro, en Cuba. Sin duda, la Revolución Cubana dio un impulso impresionante a los estudios latinoamericanos en la Unión Soviética. Como indica Andrei Schelchkov:

*“Fueron razones políticas las que dieron un fuerte impulso a este sector de estudios académicos. La inesperada apertura del continente al sistema comunista creado por la URSS necesitaba un fuerte apoyo ideológico de la expansión soviética en esta zona del mundo. Los gobernantes soviéticos se vieron enfrentados a un enorme déficit de conocimiento sobre una región que se convirtiera tan inesperadamente en el centro de la revolución y en una base estratégica para la expansión del sistema comunista, siempre dentro de los intereses nacionales de la URSS, comprendidos evidentemente según los esquemas comunistas*

*y de acuerdo con la lógica de la Guerra Fría”.*<sup>5</sup>

Por otro lado, resulta difícil comprender la conexión política entre el inusitado interés por los temas de la política exterior latinoamericana y la supuesta apertura de América Latina, sin tener en cuenta la otra característica importante de las relaciones entre las autoridades y los investigadores soviéticos. Se trata de los arreglos institucionales en los centros de investigación soviéticos, que fueron diseñados de tal manera que permitieron un alto grado de proximidad entre los investigadores y los representantes del gobierno, para responder a la demanda de los resultados de investigación que se puede tener en cuenta en el momento de la toma de decisiones.

Vale la pena mencionar que la tendencia hacia la existencia de unos vínculos muy fuertes, formales e informales, entre las autoridades e investigadores, se sigue manteniendo incluso hoy en día —lo cual será tema de discusión más adelante en este artículo. Actualmente la realidad es, obviamente, distinta a la de la segunda parte del siglo pasado, cuando las autoridades soviéticas contaron con un sistema eficaz de control sobre la producción del conocimiento, que incluyó la censura múltiple por parte de la administración de

5. Schelchkov, Andrei (2002, abril) “Los Estudios Latinoamericanos en Rusia (y en la URSS)”, en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, No. 72, p. 205.

la institución académica y por los comités locales del Partido Comunista. Por ejemplo, antes de otorgar el permiso para imprimir los resultados de una investigación, cualquier manuscrito tenía que ser aprobado en varios niveles de control administrativo dentro de la institución de investigación y dentro de la casa editorial. El manuscrito era examinado en términos de la calidad académica pero, también, bajo el criterio de si el trabajo era apto desde los requisitos precisados por las autoridades.

Como en los casos de la investigación académica soviética, en otras áreas de estudios de ciencias afines<sup>6</sup> las autoridades ejercieron no solamente un alto grado de control sobre la interpretación de los resultados finales de la investigación académica sino que, también, determinaron los principios políticos e ideológicos generales que se esperaba que los investigadores siguieran. Por esta razón, los investigadores estaban bajo una doble presión: una en lo relacionado con la necesidad de seguir haciendo su labor de acuerdo con los altos estándares académicos y, la otra, en lo relacionado con la necesidad de tener como punto de partida la ideología comunista.

En otras palabras, a principios de la década del sesenta

del siglo pasado, las autoridades soviéticas esperaban urgentemente las respuestas a las preguntas que habían surgido en el nuevo contexto internacional en América Latina creado por la Revolución Cubana. La organización, en 1961, del Instituto de América Latina (ILA) de la Academia de Ciencias de la URSS, por el gobierno soviético, significaba el cambio radical de la actitud hacia los estudios latinoamericanos. Al mismo tiempo en que se abre el Instituto de América Latina, las autoridades fortalecen la sección de “Historia de los países latinoamericanos” del Instituto de Historia y el Instituto de Etnografía de la Academia de Ciencias. Así mismo, se aumenta el número de cupos y se fortalece la investigación y el programa de pregrado de estudios de América Latina en el Instituto de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, y en las universidades de Moscú y Leningrado.

El interés por las perspectivas que abrió la Revolución Cubana para la política exterior soviética en América Latina puede ser una de las razones por las cuales las autoridades soviéticas eligieron al primer director del Instituto de América Latina. El fue Serguei Mijáilov, diplomático de carrera y autor de una serie de ensayos

6. Rouvinski, V. (2008), Op.Cit.

históricos y politológicos sobre temas latinoamericanos. Mijáilov dirigió el instituto hasta el año 1964, cuando fue asignado al cargo de Embajador soviético en Brasil.<sup>7</sup> El cambio de la carrera profesional de Mijáilov es el primer caso, de muchos otros, en los cuales el Instituto de América Latina de la Academia de Ciencia Rusia serviría como una especie de “incubadora” de los *cadres* del Ministerio de Relaciones Exteriores ruso en sus asignaciones para los cargos diplomáticos en América Latina generando, de esta forma, competencia al Instituto Estatal de Relaciones Internacionales (IMO) –fuente principal de los nuevos ocupantes de los cargos en la carrera diplomática soviética.

Mientras que el enfoque en los estudios cubanos permanece en la década del sesenta como el eje central de la línea de la investigación en los temas latinoamericanos –dado que este tema revestía más interés a las autoridades en la Unión Soviética–, el Instituto de América Latina, en ese entonces, dirigió, de igual manera, un número significativo de proyectos de investigación dedicados a temas propios de los estudios sobre Relaciones Internacionales. Por ejemplo, en 1965 el Instituto

organiza un congreso académico sobre *América Latina y las relaciones internacionales contemporáneas*.<sup>8</sup> Dos años después, los investigadores del Instituto editan un volumen fundamental sobre *Los países latinoamericanos en el sistema de las relaciones internacionales contemporáneas*, que se publica por *Nauka* –la casa editorial más prestigiosa de la Unión Soviética.<sup>9</sup>

Obviamente, la doble presión ejercida sobre los investigadores soviéticos –la ideología marxista-leninista y los estándares académicos– se hace evidente en los trabajos publicados por los científicos soviéticos sobre los temas de la política exterior en la década del sesenta. Según Gregory Oswald, quien publica una de las primeras reseñas fuera de la Unión Soviética acerca de los estudios latinoamericanos en URSS:

“[...] es fácil identificar que los problemas internacionales son el eje de cualquier libro que se publica en la Unión Soviética sobre América Latina y que, además, se interpretan [los problemas internacionales

7. Davydov, Vladimir (1995-1996), “Latinoamericanística en el Cruce de Caminos: Alcances Anteriores y Búsquedas Actuales”, en REDIAL, No. 6-7, p. 20.

8. ILA (1965), *América Latina y las relaciones internacionales contemporáneas*, Moscú, ILA.

9. ILA (1967), *Los países latinoamericanos en el sistema de las relaciones internacionales contemporáneas*, Moscú, Nauka.

–V.R.] *exclusivamente desde la perspectiva del papel que juega el imperialismo norteamericano y otras influencias foráneas en América Latina*”.<sup>10</sup>

Los siguientes libros ilustran esta afirmación de Oswald con una claridad indudable: *Alianza para el progreso y su índole*,<sup>11</sup> *Neocolonialismo de EE.UU. en América Latina*,<sup>12</sup> *Lucha ideológica en América Latina y la crisis de anticomunismo*,<sup>13</sup> *La información como el sabotaje ideológico: el control estadounidense sobre los medios de comunicación masiva en América Latina*,<sup>14</sup> *La política militar de los Estados Unidos en los países de América Latina*,<sup>15</sup> *La República Dominicana y el imperialismo estadounidense*,<sup>16</sup> entre otros títulos.

Por otro lado, vale la pena destacar la labor de los investigadores soviéticos sobre los temas de panamericanismo y

la posición política de los países latinoamericanos en las Naciones Unidas. Pues, el análisis hecho por los profesionales del Instituto de América Latina, y de los otros centros de investigación, contribuyó a la formación de la política soviética hacia los actores de América Latina. En particular, se trató, por ejemplo, de la influencia de los soviéticos en un escenario como el de las Naciones Unidas, donde el liderazgo soviético pensaba que podía aminorar la influencia de los Estados Unidos sobre los países latinoamericanos, en lo relacionado con la votación en la Asamblea General.<sup>17</sup>

Desde finales de la década del sesenta, la línea de investigación que cubrió los temas de panamericanismo, latinidad, los movimientos tercermundistas, las relaciones de América Latina con los países del bloque socialista y dentro de las Naciones Unidas estaba recibiendo cada vez más atención

10. Oswald, Gregory (Spring, 1966) “Contemporary Soviet Research on Latin America”, en *Latin American Research Review*, Vol. 1, No. 2, p. 83. Acá y en adelante las traducciones de los originales en inglés y ruso son hechas por el autor de este artículo.

11. Gvozdev, Boris (1964), *Alianza para el Progreso y su índole*, Moscú, ILA.

12. ILA (1967), *Neocolonialismo de EE.UU. en América Latina*, Moscú, ILA.

13. Volskiy, Viktor (1968), *La lucha ideológica en América Latina y la crisis del anticomunismo*, Moscú, ILA.

14. Jachaturov, Karen (1970), *La información como el sabotaje ideológico: el control estadounidense sobre los medios de la comunicación masiva en América Latina*, Moscú, ILA.

15. Selivanov, Valentin (1970), *La política militar de los Estados Unidos en los países de América Latina*, Moscú, ILA.

16. Gorojov, Yurii (1970), *La República Dominicana y el imperialismo estadounidense*, Moscú, ILA.

17. Holloway, Steven (1990) “Forty Years of United Nations General Assembly Voting”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 2, pp. 279-296.

por parte de los *decisión-makers* soviéticos. En particular, después de la re-apertura diplomática de la América Latina hacia la Unión Soviética, evidenciada por el re-establecimiento de las relaciones diplomáticas con todos los países de América Latina con los cuales la Rusia imperial y/o la Unión Soviética tenían relaciones antes.

Miremos en más detalle los avances soviéticos en esta línea de investigación. Según los internacionalistas soviéticos, el panamericanismo constituye una de las fuerzas “más objetivas” en los procesos internacionales.<sup>18</sup> Desde la perspectiva soviética, la idea del panamericanismo la promovió, en sus inicios, los Estados Unidos con el fin de “fortalecer a sus marionetas dictatoriales los cuales promovieron los intereses económicos norteamericanos y discriminaron los competidores europeos de los yanquis en la América Latina”.<sup>19</sup>

Sin embargo, en seguida, los autores soviéticos enfatizan el cambio del concepto entre la versión promovida por la administración de Franklin D. Roosevelt y la otra

promovida por John Foster Dulles: según los investigadores en Moscú, en el primer caso, el gobierno de los Estados Unidos intentó ampliar las bases sociales del panamericanismo, pero no logró establecer los vínculos estrechos entre los capitalistas panamericanos. De igual forma, la propuesta fue rechazada por las clases oprimidas de América Latina. No obstante, en el segundo caso, Dulles enfatizó los valores comunes del “espíritu americano” que ayudó a conseguir el apoyo de los aliados entre “el círculo reaccionario y clerical latinoamericano”.<sup>20</sup>

El análisis de la política internacional “tercermundista” resultó una tarea aun más complicada para los latinoamericanistas soviéticos que la anterior (si tenemos en cuenta la presión del ambiente soviético para una investigación académica). En el inflexible ambiente ideológico creado por las autoridades, los investigadores soviéticos no se sintieron cómodos con la idea de la existencia de una “tercera vía” en la política internacional en la época de la Guerra Fría, que estimulaba

18. Romanova, Zinaida (1965), *Los problemas de la integración económica en América Latina*, Moscú: Nauka. Chumakova, 1972.

19. Antiasov, Mikhail (1960), *El panamericanismo moderno*, Moscú: IMO, p. 201.

20. Oswald, Gregory (Spring, 1966) “Contemporary Soviet Research on Latin America”, en *Latin American Research Review*, Vol. 1, No. 2, p. 83.

una postura “intermedia” entre los “dos imperialismos”. Según la interpretación soviética, el concepto de latinidad se puede relacionar con la búsqueda de una “tercera vía”, y sus promotores son los países europeos que intentan desviar la atención del pueblo latinoamericano –para que no se percate de su rivalidad con su competidor central en la América Latina, los Estados Unidos.

Para los latinoamericanistas soviéticos, el abandono de Cuba por los “hermanos latinos”, frente a la presión estadounidense, es la evidencia central de que la tercera vía es un callejón sin salida.<sup>21</sup> Por eso, los analistas soviéticos llegan a la conclusión de que, en el contexto de la dominación de los Estados Unidos en los procesos relacionados con la política exterior de los países latinoamericanos, la única opción para los gobiernos en América Latina es buscar el apoyo del bloque socialista.<sup>22</sup> Esta conclusión se sostiene con una propuesta económica, en la cual se ubica a las economías latinoamericanas como complementarias a las economías

del bloque socialista. Estas últimas, según los miembros de la academia soviética, son la alternativa al mercado común latinoamericano en el cual los estos países son competidores.<sup>23</sup>

Más adelante, en las décadas del setenta y ochenta del siglo pasado, se aumenta el número de las investigaciones soviéticas sobre la política exterior de los países latinoamericanos.<sup>24</sup> La revista *Latinskaya America*, que fue fundada en 1969, publica artículos sobre los temas internacionales de una manera constante. No obstante, estas investigaciones se desarrollan dentro del marco del análisis y los dogmas teóricos introducidos en la década del sesenta. De igual forma, los científicos soviéticos tenían que estar atentos a la demanda de las autoridades para una investigación que respondiera a las necesidades de la política exterior soviética. Sobre este aspecto, uno de los latinoamericanistas soviéticos más fuertes de la época, Moisei Alperovich, manifestaba al respecto:

---

21. Mijailov, M. (1964), *La revolución industrial*, Buenos Aires, Editorial Cartago, p. 32.

22. *Mezhdunarodnye Otnosheniya*, 1967.

23. Romanova, Z. (1965). *Op.Cit.*, p. 247.

24. ILA (1975), *La política exterior de los países latinoamericanos*, Moscú, ILA.

ILA (1977), *Las relaciones interestatales en América Latina*, Moscú, ILA.

ILA (1980), *La política exterior de los países latinoamericanos*, Moscú, ILA.

*“Nosotros no escondemos el hecho de que somos marxistas y tampoco escondemos el hecho de que la nuestra tarea es llegar a cumplir el nuestro objetivo más grande, o sea, el triunfo del comunismo mundial. Y, a caso, ¿sería completamente innatural que las decisiones de nuestras autoridades más altas constituyen las líneas de la referencia más importantes para los comunistas y la gente que comparta las ideas comunistas?”*.<sup>25</sup>

Desde esta perspectiva no nos debe sorprender que, en ese entonces, los observadores internacionales de la evolución de los estudios latinoamericanos en la Unión Soviética destacaron que el mayor interés de los soviéticos sobre América Latina era “el aspecto internacional”.<sup>26</sup> La preponderancia de ese interés se debió a la existencia de unos vínculos, muy estrechos, entre la academia soviética, las autoridades y el impacto de los resultados de la investigación académica en la formación de la política soviética hacia los países de América Latina.

Al mismo tiempo, para algunos observadores internacionales, la investigación soviética sobre los temas latinoamericanos llegó a tal punto de desarrollo que ellos terminan por pensar que “un latinoamericanista que no sepa leer Ruso se encuentra en desventaja”. Según Gibson, la razón de esto se encuentra en que:

*“[...] con una impresionante determinación, los escritos soviéticos están enfocados en los asuntos internacionales [...] de tal manera que invitan a una lectura continua desde varios puntos de vista”*.<sup>27</sup>

## **2. Los estudios sobre la política exterior latinoamericana en la Rusia de hoy**

Según Vladimir Davydov, en la segunda parte de la década del ochenta, en la latinoamericanística soviética, “comenzó a percibirse el abandono de los dogmas en los estudios de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos” y “la ampliación y la diversificación de las relaciones de la Unión Soviética con los países de la región iban acompañadas por la activación de labores de investigación

25. Alperovich, Moisei. (Spring, 1970) “Soviet Historiography of the Latin American Countries”, en Latin American Research Review, Vol. 5, No. 1, p. 65.

26. Oswald, G. (Spring, 1966). Op.Cit., p. 91.

27. Charles Gibson, citado en Oswald, G. Ibíd.

y consultoría en este terreno”.<sup>28</sup> Pero, pese a la observación de Davydov, la dominación de los dogmas ideológicos y la descontextualización de los investigadores soviéticos, en relación con la cambiante realidad latinoamericana, dejaron a los latinoamericanistas en Moscú en la periferia de los estudios internacionales.

La desintegración de la Unión Soviética en 1991, la crisis económica prolongada de la década del noventa y la reorientación de la política exterior rusa hacia la agenda norteamericana y europea causó “la brusca disminución de la demanda de los resultados de trabajo”<sup>29</sup> de los latinoamericanistas en Moscú. El número de los investigadores del Instituto de América Latina se redujo en dos tercios: de unos 300 a 100.<sup>30</sup> Pero el colapso fue no solamente en términos físicos y de recursos humanos. De igual manera, se colapso el dogma ideológico y metodológico que guiaba a los latinoamericanistas soviéticos durante casi cincuenta años, dejándoles preguntas sin responder acerca de su futuro como intelectuales.

Sin embargo, había algunos investigadores que aprovecharon las nuevas realidades de la Federación Rusa para adelantar sus proyectos de investigación y abordar los nuevos temas que antes eran imposibles de estudiar. Por ejemplo, la apertura de los archivos que antes estaban fuera del alcance de los investigadores: los archivos de Komintern y el Archivo Histórico de la Política Exterior. No obstante, en los términos más amplios, la latinoamericanística en la Rusia de la década del noventa estaba en una crisis profunda, porque para las nuevas autoridades rusas la región se convirtió nuevamente en un territorio “alejado, periférico y poco atractivo desde el punto de vista del interés nacional”.<sup>31</sup>

Pero otra vez, en forma similar al caso cubano en la década del sesenta del siglo pasado, el cambio de la coyuntura externa causa la nueva demanda, por parte de las autoridades de conocimiento, sobre el continente latinoamericano. Se trata del llamado giro a la izquierda que ocurre en varios países de América Latina, casi en el mismo tiempo que los cambios en la política exterior rusa –iniciados

28. Davydov, Vladimir (1995-1996). Op.Cit., p. 22.

29. *Ibíd.*, p. 23.

30. Schelchikov, Andrei (2002, abril). Op.Cit., p. 214.

31. *Ibíd.*, p. 216.



después de la llegada al poder del presidente Putin.

Hay que destacar que los latinoamericanistas rusos estuvieron anunciando ese giro en la mitad de la década del noventa.<sup>32</sup> Sin embargo, ellos, de cierto modo, fracasaron en predecir la profundidad de los cambios que trajo este giro a la política exterior de estos países, y su búsqueda de cercanía con Rusia. Así, los primeros contactos de los nuevos líderes latinoamericanos con el liderazgo ruso no generaron una preocupación política particular en el Kremlin, pues estos contactos fueron considerados desde predominantemente desde la perspectiva del comercio exterior, y de esta manera fueron explicados por los asesores académicos del Instituto de América Latina a las autoridades.<sup>33</sup>

Sin embargo, muy prontamente, se hace obvio que las aspiraciones del liderazgo de algunos países, sobre todo de Venezuela, van mucho más allá del simple comercio de armas. Y en el Kremlin ya no están satisfechos con

una simple respuesta a la pregunta: ¿quién es Chávez? Ahora, lo que se exige es un análisis, en profundidad, del fenómeno que surgió en la región que, otrora, los líderes de la nueva Rusia consideraron periférica.

Algunas recomendaciones a los *decisión-makers*, en las fuentes abiertas, se pueden encontrar, por ejemplo, en la serie bajo el título *Summit* publicados por el Instituto de América Latina y editados por Vladimir Davydov.<sup>34</sup> En la edición de este serie intitulada *Venezuela: la Revolución bolivariana en la nueva etapa*,<sup>35</sup> los investigadores rusos, en su calidad de “grupo de expertos” que hacen su trabajo en relación con la visita del presidente de Venezuela a Rusia en junio de 2007,<sup>36</sup> presentan un análisis de los procesos en la política interna y los cambios de los acentos en la economía y la política exterior de este país. Mientras que los expertos de ILA subrayan la importancia de Venezuela como:

“[...] uno de los socios claves de Rusia en Latinoamérica y el país en el cual, por la primer vez, los

32. Véase, por ejemplo, las publicaciones de la trimestral Iberoamérica del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencia Rusa en la primera parte de la década noventa del siglo pasado.

33. Según lo manifestado, off the record, por algunos investigadores en Moscú en 2007 y 2008.

34. Según la anotación a la serie la publicación está destinada a los profesionales que participan en la toma de decisiones en alto nivel.

35. Sudarev, Vladimir et al (2007), *Venezuela: La Revolución Bolivariana en una nueva etapa*, Moscú, ILA.

36. *Ibid.*, p. 6.

*inversionistas rusos cuentan con la oportunidad de tener el apoyo directo del primer mandatario*”,<sup>37</sup> los autores de estas recomendaciones sugieren que la política de Rusia hacia Venezuela debe ser “balanceada y cuidadosa”, debido a “algo impredecible en la actuación del liderazgo de Venezuela, lo cual –bajo unas condiciones– puede perjudicar la posición de nuestro país en la arena internacional”.<sup>38</sup>

Por otro lado, la urgencia del “asunto latinoamericano” para las autoridades rusas en la segunda parte de la primera década del siglo XXI se debe a los cambios rápidos del contexto internacional. Se pueden caracterizar estos cambios de la siguiente manera. Al parecer, hasta la mitad de la primera década del nuevo siglo, en Rusia, no están establecidas claramente las prioridades del país en la política exterior. No obstante, no se abandonaba la idea de que Rusia debe jugar un papel global en las relaciones internacionales. Por lo menos, de esta manera fue establecida la agenda exterior en la doctrina oficial publicada por el

gobierno Ruso a inicios del siglo nuevo. Por otro lado, en términos de la toma de decisiones en la política exterior, Rusia esperaba el respeto de sus intereses especiales en los territorios de la antigua Unión Soviética y no presentaba la mayor iniciativa en otras regiones del mundo. Solo después de la guerra entre Rusia y Georgia en agosto de 2008, Rusia comienza a mostrar –aunque, más de todo, en una forma simbólica– su interés en otras regiones del mundo, como en el caso de la visita de los barcos navales rusos a Venezuela y Cuba.

Desde esta perspectiva, se hace significativa la incidencia de los latinoamericanistas en los proyectos de consultoría solicitados por los círculos cercanos al gobierno Ruso. Uno de estos proyectos se llama “Las condiciones externas del desarrollo de la Federación Rusa en el periodo 2007-2017”, presentado al Consejo de la Política Exterior y de la Defensa en 2006. La parte del proyecto en la cual están presentadas las proyecciones acerca de las perspectivas de la evolución de la política exterior de los países latinoamericanos está dirigida por Vladimir Davydov. En el resumen

37. *Ibíd.*, p. 37.

38. *Ibíd.*

de los cambios más importantes en la política exterior de los países de América Latina, Davydov enfatiza el carácter dramático de los cambios en el contexto internacional en esta región del mundo, debido a la disminución de la influencia tradicional de los Estados Unidos y, en consecuencia, al aumento del espacio de maniobra para otras potencias internacionales. El impacto de estos cambios para el desarrollo de la política internacional, en corto y mediano plazo, es difícil pronosticar. Sin embargo, las expectativas hacia la preponderancia del papel de Rusia son altas.<sup>39</sup>

De igual forma, el líder de los estudios latinoamericanos en la Rusia de hoy destaca el estatus especial de Brasil –que va a tratar de aumentar los esfuerzos hacia la formación de su propia zona de influencia en Sudamérica.<sup>40</sup> Por otro lado, Rusia no solamente debe estar atenta al crecimiento de poder de Brasil, sino también debe seguir con atención la actuación de China y la de la Unión Europea. Este grupo de países, según el analista ruso, tratará de aprovechar el debilitamiento

de los Estados Unidos y, al mismo tiempo, de reducir la posibilidad del “regreso ruso” a la región.<sup>41</sup>

## Conclusiones

En una retrospectiva de la evolución histórica de los estudios de la política exterior latinoamericana en la Unión Soviética y Rusia, desde la segunda parte del siglo XX, se pueden identificar tres etapas distintas (véase Cuadro 1).

El inicio de la primera etapa está marcado por la Revolución Cubana. El reto que presentó este hecho a la nascente área de los estudios latinoamericanos se caracteriza, en primer lugar por la demanda, de parte de las autoridades soviéticas, de los resultados de la investigación que pudo contribuir en la formación de una política exterior soviética en la región, que antes de la Revolución cubana, fue considerada como periférica para los intereses de la Unión Soviética. Como resultado, durante la primera etapa, las autoridades soviéticas lograron construir un sistema eficaz de control sobre la investigación académica que garantizaba la cercanía de los investigadores a los

39. Davydov, Vladimir. (2006, Noviembre-Diciembre), “El viento de los cambios en América Latina”, *Rusia en la política global*, No.6. p. 7.

40. *Ibíd.*, p. 8.

41. *Ibíd.*

*decisión-makers* y respondió a la demanda del liderazgo soviético.

En esa época, los latinoamericanistas soviéticos trabajaron en un ambiente que se caracterizaba por la existencia de la doble presión: una, con respecto a la exigencia de los altos estándares de la investigación, y la otra, relacionada con la necesidad de seguir el dogma ideológico del marxismo leninismo. Por esta razón, a pesar que durante la primera etapa los internacionalistas soviéticos acumularon un capital científico importante acerca de la política exterior de los países latinoamericanos, las publicaciones académicas de la época son fuertemente marcadas por el impacto de la base ideológica en la interpretación de los resultados de investigación.

La segunda etapa, que comienza después de la desintegración de la Unión Soviética, se caracteriza por una severa crisis de los estudios de la política exterior latinoamericana debido, por un lado, a la desaparición del interés de las autoridades por el tema latinoamericano y la reorientación de la política exterior rusa hacia la agenda internacional norteamericana; y, por otro lado, por la pérdida de las referencias metodológicas y los

marcos de análisis. Debido a esta crisis de la década del noventa, los latinoamericanistas rusos no estaban preparados para enfrentar los retos que presentaron los cambios en el contexto internacional en América Latina, al comienzo del nuevo milenio —el giro hacia la izquierda de varios países latinoamericanos—, a la política exterior rusa.

La tercera etapa comienza en la mitad de la primera década del nuevo siglo. Esta etapa se caracteriza por la nueva demanda, desde arriba, de los resultados de la investigación sobre la política exterior de los países latinoamericanos. Aunque los latinoamericanistas rusos ya no están bajo la presión ideológica como en las épocas anteriores, el sistema que promueve la demanda de los resultados de la investigación rusa acerca de los temas de la política exterior de América Latina, en el proceso de la toma de decisiones, está de vuelta. El nuevo amor latino a los rusos tomó a las autoridades de este país por sorpresa, pero los rusos, dada esta eventualidad, desean, en adelante, estar preparados para asumir estas nuevas circunstancias.

Actualmente, las relaciones entre Rusia y los países de América Latina están en auge. La intensidad de los contactos políticos supera a

los de la época soviética. La región latinoamericana representa la línea autónoma de trabajo de la diplomacia rusa y el comercio exterior rompe todos los *records*. De igual manera, las autoridades están fortaleciendo los contactos políticos con varios actores de la región, dejando, así, una agenda de investigación muy interesante, por ejemplo: durante la tercera etapa, aparecen las nuevas líneas de investigación –como los estudios de la Diáspora Rusa en América Latina.<sup>42</sup> Por otro lado, no se abandonan los temas de interés tradicional de los latinoamericanistas rusos en los estudios de la política exterior de América Latina: hacia los procesos de integración;<sup>43</sup>

la evolución del papel de los Estados Unidos en la región;<sup>44</sup> la evolucionada “tercera vía”;<sup>45</sup> y, por supuesto, la historia de las relaciones ruso-latinoamericanas.<sup>46</sup>

En conclusión, se debe subrayar la importancia de un análisis de los estudios de la política exterior de América Latina en la Unión Soviética y la Rusia de hoy. A pesar de sus limitaciones metodológicas y, con frecuencia, la falta de posibilidades de usar la “materia prima” de investigación, en muchos casos, los estudios rusos son la clave para entender mejor la política exterior rusa en esta región del mundo debido a su incidencia en el proceso de la toma de decisiones.

42. Podrez, Sergei (2005), *La génesis y los asuntos actuales de la Diáspora rusa en América Latina*, Moscú, ILA.

43. Leontiev, Sergei (2000), *La política exterior de Chile y los procesos de integración en América Latina*, Moscú: Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa. Pyatakov, Andreiy (2007), *El alterglobalismo latinoamericano como el nuevo factor de la política regional*, Moscú: ILA. Klimov, Sergei (2009), *Los aspectos institucionales de las actividades del capital extranjero en los países de América Latina*, Moscú, ILA.

44. Benduk, Elena (2004), *La evolución del conflicto EE.UU.-Cuba después de la “Guerra Fría”*, Moscú: ILA. Andrianov, Vladimir (2005), *El factor petrolero en la política exterior de Venezuela*, Moscú: ILA. Protsenko, Anna (2007), *Las relaciones mexicano-estadounidenses en el contexto de globalización*, Moscú: ILA.

45. Shemyakin, Yakov (2001), *Europa y América Latina: Las interacciones de las civilizaciones en el contexto de la historia universal*, Moscú, ILA. Stapan, Dmitriy (2003), *Japón y América Latina: las interrelaciones de economía y política*, Moscú, MGIMO. Chernysheva, Nataliya (2008), *Las direcciones no continentales de la política exterior contemporánea de Brasil*, Moscú: MGIMO.

46. Siksto Chavez, K. (2000), *Rusia y Brasil en el nuevo sistema de las relaciones internacionales*, Sankt-Petersburgo, la Universidad Estatal de Sankt-Petersburgo. Dyupui, K. (2005), *Los problemas de la liberación nacional y social de los pueblos de la América Latina en la política exterior de la URSS (1959-1973)*, Moscú: RUDN. López Cano, Jorge Arturo (2005), *Las relaciones entre Perú y la Federación Rusa en el contexto de la política mundial*, Sankt-Petersburgo: la Universidad Estatal de Sankt-Petersburgo. Vasilieva, Elena (2005), *El dialogo Rusia – México en un contexto de la identificación socio-cultural y civilizatorio*; Moscú, APRIKT FAKKa. Jeifetz, 2007. Dannenberg, A. (2006), *Las relaciones ruso-cubanos en el periodo post-bipolar*, Moscú: ILA. Chekova, Tatiyana (2007), *La formación y el desarrollo de las relaciones culturales ruso-mexicanos (1890-1968)*, Samara: Samarskii filial MGPU.

## Cuadro 1. Evolución cronológica de los estudios de la política exterior latinoamericana en Rusia y la Unión Soviética.

Elaboración propia.

Periodo	Contexto internacional	Marco académico	Agenda de estudios
Antes de la Revolución de octubre de 1917	Establecimiento de las relaciones diplomáticas de Rusia Imperial con algunos países de América Latina	Estudios patrocinados por la Academia Imperial de San Petersburgo de las Ciencias y por el gobierno de Rusia Imperial	Estudios generales de los países del continente americano y de la política de las potencias europeas en la región
1917 – 1959	La Internacional Comunista Segunda Guerra Mundial. La primera etapa de la Guerra Fría. La ruptura de las relaciones diplomáticas entre URSS y los países de América Latina	Sección de Historia de la Academia Soviética de las Ciencias	Historia de la colonización; independencia; las relaciones interamericanas
1959 – 1991	La Revolución Cubana La segunda etapa de la Guerra Fría Restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre URSS y los países de América Latina Los movimientos de izquierda en América Latina	Instituto de América Latina de la Academia Soviética de las Ciencias, Instituto Estatal de Relaciones Internacionales	La política internacional en las Américas; la política de los Estados Unidos hacia los países de América Latina; las relaciones entre la Unión Soviética y los países de América Latina
1992-2000	El fin de la Guerra Fría La disolución de la Unión Soviética La época de Yeltsin en Rusia	Instituto de América Latina de la Académica de las Ciencias de Rusia	La política exterior de los países de América Latina y los procesos de integración
Desde 2001	La llegada al poder de Putin El giro hacia la izquierda en América Latina	Instituto de América Latina de la Académica de las Ciencias de Rusia y los otros centros de investigación	La política exterior de los países de América Latina y las relaciones entre Rusia y los países de América Latina

## Bibliografía

- Alperovich, Moisei. (Spring, 1970) "Soviet Historiography of the Latin American Countries", *Latin American Research Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 63-70.
- Andrianov, Vladimir (2005), *El factor petrolero en la política exterior de Venezuela*, Moscú: ILA.
- Antiasov, Mikhail (1960), *El panamericanismo moderno*, Moscú: IMO.
- Bartley, Russel (Spring, 1970), "On Scholarly Dialogue: The Case of US and Soviet Latin Americanists", *Latin American Research Review*, Vol. 5, No.1, pp. 59-62.
- Benduk, Elena (2004), *La evolución del conflicto EE.UU.-Cuba después de la "Guerra Fría"*, Moscú: ILA.
- Bolkhovnikov, Nikolai (1959), *La Doctrina Monroe. Su origen y su índole*, Moscú: IMO.
- Borovkov, Anatloi et al (1980), *Las doctrinas y modelos exteriores de los países de América Latina*, Moscú.
- Chekova, Tatiyana (2007), *La formación y el desarrollo de las relaciones culturales ruso-mexicanos (1890-1968)*, Samara: Samarskii filial MGPU.
- Chernysheva, Nataliya (2008), *Las direcciones no continentales de la política exterior contemporánea de Brasil*, Moscú: MGIMO.
- Dannenberg, A. (2006), *Las relaciones ruso-cubanos en el periodo post-bipolar*, Moscú: ILA.
- Davydov, Vladimir (1995-1996), "Latinoamericanística en el Cruce de Caminos: Alcances Anteriores y Búsquedas Actuales", *REDIAL*, No. 6-7, pp. 19-32.
- \_\_\_\_\_ (2006, Noviembre-Diciembre), "El viento de los cambios en América Latina", *Rusia en la política global*, No.6.
- Dyupui, K. (2005), *Los problemas de la liberación nacional y*

*social de los pueblos de la América Latina en la política exterior de la URSS (1959-1973)*, Moscú: RUDN.

Gioninskiy, Sergei (1960), *América Latina y EE.UU. 1939-1959. Ensayos sobre la historia de las relaciones diplomáticas*, Moscú: ILA.

Glinkin, Anatoliy et al (1988), *América Latina en las relaciones internacionales, Siglo XX*. Vol. 1, Vol. 2. Moscú.

Gonionskii, Sergei (1960), *El cadáver de la doctrina Monroe*, Moscú, *Mezhsdunarodnaya Zhizn*, No. 10, pp. 82-90.

Gorojov, Yurii (1970), *La República Dominicana y el imperialismo estadounidense*, Moscú, ILA.

Gvozdev, Boris (1964), *Alianza para el Progreso y su índole*, Moscú, ILA.

\_\_\_\_\_ (1966), *La evolución y la crisis del sistema interamericana*, Moscú: ILA.

Holloway, Steven (1990) "Forty Years of United Nations General Assembly Voting", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 2, pp. 279-296.

ILA (1965), *América Latina y las relaciones internacionales contemporáneas*, Moscú, ILA.

\_\_\_\_\_ (1967), *Neocolonialismo de EE.UU. en América Latina*, Moscú, ILA.

\_\_\_\_\_ (1967), *Los países latinoamericanos en el sistema de las relaciones internacionales contemporáneas*, Moscú, Nauka.

\_\_\_\_\_ (1975), *La política exterior de los países latinoamericanos*, Moscú, ILA.

\_\_\_\_\_ (1977), *Las relaciones interestatales en América Latina*, Moscú, ILA.

\_\_\_\_\_ (1980), *La política exterior de los países*



- latinoamericanos, Moscú, ILA.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Las relaciones internacionales en América Central y el Caribe in la década ochenta*, Moscú, ILA.
- \_\_\_\_\_ (1987), *Los problemas actuales de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos*, Moscú, ILA.
- Jachaturov, Karen (1970), *La información como el sabotaje ideológico: el control estadounidense sobre los medios de la comunicación masiva en América Latina*, Moscú, ILA.
- Klimov, Sergei (2009), *Los aspectos institucionales de las actividades del capital extranjero en los países de América Latina*, Moscú, ILA.
- Lazarev Michail (1970), *Las bases militares de los EE.UU. en América Latina como un delito internacional*, Moscú, ILA.
- Leontiev, Sergei (2000), *La política exterior de Chile y los procesos de integración en América Latina*, Moscú: Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa.
- López Cano, Jorge Arturo (2005), *Las relaciones entre Perú y la Federación Rusa en el contexto de la política mundial*, Sankt-Petersburgo: la Universidad Estatal de Sankt-Petersburgo.
- Oswald, Gregory (Spring, 1966) “Contemporary Soviet Research on Latin America”, *Latin American Research Review*, Vol. 1, No. 2, pp. 77-96.
- Podrez, Sergei (2005), *La génesis y los asuntos actuales de la Diáspora rusa en América Latina*, Moscú, ILA.
- Protsenko, Anna (2007), *Las relaciones mexicano-estadounidenses en el contexto de globalización*, Moscú: ILA.

- Pyatakov, Andreiy (2007), *El alterglobalismo latinoamericano como el nuevo factor de la política regional*, Moscú: ILA.
- Romanova, Zinaida (1965), *Los problemas de la integración económica en América Latina*, Moscú: Nauka.
- Schelchkov, Andrei (2002, abril) "Los Estudios Latinoamericanos en Rusia (y en la URSS)", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 72, pp. 205-220.
- Selivanov, Valentin (1970), *La política militar de los Estados Unidos en los países de América Latina*, Moscú, ILA.
- \_\_\_\_\_ (1972), *La política militar de EE.UU. en los países de América Latina*, Moscú, ILA.
- \_\_\_\_\_ (1975), *La expansión de EE.UU. en América Latina*, Moscú, ILA.
- Shemyakin, Yakov (2001), *Europa y América Latina: Las interacciones de las civilizaciones en el contexto de la historia universal*, Moscú, ILA.
- Siksto Chavez, K. (2000), *Rusia y Brasil en el nuevo sistema de las relaciones internacionales*, Sankt-Petersburgo, la Universidad Estatal de Sankt-Petersburgo.
- Stapran, Dmitriy (2003), *Japón y América Latina: las interrelaciones de economía y política*, Moscú, MGIMO.
- Sudarev, Vladimir et al (2007), *Venezuela: La Revolución Bolivariana en una nueva etapa*, Moscú, ILA.
- Tarasov, Konstantin (1972), *EE.UU. y América Latina*, Moscú, ILA.
- Vasileva, Elena (2005), *El dialogo Rusia – México en un contexto de la identificación socio-cultural y civilizatorio*, Moscú, APRIKT FAKKa.
- Vishnya, G.F. (1978), *EE.UU. – América Latina: las*

*relaciones exteriores en el  
contexto contemporáneo  
1968-1976; Moscú, ILA.*

Volskiy, Viktor (1968), *La lucha  
ideológica en América Latina*

*y la crisis del anticomunismo,  
Moscú, ILA.*

Zubritskiy, Yurii (1961) “Latinidad  
y su índole”, *Vestnik Istorii  
Mirovoi Kultury*, No. 1.

---

# Relaciones entre régimen político y políticas públicas. Análisis del proceso de implementación del Plan Nacer en Santiago del Estero.

Marisol Mancini\*  
marisolmancini@yahoo.com.ar

Recibido: 17/09/2009

Aprobado evaluador interno: 23/09/2008

Aprobado evaluador externo: 24/10/2009

---

## Resumen

En el presente artículo analizaremos la implementación del Seguro Materno Infantil Provincial (Plan Nacer), en una provincia de la Argentina, Santiago del Estero. Analizaremos el impacto que ha tenido la implementación del Plan en la estructura y funcionamiento de la burocracia provincial, específicamente en el Ministerio de Salud Provincial y en los efectores de salud. La importancia de este análisis radica en que esa provincia tuvo un régimen patrimonialista durante más de cincuenta años (1948–2003). Si vinculamos las características del régimen y su caída, con la implementación de una política es porque coincidimos con la tesis de Oszlak que sostiene que todo nuevo régimen se propone alterar tanto la relación de fuerzas en la sociedad como la existente al interior del aparato estatal.

## Palabras clave

Políticas públicas en salud, régimen político, burocracia, Santiago del Estero, Argentina.

## Abstract

This paper attempts to analyze the implementation policy cycle of the “Seguro Materno Infantil Provincial - known as “Plan Nacer -” in the Argentine province of Santiago del Estero. We introduce the impacts of this Plan into the bureaucracy’s structure and functioning, specifically in the Provincial Ministry of Health Care and the “efectores” of health care policies. The main argument develops the presence of a patrimonialism regime during fifty years (1948–2003). Thus, if we linked the regime general characteristics and his collapse with the implementation of the health care policy in this province we coincide with Oszlak’s postulates about all new regimes propose to alter the social relations of force as well as change the power relations in the state apparatus.

## Keywords

Health Care policies, political regimes, bureaucracy, Santiago del Estero, Argentine.

---

\* Marisol Mancini es candidata a Doctora en Ciencia Política de la Universidad de San Martín. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

## Introducción

En el presente trabajo analizaremos la implementación del Seguro Materno Infantil Provincial, denominado *Plan Nacer*, en la provincia de Santiago del Estero en la República Argentina. Santiago del Estero forma parte de la región Noroeste, una de las más pobres del país.

La importancia de este análisis radica en que esa provincia tuvo un régimen patrimonialista durante más de cincuenta años (1948–2003). Este dominio se vio plasmado, entre otras cosas, en el clientelismo de clase media y de clase baja sostenido por el casi total monopolio estatal en la provisión de empleo y planes sociales.

Si vinculamos las características del régimen y su caída, con la implementación de una política es porque coincidimos con la tesis de Oszlak que sostiene que “todo nuevo régimen se propone no solo alterar la relación de fuerzas en la sociedad...sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente”.<sup>1</sup>

La forma que asuman las interacciones burocráticas se modi-

ficará según el tipo de régimen. En este contexto, nos proponemos analizar el impacto que ha tenido la implementación del *Plan Nacer* en la estructura burocrática interna y en el funcionamiento del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia y en los efectores, dado que el Plan propone a las provincias un cambio sustantivo en la gestión de los sistemas de salud, introduciendo un nuevo modelo de gestión orientado a resultados.

Nuestra tesis es que existe una relación de determinación del régimen político que predominó en la provincia de Santiago del Estero durante más de cincuenta años en la implementación de dicho Plan. De este modo, el legado del régimen incide en las interacciones burocráticas al interior del propio Ministerio, en su relación con la UGSP y con los efectores de salud.

## 1. Enfoque conceptual

Siguiendo a Oszlak, definimos al patrimonialismo como un gobierno personalista que transforma a los estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación. Es la dominación de un solo hombre que se rodea de las instituciones formales de una democra-

1. Oszlak, O. (1999), *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Documentos de estudios del CEDES. Vol. 3, N° 2, Buenos Aires, p. 10.

cia, ejerce un cuasi-monopolio de todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, etc., de funcionarios de cualquier nivel o función de gobierno. El presidente (o su equivalente) ocupa el centro del escenario político, desde donde ejerce un poder basado en relaciones personales y obligaciones recíprocas.

Para realizar nuestro análisis nos serán útiles algunos conceptos aportados por el institucionalismo histórico y sociológico.

Según Thelen, el institucionalismo histórico ve a las instituciones como el legado de concretos procesos históricos, son el resultado de un proceso temporal. Enfatizan el desarrollo político como procesos estructurados, y la forma en que las instituciones emergen desde un particular conflicto/contexto histórico. El sendero de dependencia, *path dependence*, involucra ambos elementos, continuidad y cambio estructurado. En este sentido, los arreglos institucionales no pueden ser entendidos aislados del contexto político y social en el cual se encuentran insertos.<sup>2</sup>

Por otro lado, en el institucionalismo sociológico, las instituciones son entendidas como social-

mente construidas, en el sentido de que ellas encarnan parámetros culturales compartidos, marcos comunes de interpretación de la realidad. De acuerdo a este enfoque, las instituciones emergentes serán isomórficas con aquellas ya existentes porque los actores toman de su entorno experiencias y las interpretan a la luz de la experiencia de otros.<sup>3</sup>

Ikenberry<sup>4</sup> sostiene que el desarrollo político involucra coyunturas críticas y senderos de dependencia. Las coyunturas críticas aluden al crucial momento fundacional de la formación de las instituciones, las cuales orientan los diferentes senderos de dependencia. Por su parte, los senderos de dependencia sugieren que las instituciones continúan desarrollándose en condiciones cambiantes, pero en caminos marcados por trayectorias pasadas.

En este trabajo adoptamos el enfoque del sendero de dependencia y sostenemos que la configuración originaria del régimen político anterior marcará, de algún modo, el desarrollo del actual en lo referente a la administración del aparato del estado y al manejo de las políticas sociales.

2. Thelen, K. (1999) "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en *Annual Review of Political Science*. Vol. 2. Pp. 369 – 404.

3. Powell, W., DiMaggio, P. (comp.), (1991), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE.

4. Citado por K. Thelen, se refiere al texto *History's heavy hand: institutions and the politics of the state*.

## 2. Características del régimen político en Santiago del Estero

Carlos Juárez fue electo gobernador de la provincia por primera vez en 1948, y desde entonces logró ser reelecto en cuatro ocasiones más. Durante los períodos en que no se desempeñó como gobernador fue Senador Nacional en los períodos que comenzaron en 1952, 1987, 1998 y 2001. Asimismo, su esposa, Mercedes Aragonés, fue electa Diputada Nacional en varios períodos. Durante todos estos años, las formas republicanas sólo se vieron alteradas por los golpes de Estado, sin embargo esto no significó que se respetara la división de poderes.

El régimen juarista se caracterizó por utilizar al estado provincial para lograr el apoyo tanto de los sectores más pobres como el de los más ricos de la sociedad santiagueña. Su amplia base electoral procedía de los sectores más pobres del interior de la provincia y de los barrios periféricos de la ciudad de Santiago del Estero y de La Banda. La llegada a estos sectores se realizaba mediante una red clientelar gestionada por punteros políticos. Asimismo, el acceso a la administración pública también dependía de esta red, dado que se accedía al estado provincial a través de un contacto. Mediante el empleo público

provincial el juarismo lograba la adhesión de las clases medias y sectores pobres no marginales. Debido a la escasez de oportunidades que brinda el mercado de trabajo, el peso del empleo público centraliza en la provincia casi el 40% de la población económicamente activa.

El acceso al empleo público dependía de la discrecionalidad del funcionario político de turno dado que no existían concursos ni selección para poder ingresar a la administración pública provincial. El puesto de trabajo se recibía como recompensa a la militancia ya que los dirigentes que ocupaban cargos en la administración tenían un cupo de empleados que podían contratar para retribuir a la mano de obra que utilizaba con fines políticos. El juarismo no solo tenía apoyo, garantizado a través de estos mecanismos, de los sectores bajos y medios, también supo tejer alianzas con los sectores dominantes, con quienes conformó un núcleo de poder a partir de contratos con el estado y licitaciones públicas. Grandes fortunas santiagueñas se han desarrollado con el patrocinio del estado provincial. Es importante mencionar que todo el accionar de la administración pública provincial se sustentaba con fondos nacionales. Todas estas características hicieron que la administración pública estuviera superpoblada y que se

desempeñara con un alto grado de ineficiencia.<sup>5</sup>

En síntesis, el régimen juarista ejerció una eficaz influencia a través de los delegados municipales y los punteros políticos. Su dominio se vio facilitado, entre otras cosas, por los siguientes motivos: realización de acuerdos para repartir el poder político y económico entre los miembros de la elite, el clientelismo de clase media y de clase baja sostenido por el casi total monopolio estatal en la provisión de empleo y planes sociales, el control de los medios de comunicación, la arbitrariedad en la selección de cargos electivos y/o de la carrera burocrática y de las reformas de la constitución, y un sistema de delaciones, represión policial y persecuciones judiciales que inhibía cualquier crítica.

El poder de los Juárez también se sostuvo por las prácticas de los partidos de la oposición, que a través de acuerdos, participaron en alianzas en las que se repartieron zonas de influencia, lo cual evidencia la existencia de una casta patrimonialista, la cual a pesar de pertenecer a diferentes partidos compartían el

mismo modo de acción política, por el que se aseguraban una rotación en los cargos de los diferentes niveles de gobierno.<sup>6</sup>

Es en este marco, que en el año 2002, una protesta social provocada por el doble crimen en la localidad de La Dársena, donde fueron asesinadas dos jóvenes, y en cuyo asesinato estuvieron involucrados miembros muy cercanos al poder político y económico del juarismo, provocaron una eclosión social que comenzó con las marchas del silencio en reclamo de justicia. Esto sumado al deterioro del gobierno de la esposa de Juárez, desembocó en la Intervención Federal de la provincia.

Hay cuatro elementos que caracterizan la última etapa de la historia política santiagueña hasta la intervención federal en abril de 2004.<sup>7</sup>

El primero, es la concentración del poder en el espacio juarista, garantizado fundamentalmente por la manipulación política y jurídica de los mecanismos de electorales.

Segundo, una estructuración de las relaciones de poder econó-

5. Dargoltz, R., Gerez, O. y Cao, H. (2006), *El Nuevo Santiagueño: cambio político y régimen caudillista*, Buenos Aires, Biblos.

6. Saltalamacchia, H. & Silveti, M. (2007), "Esperanzas y desesperanzas: movilización popular y Régimen Político en Santiago del Estero" [disertación no publicada], XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México.

7. Silveti, M., (2004), "La Protesta Social en Santiago del Estero entre febrero de 2003 y marzo de 2004. Informe preliminar" [en línea], disponible en: [http://acilbuper.webcindario.com/la\\_protesta\\_social\\_sgo.pdf](http://acilbuper.webcindario.com/la_protesta_social_sgo.pdf), recuperado: 4 de junio de 2007.



mico que favorecía a un grupo liderado por un empresario que logró dicho poder a causa de sus efectivas relaciones con el régimen juarista.

Tercero, un espacio político opositor que gradualmente perdía capacidad de confrontar con alguna eficacia con el régimen. Así, se observa un proceso de ‘juarización de la oposición’, expresión que se refiere al acercamiento de los principales actores opositores a los dirigentes justicialistas para dar respuesta a las crisis financieras y políticas desde los gobiernos municipales; pero también a un proceso vinculado a la reproducción de prácticas y mecánicas de relaciones del propio juarismo.

Por último, la conformación de un espacio de protesta social que reunió a actores políticos y sociales, con prácticas y redes de sociabilidad e interacción alternativas e incluso enfrentadas a las instrumentadas por los partidos políticos tradicionales. En este contexto:

*“La percepción de la inevitable decadencia de un régimen erigido durante cincuenta años; el desgaste y deslegitimación de los actores en algún momento constituidos como opciones reales al poder dominante; la concentración económica y las pujas económico/políticas por el poder, pueden haber alentado y a la*

*vez potenciado espacios alternativos propicios para el despliegue de la acción colectiva. Pero al mismo tiempo la protesta social como respuesta a ese complejo proceso, se convierte en un factor que lo profundiza y que termina por darle un golpe final de caída”.*<sup>8</sup>

La respuesta del gobierno interventor a las expectativas sociales emergentes, se plasmó en una agenda de trabajo centrada en la reforma de las instituciones políticas provinciales. Se enfrentaba a una estructura política que estaba sustentada en redes informales de soporte y en aliados en la justicia federal, en cargos subalternos del poder ejecutivo, en los municipios y en la prensa.

En marzo de 2005, finalizada la intervención federal, y luego de haberse celebrado elecciones, asume la gobernación de la provincia Gerardo Zamora, perteneciente a la Unión Cívica Radical. Gerardo Zamora era el intendente de la capital provincial y con la caída de Juárez quedó como el principal referente institucional de la provincia.

En este contexto nos preguntamos: ¿El fin del juarismo implicó también el fin de las prácticas que caracterizaron el funcionamiento del aparato estatal provincial durante ese período? *Nuestra tesis es que dadas las características del régi-*

8. Ibid., p. 5.

*men político juarista y dado que las relaciones institucionales del mismo no coordinan mecanismos de manera neutral, sino que reflejan y reproducen determinados patrones de conducta y de distribución del poder, sostenemos que la configuración originaria del régimen político juarista marcará, de algún modo, el desarrollo del actual, por lo que en el funcionamiento del aparato burocrático del estado persistirán las prácticas heredadas de juarismo.*

Como hemos mencionado, vinculamos las características del régimen político y su caída, con la implementación de una política pública porque coincidimos con la tesis de Oszlak que sostiene que:

*“Todo nuevo régimen se propone no solo alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar “derechos adquiridos”, modificar, en fin, situaciones de poder*

*establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas”.*<sup>9</sup>

En este sentido, este autor afirma que el accionar de las instituciones estatales no puede ser considerado sólo como implementación de políticas. En realidad, realizan acciones tendientes a compatibilizar intereses de sus clientelas y los suyos propios, con aquellos sostenidos por diversos regímenes que se sucedieron en el poder. Es por esto que consideramos, con Oszlak, al aparato del estado como una *arena de conflicto* donde hay intereses contrapuestos y donde se zanján cuestiones socialmente problematizadas.

Oszlak identifica diferentes modalidades de interdependencia al interior de la burocracia estatal vinculándolas con las características del régimen político. De este modo, afirma que las interacciones burocráticas pueden diferenciarse analíticamente; pero que la forma que asuman esas relaciones se modificará según el tipo de régimen, es decir, según la modalidad predominante de reclutamiento o acceso a los roles superiores del estado y los

9. Oszlak, O. (1999), Op. Cit., p. 10.

mecanismos de representación política en vigencia.<sup>10</sup>

Desde este modo, analíticamente podemos diferenciar dos tipos de interacciones burocráticas:

a) las interdependencias funcionales, definidas como un conjunto de relaciones, coordinadas entre las unidades intervinientes de acuerdo a criterios técnico – normativos.

b) las interdependencias materiales o presupuestarias, entendidas como relaciones existentes entre aquellas unidades que obtienen bienes materiales y financieros de una fuente común y compiten entre sí por su obtención.

Ambas dimensiones, tipo de interdependencia y tipo de régimen, “recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer *diferentes estilos de gestión estatal* que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas”.<sup>11</sup>

En el siguiente apartado describiremos las características generales del *Plan Nacer* para luego ver como se ha efectuado su implementación en Santiago del Estero.

### 3. Características generales del Plan Nacer

La profunda crisis económica, política y social acaecida en

la Argentina a fines del 2001 y principios del 2002, también tuvo sus consecuencias sobre el sector de la salud. En respuesta a la misma, el gobierno nacional puso en marcha diversos planes de emergencia como el Plan Remediar y el Programa Médico Obligatorio de Emergencia.

A los efectos de la crisis, se sumaron las fallas estructurales del sector, como por ejemplo inequidad, ineficiencia y debilidad regulatoria. Por este motivo, en el año 2003, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud de la Nación, presenta el Plan Federal de Salud. En la formulación del Plan Federal se sostiene que la presencia del Estado resulta necesaria y deseable, y que el mismo debe cumplir un rol de garante del bienestar de la población.

En el Plan Federal se señala que el Estado se está recuperando, no en su antigua estructura burocrática sino en sus funciones de producir bien común, equilibrar recursos entre débiles y poderosos, y promover el desarrollo humano. De todos modos, esta revalorización del estado es diferente a la que poseía durante el período previo a la reforma. De hecho, si bien en el Plan Federal se realiza una crítica a los procesos de descentralización de

10. *Ibid.*, p. 15.

11. *Ibid.*, p. 16.

la salud llevados a cabo en los 90,<sup>12</sup> señalando que en aquél momento primaron objetivos financieros por sobre los requerimientos del sector en materia de eficiencia y equidad, de los lineamientos generales del Plan emerge que la responsabilidad final en la consecución de la eficiencia corresponde a las jurisdicciones provinciales.

El Plan Federal posee una sección destinada especialmente al seguro materno infantil. La formulaciones que allí se detallan, están en consonancia con los contenidos del Reporte 26144/AR-2003 del Banco Mundial denominado “El Sector Salud Argentino: Situación actual y opciones para mejorar su desempeño”.

El documento señala, entre otros considerandos, que como lección aprendida de las reformas efectuadas en los años 90, se debe lograr mejorar los servicios para la población más pobre y reconocer el rol central de las provincias, ya que son ellas las principales gestoras de

la respuesta que da el sector salud a la población de menores ingresos. Para el gobierno nacional se reserva la función de rectoría y liderazgo en la definición, implementación y articulación de políticas. Al mismo tiempo, se sugiere la generación de acuerdos nación – provincias en torno a metas saludables como instrumento para guiar el proceso de mejoramiento.

Se efectúa una especial referencia al estado de la salud de la población materno - infantil social y económicamente más vulnerable. Se señala que un porcentaje significativo de las muertes maternas podrían evitarse mediante esfuerzos conjuntos en salud sexual y reproductiva, control del embarazo y atención del parto, y que la persistencia de muertes maternas e infantiles reducibles refleja la necesidad de mirar en detenimiento el acceso de la población a los servicios de salud y el funcionamiento del sector en su conjunto.

12. Durante la década del 90, debido a la deslegitimación del rol Estado y a la exacerbación del principio de eficiencia del mercado, el Consenso de Washington propulsó un Estado Mínimo, apelando a la descentralización, trasladando responsabilidades a los gobiernos subnacionales, a la privatización de los servicios públicos, a la desregulación, y a la tercerización de servicios. Las reformas de la política social de los años 90, fueron posibles gracias al consenso entre actores sociales, políticos y de los organismos multilaterales de crédito, quienes formularon este tipo de políticas. A fines de 1997 el Banco Mundial emite un informe denominado “Argentina – Reformas de Segunda Generación”, donde se proponen reformas institucionales y en las políticas públicas, con el fin de sostener un alto crecimiento económico en el largo plazo y reducir la pobreza. La política social se vio impregnada con estos principios, y por este motivo, desde fines de los 90 la literatura en torno a la política social tuvo dos ejes. Se cuestionaron dos aspectos de la misma: por un lado, que las estrategias de intervención eran netamente compensatorias, y tomaban a la economía como un dato; sumado a esto, se cuestionó su tendencia a la fragmentación y las estrategias de descentralización, privatización y focalización. (Soldano, D. y Andrenacci, L., 2006)

En este contexto, es creado por el Decreto P.E.N. N° 2724/04, el Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial, denominado *Plan Nacer*.

Como hemos mencionado, el *Plan Nacer* tiene como objetivo mejorar el acceso a servicios básicos de salud para la población no cubierta por los subsistemas privado, de obras sociales o similares, a través de la implementación de Seguros de Salud Materno Infantiles Provinciales. La finalidad es disminuir la morbi-mortalidad materno infantil.

El Plan propone a las Provincias un cambio sustantivo en la gestión de los sistemas de salud sobre la base de conceptos tales como: la distinción de roles de financiación y de provisión de los servicios de salud, la generación de incentivos a los resultados sanitarios, la corrección de problemas usuales vinculados a la registración clínica y administrativa de las prestaciones de salud, etc.

El decreto 1140/2004 aprobó el modelo de Convenio de Préstamo N° 7225-AR suscripto entre la República Argentina y el Banco Mundial

destinado a solventar parcialmente la ejecución del Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial.

El proyecto forma parte de un crédito denominado Adjustment Program Lending (APL), que permite una ejecución en 10 años y el cual está dividido en dos préstamos. El APL I se está implementando en las 9 provincias del Noroeste Argentino (NOA) y del Noreste Argentino (NEA); y el APL II en las restantes 15 provincias del centro y sur del país, Cuyo, Centro, Patagonia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>13</sup>

Los componentes del Plan son los siguientes:

1. Implementación del Seguro Materno Infantil Provincial (SMIP).
2. Apoyo al fortalecimiento institucional y del rol de rectoría del Ministerio de Salud Nacional y de las Provincias incorporadas al SMI.
3. Difusión, comunicación para la implementación del SMI y educación para la salud.
4. Sistemas de Monitoreo, Evaluación y Auditoria continua.

13. La relación de Ministerio de Salud y las provincias está regulada por los siguientes instrumentos: Convenio Marco: convenio firmado entre la Nación y una provincia por el cual ésta adhiere al PISMIP. Este convenio establece las responsabilidades y derechos de cada una de las partes. Reglamento Operativo: conjunto de normas y procedimientos que son de cumplimiento obligatorio para la Nación y las provincias adheridas. Este reglamento es parte del Convenio Marco. Compromisos Anuales: acuerdo entre la UEC y una provincia sobre los planes de acción y metas sobre Trazadoras (indicadores del cumplimiento de los objetivos) que tiene una vigencia de un año fiscal o un período menor en el caso de ser el primer compromiso anual.

## 5. Gerenciamiento y Administración del Proyecto.

Las metas sanitarias del *Plan Nacer*, denominadas trazadoras, son:

- 1) Captación temprana de la embarazada (antes de la semana 20 de gestación);
- 2) Efectividad de atención del parto y atención neonatal;
- 3) Efectividad de cuidado prenatal y prevención de prematurez;
- 4) Efectividad de atención prenatal y del parto;
- 5) Auditoria de Muertes infantiles y maternas;
- 6) Cobertura de inmunizaciones;
- 7) Cuidado sexual y reproductivo;
- 8) Seguimiento de niño sano hasta 1 año;
- 9) Seguimiento de niño sano de 1 a 6 años;
- 10) Inclusión de Comunidades Indígenas.

La responsabilidad de la prestación reside en los niveles subnacionales, especialmente en las provincias. Dado que se trata de introducir un nuevo modelo de gestión orientado a resultados, las metas sanitarias se pautan para un cuatrimestre y en el transcurso del año se realizan los acuerdos correspondientes.

Para realizar la transferencia de recursos, el MSN calcula mensualmente la Transferencia Mensual Base (TMB) definida como el

producto de un monto per cápita base por el número de Beneficiarios Elegibles Inscriptos. El monto per cápita base es uniforme para todas las provincias y actualmente son 15 pesos mensuales por Beneficiario Elegible Inscripto.

La Unidad Ejecutora Central (UEC), dependiente del MSN, gira a las provincias adheridas el 60 % de la TMB. Dicho desembolso se efectúa inmediatamente después de que cada provincia envía el registro de enrolados de cada mes, y luego de que el mismo ha sido certificado (mediante la comprobación con los datos actualizados enrolados de la seguridad nacional y provincial) por la sub-unidad de capitación del Plan Nacer.

Asimismo, la Nación gira cuatrimestralmente, una Transferencia Complementaria (TC) que es equivalente al 40% de la sumatoria de las TMB de los últimos 4 meses multiplicado por un coeficiente que refleja el cumplimiento de las metas trazadoras. Es decir que el logro del objetivo de producción para una de las 10 trazadoras habilita a la provincia participante para recibir el 4% del pago de capitación para cada participante enrolado en el período. La provincia recibe el 40 % de la TC si alcanza las 10 trazadoras.

Las Transferencias Capitadas se calcularon sobre el 100% del monto per cápita base durante

los primeros 3 años. En el cuarto año las Transferencias se calcularán sobre el 70% de dicho monto per cápita base, y en el quinto año se calcularán sobre el 40 % de dicho monto. En el sexto año cesarán las transferencias a las provincias. Es decir, que progresivamente, las provincias tendrán que aumentar los recursos destinados al Plan, hasta que se hagan cargo de totalidad del mismo.

La provincia adherida es responsable, a través de la Unidad de Gestión del Seguro Provincial (UGSP), de asignar los fondos transferidos con las finalidades y restricciones previstas. Los efectores que facturan las prestaciones a la UGSP están obligados contractualmente a cumplir el nomenclador y las condiciones técnicas vigentes, y la provincia es la responsable de la calidad de las prestaciones brindadas. El nomenclador es único para las provincias participantes y se rige por normativas elaboradas por el MSN.

La UGSP debe tomar todas las medidas de control que sean necesarias para garantizar que los Formularios de Inscripción no correspondan efectivamente a personas con otra cobertura explícita. Para ello debe cotejar los datos de las inscripciones con los padrones

de la Seguridad Social Nacional, Provincial y las bases de entidades privadas en caso de existir regulación legal de dichas entidades, así como de programas nacionales que alcancen a la misma población elegible.

Una vez validados los datos de las inscripciones por parte de la UGSP, ésta informa al remitente de los datos sobre la aceptación o rechazo de la inscripción, siendo la fecha de esta decisión la fecha de alta al SMIP.

Mencionadas las características generales del Plan y a continuación nos referiremos a su implementación en la ciudad de Santiago del Estero.

### **3.1. El Plan Nacer en Santiago del Estero<sup>14</sup>**

El *Plan Nacer* Santiago del Estero se puso en marcha en febrero de 2005. Como hemos mencionado, se propone lograr un cambio sustantivo en la gestión de los sistemas de salud mediante la creación de seguros materno infantiles provinciales.

En este sentido, en documentos oficiales del Plan se afirma que “el Gobierno Nacional pretende incursionar en una modalidad novedosa de intervención que no se orienta básicamente a la entrega de insumos sino a la generación

14. Parte de la información volcada en esta sección la obtuve mediante entrevistas realizadas a funcionarios de la UGSP y del la Dirección de APS del Ministerio de la provincia.

de condiciones de gobernabilidad, organización, administración y financiamiento para que las autoridades subnacionales puedan producir resultados, introduciendo las mejoras necesarias en los servicios de salud en beneficio de la población objetivo asegurada".<sup>15</sup>

El componente número dos del Plan corresponde al fortalecimiento de la capacidad institucional de los ministerios y efectores involucrados. Consiste en desarrollar actividades que fortalezcan la función de rectoría del Ministerio de Salud de la Nación y de los Ministerios de Salud provinciales.

En virtud de lo establecido por el Convenio Marco y el Reglamento Operativo que rige el Convenio firmado entre la Nación y la provincia de Santiago del Estero se creó la Unidad de Gestión del Seguro Provincial.

La UGSP posee una estructura jerárquica, en la cual en la cúspide se encuentra el Coordinador Ejecutivo, quien es el responsable de la coordinación ejecutiva de todas las áreas que la conforman. Estas áreas son: 1) Área Técnica, 2) Área Operaciones, 3) Área Control de Gestión, 4) Área de Promoción, Difusión y Educación para la salud

Cada una de ellas posee un responsable, el cual coordina las

actividades a desarrollarse en cada área. Cada uno de estos responsables responde y debe reportar a la coordinación Ejecutiva.

El Ministerio de Salud de la provincia es responsable de la ejecución del Plan a través de la UGSP. Sin embargo, en la práctica podemos observar que el Ministerio y la UGSP no trabajan con la articulación deseada, especialmente si tenemos en cuenta que el objetivo del Plan es que a largo plazo la provincia se haga cargo de la totalidad del mismo.

Esto es así, en parte, porque persisten modalidades de funcionamiento en la administración pública heredadas del régimen anterior tales como ausencia de una carrera administrativa, coexistencia de diferentes modalidades de contratación y heterogéneos regímenes salariales.

Siguiendo a Oszlak, estas presuntas deficiencias en la administración pública no deben entenderse como producto del desconocimiento de esquemas o técnicas de organización, sino como un objetivo racional de acuerdo con el objetivo estratégico buscado. El buen funcionamiento de un sistema de servicio civil implica una especificación de las condiciones y procedimientos por los que se reclutará, seleccionará, instruirá y jubilará al funcio-

15. Proyecto de inversión en Salud Materno Infantil Provincial. Elementos para la revisión de medio término. Resumen ejecutivo. Mayo de 2007.



nario público, lo cual crea una certidumbre que es contradictoria con el encadenamiento de lealtades personales y con el nepotismo.

Estas características se encuentran aún presentes en la administración pública de la provincia, y si bien la UGSP fue creada en el año 2005 a los efectos del Plan, no puede decirse que escapa a las generales de la ley.

El coordinador ejecutivo y los cuatro responsables de área tienen contrato con el Banco Mundial a través del Ministerio de Salud de la Nación, es decir que cuando la Nación se retire por completo para que la provincia se haga cargo del Plan los mismos cesarán en sus funciones. En cambio, el Plan prevé que el resto del personal de la UGSP sea absorbido por la provincia, pero las condiciones actuales hacen suponer que esto será difícil de cumplir. Actualmente, la mayor parte del personal es pasante o tiene contratos de locación de obra o de servicios. Además, los salarios percibidos son muy bajos y hay continua rotación de personal.

Desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia hay una percepción positiva del Plan porque aporta fondos. En el contrato figura que la provincia no puede disminuir los fondos que destinaba a salud por los del Plan. Desde el comienzo de la ejecución

del Plan la provincia no ha tenido problemas presupuestarios porque el presupuesto creció gracias a la mayor coparticipación federal, sin embargo, la práctica habitual ha sido que el Ministerio en vez de complementar el presupuesto con los fondos del *Plan Nacer* ha tendido a reemplazarlo.

Este desentendimiento por parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia también se traduce en la ausencia de un trabajo coherentemente articulado con la UGSP. Dadas las características del Plan, las áreas con las que mayor vinculación tiene son la Dirección General de Atención Primaria de la Salud y el Programa Materno Infantil.

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia posee organigrama confuso. Con respecto al *Plan Nacer* no queda claro de que autoridad ministerial depende, más allá de ministro. En el organigrama del Ministerio de Salud de la Nación y de otras provincias adheridas, el Plan se encuentra en la órbita del área de Maternidad e Infancia. Sin embargo, en el precario organigrama que figura en la página web del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Santiago del Estero no hay referencias al Plan y tampoco quedan claras las incumbencias del Programa Materno Infantil. A pesar de que el Programa Materno Infantil

y el *Plan Nacer* están destinados a la misma población objetivo no se han articulado en sus funciones en pos de brindar una mejor atención.

El trabajo articulado con el Ministerio provincial se ve dificultado porque históricamente no ha sabido desarrollar una política de salud definida. El Ministerio no posee información fidedigna acerca de las Unidades Primarias de Atención (UPA), ni de la cantidad de agentes sanitarios, ni de la población cubierta con ronda sanitaria. Tampoco se conoce con exactitud la tasa de mortalidad infantil porque la provincia no tiene estadísticas.

A partir de este año la provincia debe comenzar a hacerse cargo del 30% de las Transferencias Capitadas ya que la Nación girará solo el 70% de las mismas. Si bien dicho porcentaje está previsto en el presupuesto, el interrogante es el modo en que la provincia asignará el presupuesto, es decir, si continuará con la modalidad de descentralización instalada por el Plan que consiste en asignar los fondos en las cuentas corrientes correspondientes a cada efector.

Con respecto al funcionamiento de los efectores, el principal recurso que reciben las UPAs proviene de *Plan Nacer*. No hay ningún aporte presupuestario desde la Dirección General de Atención Primaria de Salud que depende del Ministerio

de Salud. La contratación de recursos humanos, la compra de bienes de consumo y el mantenimiento de las UPAs se solventa con dinero del *Plan Nacer*. Originalmente no estaba previsto en los lineamientos del Plan destinar fondos a la compra de bienes de consumo, pero debido a que con frecuencia los efectores se no disponen de otro ingreso, esto se ha transformado en una práctica habitual porque de no permitirlo se afecta el funcionamiento del efector.

Un problema fundamental que enfrentan los efectores de salud es que la mayoría de ellos no realizaba registro de historias clínicas. Dado que el cumplimiento de las metas sanitarias debe quedar registrado en la historia clínica, la nueva modalidad de la calidad del registro está limitada al *Plan Nacer* y en los centros de salud consideran que es el Plan el que exige la existencia de la misma. Eso está estrechamente vinculado con el hecho de que desde el Ministerio nunca se controlaron las historias clínicas de la población a cargo de los efectores de salud.

Si bien se pretende fortalecer al primer nivel de atención y a la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) con incentivos monetarios, y como se factura por cumplimiento de metas, las mejoras en ese sentido parecen responder más a la necesidad de obtener

de recursos que a la internalización efectiva del objetivo primario de una estrategia de APS. A pesar de esto, el *Plan Nacer* ha permitido revitalizar en parte la atención primaria, ya que se le daba más importancia a la atención hospitalaria, y ha logrado poner en otro nivel todas las prestaciones que tienen que ver con el cuidado de la salud, como por ejemplo ciertas metas trazadoras como control del niño sano, control de embarazo, puerperio y vacunación.

Hemos dicho que los diferentes estilos de gestión estatal definidos en función del tipo de interdependencia y del tipo de régimen afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas.

Si bien se ha producido un cambio de régimen político en la provincia, hemos visto que ciertas prácticas tradicionales aún se encuentran vigentes en la administración pública.

Los tipos de interdependencia que hemos mencionado son las interdependencias funcionales y las presupuestarias. Con respecto a las primeras, hemos visto una escasa relación coordinada entre las unidades intervinientes de acuerdo a

criterios técnicos y normativos. El Ministerio provincial no cuenta con mecanismos adecuados para producir información fidedigna respecto al funcionamiento de los efectores, de la población a cargo de los mismos y de estadísticas necesaria para poder llevar a cabo una planificación.

Teniendo en cuenta esto, podemos observar que el fortalecimiento institucional previsto por el Plan no se está cumpliendo. Sin embargo, esto no sólo se debe a las características propias de la administración pública en la provincia. También hay que tener en cuenta que la creación de modelos gerenciales y tecnocráticos, promovidos por el Banco Mundial y otros organismos internacionales, en lugar de fortalecer las burocracias estables ha provocado rupturas y fragmentación.

Como afirma Martínez Nogueira<sup>16</sup> las consultorías externas y las unidades ejecutoras de proyectos se convierten en administraciones paralelas que se convierten en ámbitos alternativos, diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares.

En el mismo sentido, Pentito<sup>17</sup> afirma que las unidades ejecu-

16. Citado en Lareo (2008). Se refiere al texto "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras". En *Reforma y Democracia* N° 24. Caracas.

17. Pentito, Roberto (2003), "Focalización, gestión por proyectos, cuasi mercados, administraciones paralelas: lecciones argentinas de los años '90 para el diseño e implementación de políticas sociales", [ponencia], II Congreso Argentino de Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires.

toras de proyectos están dotadas con frecuencia de sistemas normativos extraordinarios y actúan sin las limitaciones de capacidades y de recursos asociadas a las normas de tipo general y a los regímenes de personal que regulan el funcionamiento de las administraciones públicas.

La intención enunciada para su creación es la superación de las carencias en las capacidades de gestión, pretendiendo eludir muchas de las restricciones y limitaciones provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos excesivamente complejos e ineficiencias generalizadas.<sup>18</sup>

La experiencia santiagueña parece demostrar que la unidad ejecutora a nivel provincial, la UGSP, ha producido más bien una fragmentación en la administración del estado, en lugar de contribuir a una gestión más eficiente. Esto, en parte, se debe a las características que ya hemos mencionado del régimen político que trae como consecuencia la ausencia de un trabajo coherentemente articulado con el Ministerio, el cual no se ha apropiado del Plan de la manera esperada.

En relación con la interdependencia presupuestaria, que se deriva de la necesidad de obtener y proporcionar bienes materiales y

financieros para el adecuado funcionamiento de las estructuras, hasta el momento los recursos que llegan a los efectores provienen casi exclusivamente del *Plan Nacer*, y la provincia no ha cumplido con el requisito de no disminuir el presupuesto destinado a la salud, por lo tanto hay una creciente incertidumbre con respecto a los recursos que se obtendrán en un futuro no muy lejano, ya que a partir de este año los recursos que envía la Nación son decrecientes. En este sentido, la incertidumbre gira en torno a la continuidad misma del Plan.

### Comentarios finales

El diseño del *Plan Nacer* posee las características, que a partir de las reformas del Estado llevadas a cabo en la década del '90, comenzaron a tener las políticas sociales en la Argentina: descentralización y focalización.

En este sentido, cabe señalar que el hecho de que a largo plazo la provincia destine parte de su presupuesto al mantenimiento del Plan, significa una profundización de la descentralización ya que la Nación se retirará por completo. Esto provocará una fragmentación aún mayor del sistema de salud y pondrá en peligro la continuidad misma del Plan.

18. *Ibid.*, p. 14.

A lo largo del presente trabajo hemos intentado poner de manifiesto cómo el proceso de implementación de una política pública se ve afectado por las características del régimen político en el cual se inserta. Asimismo, siguiendo a Oszlak, entendimos al aparato institucional del estado como una arena de conflicto sobre el que repercuten las demandas y contradicciones de la sociedad, y a la implementación de una política como una actividad tendiente a compatibilizar intereses de diferentes clientelas, con los del estado propios, y con aquellos contenidos en sus proyectos políticos por los diferentes regímenes que se sucedieron en el poder.

Tener en cuenta las características del régimen político con sus respectivos sistemas de selección de personal, esquemas de autoridad y organigramas a la hora de evaluar el desempeño de una determinada política pública, nos permite no suponer que estas características son comportamientos desviados respecto de un modelo ideal.

En el caso analizado intentamos establecer una relación de determinación del régimen político que predominó en la provincia de Santiago del Estero durante más de cincuenta años en la implementación del *Plan Nacer*. El legado de dicho régimen incide en las interacciones burocráticas al interior del

propio Ministerio y en su relación con la UGSP. De la misma forma, la UGSP a pesar de su reciente constitución no puede sustraerse a las prácticas heredadas. Esto es así porque los arreglos institucionales no pueden ser entendidos aislados del contexto histórico y social en el cual se encuentran insertos.

Atribuir a un determinado régimen político un estilo de gestión estatal, permite destacar los rasgos dominantes que lo distinguen de otros. El mérito de este enfoque consiste en que al contrastar las características del régimen con las trabas burocráticas (sub-cultura, requisitos técnicos, resistencias a la lógica que el régimen intenta imponer) se hacen más evidentes los factores que explican el éxito o fracaso de los procesos de implementación de políticas públicas.

## Bibliografía

- Banco Mundial. Reporte 26144/AR-2003. *“El Sector Salud Argentino: Situación actual y opciones para mejorar su desempeño”*.
- Dargoltz, R., Gerez, O. y Cao, H. (2006), *El Nuevo Santiagueño: cambio político y régimen caudillista*, Buenos Aires, Biblos.

- Lareo, M. (2008) Reflexiones en torno a los problemas y potencialidades del sector público de salud. En *La Equidad en Salud. Hacia un abordaje integral*. Francoise Barten, Walter Flores y Ana Hardoy (Comp.), Buenos Aires, América Latina Publicaciones.
- Manual Operativo del Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial. Octubre de 2004.
- Ministerio de Salud de la Nación (2007) Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial (PISMIP). Elementos para la revisión de medio término. Resumen ejecutivo.
- Ministerio de Salud de la Nación. (2004), “Plan Federal de Salud” [en línea], disponible en: [http://www.msal.gov.ar/hm/site/institucional\\_plan-federal.asp](http://www.msal.gov.ar/hm/site/institucional_plan-federal.asp) - 18k, recuperado: 10 de junio de 2007.
- Ministerio de Salud de la Nación, “Plan Nacer” (2007) [en línea], disponible en: [http://www.nacer.gov.ar/content.asp?Cont\\_SubSeccionItemID=9#none](http://www.nacer.gov.ar/content.asp?Cont_SubSeccionItemID=9#none),
- recuperado: 4 de junio de 2007.
- Oszlak, O. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Documentos de estudios del CEDES. Vol. 3, N° 2, Buenos Aires.
- Pentito, Roberto (2003), “Focalización, gestión por proyectos, cuasi mercados, administraciones paralelas: lecciones argentinas de los años ‘90 para el diseño e implementación de políticas sociales”, [ponencia], II Congreso Argentino de Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Powell, W., DiMaggio, P. (comp.), (1991), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE.
- Saltalamacchia, H. & Silveti, M. (2007), “Esperanzas y desesperanzas: movilización popular y Régimen Político en Santiago del Estero”, [disertación no publicada], XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México

Silveti, M., (2004), “La Protesta Social en Santiago del Estero entre febrero de 2003 y marzo de 2004”. Informe preliminar [en línea], disponible en: [http://acilbuper.webcindario.com/la\\_protesta\\_social\\_sgo.pdf](http://acilbuper.webcindario.com/la_protesta_social_sgo.pdf), recuperado: 4 de junio de 2007.

Soldano, D., y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social*

*a partir del caso argentino.* En Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. Andrenacci, L. (comp.) Prometeo Libros. Los Polvorines, UNGS.

Thelen, K. (1999) “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 2. p. 369 – 404.

---

# La ofensiva israelí en la Franja de Gaza: ¿Legítima defensa o nueva burla del Derecho Internacional?

Carlos Alberto Chaves\*  
cabetochg@gmail.com

---

Recibido: 25/11/2008    Aprobado evaluador interno: 10/12/2008    Aprobado evaluador externo: 27/04/2009

---

## Resumen

La ofensiva militar efectuada por Israel sobre la franja de Gaza en enero de este año, como capítulo más reciente del prolongado conflicto palestino-israelí, es analizada en este artículo, estableciéndose un balance crítico que procura identificar antecedentes y consecuencias de la ofensiva, con sus repercusiones domésticas e internacionales. También evalúa el papel de los principales actores de la comunidad internacional en el marco de dicho conflicto, especialmente de las Naciones Unidas, quien acaba de presentar el informe de su comisión investigadora sobre los sucesos de la operación “plomo fundido”, que pone en la agenda internacional nuevamente este conflicto.

## Palabras clave

Israel, Autoridad Nacional Palestina, Hamas, ONU, Gaza, Derecho Internacional.

## Abstract

The military offensive by Israel on Gaza in January this year, as more recent chapter of the long Israeli-Palestinian conflict is analyzed in this article, establishing a critical balance that seeks to identify antecedents and consequences of the offensive, with its domestic and international repercussions. It also assesses the role of the main actors of the international community in the context of that conflict, especially the United Nations, who has just presented the report of its inquiry into the events of “Operation molten lead, which puts on the international agenda again this conflict.

## Keywords

Israel, Palestine National Authority, Hamas, UN, Gaza, International Law.

---

\* Carlos Alberto Chaves es Politólogo y candidato a magister en “Análisis de problemas políticos y económicos internacionales” del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo – Academia Diplomática y Universidad Externado. Docente-investigador del área de relaciones internacionales del Departamento de Economía de la Universidad Central, y miembro del Centro de Estudios Nueva Gaceta.



## Introducción

“La ocupación israelí es la principal causa de violencia: somos un pueblo que quiere la paz equitativa y democrática, queremos nuestro derecho a estudiar, a pensar, a expresarnos en nuestro territorio, pero estamos viviendo la política de segregación del racismo del Estado de Israel”. Alí Nofal (vocero de la comunidad palestina en Colombia).<sup>1</sup>

El histórico conflicto palestino-israelí no perderá vigencia hasta que la nación palestina conquiste su derecho legítimo a organizarse como Estado, e Israel cese definitivamente sus continuos atropellos al derecho internacional. La reciente coyuntura de guerra entre el Estado judío, y el movimiento político-militar de resistencia islámica Hamas en la franja de Gaza, ha profundizado la crisis humanitaria en los territorios palestinos, ha dinamitado los frágiles acercamientos políticos entre el gobierno israelí y la Autoridad Nacional Palestina (ANP), y ha sembrado nuevas semillas de odio que alimentarán a los grupos extremistas de ambos pueblos, proyectando un panorama muy desalentador para

las aspiraciones de paz en la región, en el marco de un conflicto armado que ya cumplió seis décadas de permanencia, sin observarse avances significativos para pensar en una pronta, justa y definitiva solución.

La última ofensiva militar de Israel sobre Gaza, bautizada como “operación plomo fundido”, ha sepultado tanto el resurgimiento de la propuesta de paz,<sup>2</sup> impulsada por el “Cuarteto” o grupo de facilitadores internacionales para los acercamientos diplomáticos entre palestinos e israelíes – Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –, así como los buenos oficios de países vecinos como Egipto, Arabia Saudita y Turquía, poniendo de presente la fragilidad de los últimos diálogos que se habían dado entre las partes en conflicto, desde la cumbre de Annapolis a finales del 2007, y de la fallida tregua pactada desde junio de 2008.

El presente artículo se propone desarrollar un balance crítico sobre los antecedentes más recientes y los efectos de dicha operación militar para las partes en conflicto, sus aspectos controversiales, sus

1. Periódico Desde Abajo (2009, enero-febrero), Bogotá, pág. 18.

2. Documento conocido oficialmente como “hoja de ruta para una solución permanente al conflicto palestino-israelí, basada en dos Estados”, publicado por el Departamento de Estado de EE.UU el 30 de abril de 2003. El objetivo clave de dicho documento es lograr establecer la existencia y reconocimiento internacional de un Estado palestino en coexistencia con un Estado judío con fronteras seguras, mediante tres fases de negociación que deberían haber culminado en el 2005, según el cronograma planeado por el Cuarteto de facilitadores.

repercusiones en el plano doméstico y en el plano internacional, así como examinar el papel jugado por los principales actores de la comunidad internacional en la evolución geopolítica del conflicto. En la parte final se plantean algunas reflexiones sobre el futuro incierto de la nueva tregua pactada en la región.

## 1. Infierno en la Franja de Gaza

El gobierno israelí en cabeza de su primer ministro para la época Ehud Olmert, y su ministro de defensa Edhud Barak, ordenó efectuar la operación plomo fundido - descrita como la mayor ofensiva militar que se haya efectuado en la historia del conflicto palestino-israelí - contra la franja de Gaza, zona de la cual el Estado judío se había retirado oficialmente en septiembre de 2005, luego de 38 años de ocupación irregular e ilegítima, tras la guerra de 1967.

Si bien los objetivos inmediatos de la ofensiva fueron debilitar al máximo la infraestructura logística y militar del Hamas, abatir al mayor número posible de sus militantes, y evitar los ataques con cohetes a la

población israelí fronteriza, analistas internacionales<sup>3</sup> han señalado el deseo oculto de Israel de aprovechar la ocasión, para infligir un durísimo golpe a la precaria estructura administrativa del Hamas, que controla la franja de Gaza, para obstruir su continuidad en el poder, y también para enviar un desafiante mensaje al gobierno de Irán, patrocinador intelectual y militar de dicho movimiento político palestino.

Esta zona, que desde el 27 de diciembre del 2008 hasta el 18 de enero de este año, fue escenario de cruentos bombardeos aéreos y de artillería pesada israelí, caracterizados por la comunidad internacional como “una ofensiva militar con un uso de la fuerza excesivamente desproporcionado”,<sup>4</sup> corre el riesgo de ser nuevamente ocupada militarmente por Israel, lo cual sería un escenario inaceptable en las frágiles iniciativas de diálogo y tregua entre palestinos e israelíes, o de permanecer en una indefinida situación de incomunicación debido al cierre indefinido de los pasos fronterizos, generándose la lamentable imagen de “guetización” de la población de Gaza.

3. Barry, Rubin. (2009, 26 de enero), “Los verdaderos enemigos de Hamas”, en *El Tiempo*, Bogotá, p. 1-22. Barry Rubin (director del Centro de Investigaciones Globales sobre asuntos Internacionales), señala la existencia de estos objetivos profundos, no mencionados públicamente por el gobierno de Israel.

4. *El Tiempo* (2009, 11 de enero), “Los derechos olvidados en Gaza”, Bogotá, p. 1-8. El secretario de la ONU, reiteró esta crítica al promulgarse la Resolución 1860/09 del Consejo de Seguridad.

### 1.1 Antecedentes de la ofensiva en Gaza

La ofensiva bélica sobre Gaza, tiene como antecedente inmediato el bloqueo militar y económico impuesto por Israel sobre la franja desde junio de 2007, lo cual ha sido concebido como un castigo colectivo indiscriminado para la población de la zona, y condenado por la comunidad internacional.

Esta medida fue oficializada por el gobierno judío desde septiembre del mismo año - cuando a raíz del dominio político-administrativo adquirido por Hamas sobre Gaza, expulsando a funcionarios de la ANP - declaró a Gaza “entidad enemiga” y “territorio hostil”, limitando el paso de productos de primera necesidad e interrumpiendo la prestación de servicios esenciales para la población civil, tales como el suministro de electricidad y de combustible, obligando a Hamas a redoblar el contrabando por los túneles de la frontera con Egipto, y violando

la observancia de obligaciones del derecho internacional humanitario.<sup>5</sup>

A la par de la presión del bloqueo, el ejército israelí venía preparando con antelación la operación plomo fundido, buscando corregir errores cometidos en la guerra en el Líbano, contra la agrupación Hezbolá<sup>6</sup> a mediados del 2006.

Dicha guerra, catalogada también como “desproporcionada” por la comunidad internacional, respecto al objetivo esgrimido por Israel de doblegar a Hezbolá y recuperar a unos soldados retenidos, solo provocó la agudización de la precaria situación humanitaria de las comunidades del sur de el Líbano, y la destrucción de la escasa infraestructura física del país.<sup>7</sup> De forma simultánea generó un recrudecimiento de ataques del Hezbolá con misiles sobre las ciudades del norte de Israel, y un manto de duda entre la sociedad israelí sobre la eficacia de sus Fuerzas Armadas para contener amenazas de este tipo.

5. “Boletín No.9 de la División de Derechos de los Palestinos, adscrita a la ONU” (2007) [en línea], disponible en: [www.un.org/Depts/dpa/qpal/pub\\_bltm.htm](http://www.un.org/Depts/dpa/qpal/pub_bltm.htm), recuperado: septiembre de 2007.

6. Es necesario resaltar que la agrupación Hezbolá o “Partido de Dios”, creada en 1982 - tras la invasión de Israel al Líbano y las masacres en los campos de refugiados de Shabra y Shatila -, de credo chiita radical, que es patrocinada política y económicamente por Irán y Siria, y cuyo objetivo es instaurar una república islámica ortodoxa, cuenta con un brazo político y un brazo armado al igual que Hamas, y participa con representación parlamentaria en el actual gobierno libanés, razón por la cual las acusaciones de Israel se dirigieron directamente al gobierno libanés, interpretando los hechos ocurridos como un acto de guerra y no como una acción terrorista particular, para justificar así su invocación al derecho de legítima defensa.

7. El único aeropuerto internacional del país ubicado en Beirut quedó destruido, al igual que innumerables puentes, estaciones de energía eléctrica, depósitos de combustible y de alimentos. El sur de Beirut, (capital del Líbano) considerado como el cuartel general de Hezbolá, fue arrasado literalmente.

## 1.2 Efectos de “Plomo Fundido”

Como resultado de esta operación militar, murieron cerca de 1.450 palestinos, de los cuales 960 eran civiles – entre ellos 288 niños –, fueron heridos 5.300, junto con la destrucción de más de 20.000 viviendas.<sup>8</sup> Por el lado israelí, se presentaron 13 bajas (algunas incluso producidas por fuego amigo), una relación de más de 100 a 1, que deja en evidencia una vez más<sup>9</sup> el enorme desequilibrio de las pérdidas humanas y materiales para ambos pueblos, refutando el pretendido carácter “quirúrgico” de dicha operación militar.

Pero en términos analíticos, esta última acción bélica ha generado nuevas dinámicas problemáticas para Israel en su política interna, y frente al mundo, las cuales se exponen a continuación:

a) Un aumento creciente de las voces críticas dentro de la opinión pública internacional, y dentro de la propia sociedad judía. En efecto, al interior del país, si bien hubo un consenso general inicial sobre la necesidad de reprimir a

Hamas, tras el desarrollo de la operación, surgieron manifestaciones disidentes y de abierto rechazo a la estrategia militar del gobierno de Olmert, especialmente por parte de la población árabe-israelí, que representa actualmente cerca del 20% de la población total en Israel.

Dicha minoría nacional no comparte el ideario sionista,<sup>10</sup> y ha representado la oposición política tradicional a las medidas coercitivas de los gobiernos judíos para resolver el problema palestino. Esta situación puede traducirse a futuro en un latente conflicto político con matices étnicos, que sin duda será un serio desafío para la clase política judía.

b) las motivaciones político-electorales de la guerra con Hamas: la imagen del debilitado gobierno de Olmert - quien antes de la ofensiva contaba con solo un 20% de popularidad debido a los escándalos de corrupción que habían afectado a su administración – se vio fuertemente favorecida tras la ofensiva sobre Gaza, alcanzando niveles de aceptación popular del 80% a principios de febrero de este año.<sup>11</sup>

8. Cifras tomadas del informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, por Richard Falk (Relator de derechos humanos de la ONU para los territorios palestinos).

9. El año 2007 fue catalogado por la ONU como “periodo sangriento” reportando la muerte de 1.100 palestinos y de 11 israelíes.

10. El ideario sionista responde a una ideología de carácter nacionalista fundada a finales del siglo XIX, que plantea la defensa de la construcción de un Estado judío, fomentando la migración judía a palestina.

11. Amado, Víctor (2009), “Israel y la guerra en Gaza” en Real Instituto Elcano [en línea], disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari16-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari16-2009).

Asimismo los ministros de relaciones exteriores Tzipi Livni, y de defensa Edhu Barak, como precandidatos a primer ministro por el partido Kadima y el partido laborista respectivamente, para los comicios del pasado 10 de febrero, intentaron instrumentalizar el tema de Hamas como trampolín electoral, lo cual ha sido una estrategia habitual en tiempos electorales.

En el plano internacional, la guerra en Gaza le ha reportado a Israel las siguientes coyunturas:

a) Pérdida de la confianza de países mediadores de conversaciones de paz en Israel. El caso patente es el del gobierno turco,<sup>12</sup> quien venía desempeñando sus buenos oficios en los acercamientos para los diálogos de Israel con Siria. Esto le quita oxígeno político internacional a Israel, lo cual puede desembocar en un progresivo aislamiento diplomático de la causa judía.

b) Deterioro creciente de la imagen internacional de Israel, evidenciado en numerosas movilizaciones sociales en distintos países, condenando la ofensiva en Gaza. No es un buen escenario para Israel ser percibido internacionalmente como un Estado genocida, terrorista y violador de la normatividad internacional. Como lo señala Victor Amado:

*“Israel debe valorar en mayor medida que su imagen en el exterior es un activo para su seguridad (...) una mejor imagen ayudará a comprender de forma más equilibrada la realidad de este país, y su pervivencia en una conflictiva región donde ha habido clara hostilidad hacia el país hebreo”.*<sup>13</sup>

La crisis de Gaza ha puesto en evidencia contiguas realidades geopolíticas: a) la creciente debilidad de la ANP para mantener el control político en los territorios palestinos, a raíz de su disputa política con Hamas por el poder electoral; b) las antagónicas visiones del mundo árabe sobre la nueva situación de conflicto; c) el precario papel de la ONU y la Unión Europea como interlocutores confiables para las partes en conflicto; y d) la vigencia del terrorismo de Estado por encima de los principios del derecho internacional, tendencia patrocinada por el gobierno norteamericano.

### **1.3 Hamas vs Al-Fatah: el choque de visiones frente a la crisis**

El triunfo en las elecciones municipales de diciembre de 2005 y en las legislativas nacionales en enero de 2006, con un 67% del elec-

12. El primer ministro turco Recep Tayyip declaró sentirse traicionado por Olmert, quien días antes del inicio de la ofensiva sobre Gaza, se entrevistó con Tayyip en Turquía, sin comentarle sobre dichos planes. Ver en [www.al-jazeera.net](http://www.al-jazeera.net).

13. Amado, Víctor. (2009), Op.Cit.

torado palestino a su favor, fortalecieron políticamente al movimiento Hamas, que supo aprovechar el espacio político dejado por la muerte de Yasser Arafat, y se convirtió en la fuerza política renovadora y alternativa a la vieja dirigencia de la ANP, dominada tradicionalmente por Al-Fatah (acusada en los últimos años por fuertes escándalos de corrupción administrativa). Esto sumado a la influencia ganada previamente entre la población de Gaza gracias a la financiación de servicios sociales básicos, le ha otorgado a Hamas un gran capital político para escudarse de la presión internacional respecto a su calificación como grupo terrorista, y para maniobrar estratégicamente en la relación de fuerzas entablada con Al-Fatah.

El presidente de la ANP, Mahmoud Abbas se encuentra en una incómoda situación quedando entre la espada y la pared bajo acusaciones simultáneas de ineficiencia gubernamental por parte de Israel – quien lo hace responsable de cada hecho violento en la zona – y de Hamas – que lo acusa de ser cómplice con las acciones militares judías -, pero a pesar de todo, sigue siendo el único interlocutor con que cuenta Israel y Occidente frente al Hamas, y viceversa.

Esta relación ha estado marcada por el choque de concepciones frente a temas álgidos, como la validez de la lucha armada contra Israel y el reconocimiento de éste como entidad política nacional con la cual hay que convivir. Dicha situación quedó plasmada en la fallida propuesta del presidente Abbas, de convocar a la población palestina a un referendo sobre la convivencia con el vecino país, para intentar obligar a Hamas a desarrollar políticas conjuntamente con el partido Al-Fatah.

A pesar del debilitamiento logístico producido por la ofensiva sobre Gaza, Hamas representa hoy un gran desafío para la permanencia del predominio político mantenido históricamente por Al-Fatah, que desde la muerte de Arafat ha entrado en un proceso de declive electoral, agravado por divisiones internas recientes. Esta situación ha intentado ser contrarrestada por la ANP con medidas draconianas contra miembros de Hamas,<sup>14</sup> que han terminado por agravar aún más la división política entre los palestinos.

El desafío es doble en el sentido de que Al-Fatah debe recuperar la confianza del pueblo palestino residente en Gaza, ante el cual ha quedado desacreditado tras

14. Le Monde Diplomatique (2008, octubre), "El doble poder que divide a los palestinos", Colombia, p. 24. "La ANP ha hecho todo lo posible para debilitar los centros de influencia de Hamas en Cisjordania, con el cierre de organizaciones sociales, el arresto de sus cuadros políticos y despidos de miembros de Hamas vinculados al sector público de la ANP, además los diarios de Hamas están prohibidos en Cisjordania".

la guerra, para lo cual debe evitar la profundización del poder dual que vive Palestina desde junio del 2007 – la ANP controla política y militarmente Cisjordania, mientras Hamas hace lo propio en Gaza, tras la ruptura del gobierno de unidad nacional después de que Hamas tomara el control militar de la zona - y simultáneamente debe intentar “domar”<sup>15</sup> a Hamas mediante el juego democrático, compitiendo con él tanto en la esfera social – construcción de una política social auspiciada por la ANP para atender a la población palestina desamparada<sup>16</sup> - como en la política - en los temas críticos de la agenda de paz con Israel - para demostrar al mundo que Palestina puede resolver pacíficamente sus problemas de ingobernabilidad y sus conflictos ideológicos.

## 2. La división geopolítica del mundo árabe: Moderados vs Fundamentalistas

Un aspecto poco explorado de las dinámicas geopolíticas que rodean al conflicto palestino-israelí, es la conexión con otro conflicto de carácter más sutil, pero no por ello menos complejo. El nuevo Medio Oriente de posguerra fría se carac-

teriza ya no por el conflicto árabe-israelí, sino por una dicotomía profunda al interior del mundo árabe: el choque de visiones entre fuerzas políticas moderadas e islamistas radicales, disputando la hegemonía regional.

Esta realidad se materializa en el discurso de países prooccidentales como Jordania, Egipto y Arabia Saudita de un lado, frente al discurso fundamentalista de la alianza entre Irán y Siria, y su respaldo financiero a Hamas y Hesbolá.

Esta aparente división del mundo musulmán en dos bloques ideológicos, tendría sus raíces en el clivaje religioso entre musulmanes sunitas y chiitas, que en la coyuntura actual ha cobrado renovada vigencia.

Para los países prooccidentales, el discurso político de Hamas centrado en la defensa de la revolución islámica, la construcción de un Estado teocrático y el rechazo a la influencia occidental, no es bien visto, y una eventual consolidación política suya sobre la ANP, podría animar a otras agrupaciones políticas similares – como los Hermanos Musulmanes en Egipto – a desestabilizar a dichos gobiernos moderados. Para Irán, el fortalecimiento de

15. Herzog, Michael. (2006, abril-junio) “¿Se puede domar a Hamas?”, en Foreign Affairs en Español.

16. Las disparidades socioeconómicas entre Gaza y Cisjordania son evidentes: mientras en Gaza el índice de pobreza calculada en base a ingresos ronda el 79% de la población, en la Ribera occidental alcanza al 46%. Cifras tomadas del artículo “El doble poder que divide a los palestinos” Le Monde Diplomatique, oct/2008.

estas fuerza políticas extremistas le permitiría expandir su liderazgo político en dicha región, y consolidarse como potencia media regional del mundo árabe.

Estas tensiones al interior de la zona árabe se han traducido en la poca cohesión de la región para aportar una solución definitiva a la causa palestina, a pesar del lanzamiento de la Iniciativa de Paz del 2002, lanzada en la conferencia de la Liga Árabe en Beirut, como marco de apoyo regional al proceso de paz entre israelíes y palestinos.

Frente a la crisis en Gaza, fue notoria esta división de la comunidad árabe, ya que mientras Irán la condenó absolutamente, emitiendo declaraciones desafiantes a Israel, países como Egipto emitieron tímidos llamados de cese al fuego, e incluso su decisión de no abrir unilateralmente los pasos fronterizos con Gaza, ha generado fuertes sospechas al respecto, e incluso desde la perspectiva de Hamas, éste país es visto como aliado de Al-Fatah, por lo cual su rol de mediador comienza a limitarse.

### **3. El precario papel de la ONU y la Unión Europea frente al conflicto en Gaza**

Con el ataque a Gaza Israel ha desafiado nuevamente la autoridad de las Naciones Unidas (ONU) para regular el uso de la fuerza en los conflictos internacionales. El agresivo unilateralismo militar de Israel quedó dramáticamente confirmado, con el doble ataque indiscriminado a instalaciones de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados en Gaza (UNRWA),<sup>17</sup> como demostración de su nulo respeto hacia la ONU, siendo nuevamente amparado por su único aliado internacional: el gobierno de Estados Unidos.

Israel, que a lo largo del conflicto armado con los países árabes y con el pueblo palestino, ha violado sistemáticamente más de 46 resoluciones de la ONU,<sup>18</sup> no dudó en esta ocasión en hacer lo mismo, al desobedecer el llamado al inmediato cese al fuego proferido por el Consejo de Seguridad mediante la resolución 1860 emitida el 7 de enero. Ante esta petición diplomática, el premier israelí Olmert declaró sin

17. La escuela de enseñanza y la bodega de alimentos de la UNRWA fueron bombardeadas durante la ofensiva en Gaza, so pretexto de que en esos lugares había presencia de terroristas de Hamas.

18. Sobresalen la resolución 194 de 1948, que plantea la solución justa de los refugiados palestinos, la 242 de 1967 que establece el retiro de Israel de los territorios ocupados durante la guerra de los seis días, la 465 de 1980 que exige el desmantelamiento de colonias judías, la 1397 de 2002 que habla por primera vez de la creación de dos Estados en la zona, y la 1515/ 2003 que acoge el documento hoja de ruta para el proceso de paz en la región.



pudor, que la resolución del Consejo de Seguridad estaba supeditada al legítimo derecho de defensa de Israel, lo cual pone de manifiesto la actitud arrogante del Estado judío frente a la observancia del derecho internacional, y se convierte en una nueva “bofetada a los mandatos de la ONU”.<sup>19</sup>

La capacidad de regulación del uso de la fuerza por parte de la ONU, se ha visto nuevamente en entredicho, frente a la tradicional política unilateral de Israel de aplicar el uso desproporcionado de la acción armada, invocando el derecho de legítima defensa. De igual forma, la responsabilidad política de mediación del ente multilateral termina limitándose a su participación subordinada en el “cuarteto” de facilitadores internacionales, en el que Estados Unidos lleva las riendas del proceso de paz. Pareciera que la ONU no contara con la autonomía suficiente para entablar vías de diálogo y espacios de negociación entre las partes en conflicto, y solo actuara bajo una lógica dependiente de las decisiones del cuarteto internacional, e incluso superada por iniciativas de países de la región.

La negativa de Israel a entablar conversaciones con Hamas es comprensible, pero no lo es para el caso de la ONU. La organización ha desempeñado esta labor en otros

contextos, incluso con organizaciones catalogadas como terroristas. Por ende, corresponde a la ONU, bien sea por medio del Consejo de Seguridad o de la Secretaría General, como custodia en última instancia de la paz internacional, la responsabilidad de abrir líneas de comunicación entre las partes en conflicto y conducir las a la mesa de negociación. Además esta iniciativa ayudaría a promover la unidad nacional palestina, otra cuestión en la que ha quedado visible hasta ahora la inoperancia diplomática de la ONU.

En este sentido, la guerra en Gaza ha puesto en evidencia que actualmente el rol más visible de Naciones Unidas, continúa estando en la acción humanitaria: la entidad atiende cerca de 4 millones de refugiados palestinos ubicados en 60 campamentos localizados en Jordania, Siria, El Líbano y los territorios palestinos. La problemática humanitaria de la población palestina desplazada y refugiada en países vecinos, iniciada desde la diáspora o “Nakba” palestina en 1948 - tras la expulsión arbitraria de su territorio por fuerzas militares y paramilitares judías - continúa siendo un foco de tensión para resolver la cuestión palestina, cuestión que lamentablemente el Consejo de Seguridad de la ONU no concibe como una amenaza a la paz y la seguridad internaciona-

19. Gil, Laura. (2009, 18 de enero) “Mas bofetadas a la ONU”, en El Tiempo, Bogotá.

les. Mientras tanto, los refugiados no ven mejoras de su situación a corto plazo:

*“Sesenta años después del desplazamiento original de los palestinos como resultado del conflicto árabe-israelí de 1948, su situación sigue siendo tan precaria como siempre, y la solución no está cerca (...) durante seis decenios y por varias generaciones, los refugiados han permanecido en el exilio, lejos de sus hogares, hacinados en campamentos con instalaciones inadecuadas, sometidos a presiones demográficas y a graves limitaciones socioeconómicas”.*<sup>20</sup>

No obstante lo anterior, en el marco de la ofensiva sobre Gaza, en el seno de la entidad se manifestó una división tajante entre el papel de la Asamblea General y el papel del Consejo de Seguridad: mientras este último perdió credibilidad frente a los palestinos y los árabes por no adoptar sanciones efectivas contra Israel, la Asamblea - actual-

mente presidida por Nicaragua – condenó enérgicamente por amplia mayoría la política militarista de Israel, calificándola de una nueva forma “apartheid” contra el pueblo palestino. El carácter universal y democrático de este órgano, le han permitido prestar una mayor atención a la problemática palestina desde tiempo atrás.<sup>21</sup>

El rol de la Unión Europea (UE) en la crisis de Gaza no es menos preocupante, la organización europea se limitó a emitir sus tradicionales declaraciones llamando al dialogo y al cese de las hostilidades, pero sin acompañarlas de hechos concretos sobre el terreno. Su papel fue prácticamente irrelevante en la crisis, a pesar de contar con el ex primer ministro inglés Tony Blair como representante oficial del “cuarteto”. El pecado de Blair ha sido el mismo de la ONU: subordinarse a las orientaciones diplomáticas del Departamento de Estado de Estados Unidos, y no reconocer a Hamas como un actor válido dentro del conflicto. Blair ni siquiera ha viajado a Gaza, a conocer en detalle la situación de los palestinos, solo se

20. Declaración de la “Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre los Refugiados Palestinos” celebrada en París (2008) [en línea], disponible en: <http://unispal.un.org>.

21. Desde 1948 la Asamblea ha defendido el derecho de retorno y a la compensación de los refugiados palestinos, así como su derecho a la libre autodeterminación, creó la figura jurídica del Comité sobre el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino, y ordenó a la Secretaría General, el establecimiento de una instancia especial para los derechos humanos de los palestinos (oficina que actualmente produce los informes y boletines mensuales sobre la situación palestina). Más recientemente había solicitado expresamente a la Corte Internacional de Justicia un concepto sobre la legalidad internacional de la construcción del muro por Israel en Cisjordania.

contenta con salir en CNN hablando de la necesidad de paz en la región.

Tal vez por ser una zona carente de intereses económicos y estratégicos que defender por parte de la UE, ésta ha manejado un bajo perfil en las iniciativas de facilitación del “cuarteto”, lo cual contradice su vocación activa de mediación en otros conflictos, dejando en la comunidad palestina un sentimiento de abandono a su suerte por parte de las potencias occidentales.

#### 4. Vigencia del terrorismo de Estado por parte de Israel

A diferencia de otras incursiones militares de Israel en territorios palestinos, la de Gaza, atrajo en mayor medida el interés y el repudio internacional, a medida que se difundían las dolorosas imágenes de desolación y muerte, y las atrocidades producidas por los cruentos bombardeos en la zona de operaciones militares. Como señaló acertadamente Richard Falk en su informe a la ONU sobre la situación de derechos humanos de los palestinos, “la operación plomo fundido, difiere de todos los precedentes recursos a la fuerza de Israel, tanto por las armas utilizadas, como por la aplicación de una táctica criminal en una población indefensa”.<sup>22</sup>

En efecto, hay fuertes evidencias de que el ejército israelí utilizó bombas de fosforo en zonas habitadas, así como una nueva bomba particularmente destructiva, llamada DIME (Dense Inert Metal Explosive), cuya capacidad de daño despedaza los cuerpos de las víctimas 200 metros a la redonda del punto de explosión. A esto se suma la prohibición de abrir los pasos fronterizos a la población civil de Gaza, con lo cual sus habitantes quedaron desprovistos del derecho de refugio ante la ofensiva bélica, conductas que violan radicalmente las normas del derecho internacional humanitario, convirtiéndose en crímenes de guerra injustificables. En Gaza no se desarrolló una guerra como tal, sino una acción criminal de un Estado contra una población civil inerme: titulares como “duros combates”, “feroz resistencia” y “fieros enfrentamientos”, publicados por la prensa israelí durante la ofensiva militar, no corresponden a lo que fue la realidad de la operación en Gaza.

Pero el informe de Falk va mas allá de mostrar la tragedia humanitaria en Gaza, su aporte más valioso fue sin duda, el de refutar categóricamente el pretendido derecho de legítima fuerza que

22. Falk, Richar. (2009, marzo), “¿Habría perdido Israel la guerra de legitimidad?”, en *Le Monde Diplomatique*, Colombia, p.30.

Israel argumentó a lo largo de la operación militar. Falk plantea con pruebas recogidas en el terreno que la ruptura de la tregua de junio de 2008 entre Hamas e Israel, fue rota por éste último y no por el primero, como tendió a difundirse por el gobierno judío y por la prensa internacional. Falk sostiene que “durante el periodo de alto al fuego de los meses previos al ataque a Gaza, fue predominantemente Israel quien lo violaba y Hamas quien lo respondía (...) en el 79% de incidentes violentos, fueron las fuerzas militares de Israel quienes rompían el alto al fuego”.<sup>23</sup>

Semejante afirmación destruye de plano la tesis israelí de la culpabilidad de Hamas en romper la tregua del 2008, y en consecuencia desmiente tajantemente la argumentación del derecho a la legítima defensa, lo cual deja sin fundamento legal la operación plomo fundido, convirtiendo a Israel en un Estado genocida, con prácticas terroristas, y transgresor flagrante del derecho internacional.

Las reiteradas acusaciones de violación al derecho internacional humanitario por parte de Israel, en el informe de Falk, se sustentan en el tipo de armamento desplegado, el desarrollo de ataques aéreos indiscriminados contra zonas densamente pobladas, (Gaza es una

de las zonas más densamente pobladas del mundo con 4.500 habitantes por kilometro cuadrado, para una población de 1.4 millones), la negación del derecho de refugio a los palestinos, junto con otras medidas igualmente lesivas como los obstáculos a la asistencia médica y la ya mencionada aplicación del bloqueo económico que en conjunto atentan contra la normatividad del cuarto convenio de Ginebra de 1949 y el Protocolo I adicional. Israel no tomó precauciones en el ataque (artículo 57 Protocolo I) para evitar infringir daño a la población civil y a los bienes civiles (artículo 54). En este sentido la operación plomo fundido fue de tierra arrasada y no con un espíritu quirúrgico.

Lo anterior plantea como consecuencia la necesidad de acusar a Israel por crímenes de guerra e incluso crímenes contra la humanidad, pero este escenario no parece viable en el corto plazo por tres motivos. Primero, Estados Unidos va a oponerse con su poder de veto a cualquier proyecto de resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que intente señalar dicha acusación. Segundo, la invocación de la competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) no es viable, ya que Israel no es signatario del tratado, y Palestina aún no es reconocida como parte contratante en el estatuto de la

23. *Ibid.*, p.31.

CPI, creada en el 2002. Tercero, la posibilidad de creación de un tribunal penal internacional de carácter “ad-hoc”, similar a las experiencias de juzgamiento de crímenes de guerra en Yugoslavia y en Ruanda en los años noventa, chocaría con la nula cooperación de Israel, y se vería limitado por las relaciones de poder que marcan la dinámica de las decisiones de la ONU, incluso en la Asamblea General.

En síntesis, es evidente la poca voluntad política internacional para demandar a Israel por crímenes de guerra, lo cual pone de presente la doble moral de las potencias occidentales al momento de ser jueces internacionales: una cosa es juzgar a Saddam Hussein por los crímenes contra la etnia kurda, a Milosevic por la limpieza étnica en Kosovo, a Charles Taylor por el tráfico de diamantes en Sierra Leona, y a Omar El Bechir por la crisis de Darfur,<sup>24</sup> y otra bien distinta es acusar a los dirigentes de Estados Unidos, Israel, Rusia y China, con lo cual se confirma que “desde los juicios de Nuremberg en 1946, resulta evidente la impunidad de quienes actúan a nombre de Estados poderosos y no vencidos, lo cual erosiona el alcance del derecho

internacional como instrumento de justicia mundial”.<sup>25</sup>

## 5. El rol de Estados Unidos

Como ha sido costumbre en su política exterior, la superpotencia del sistema internacional, en esta ocasión se mantuvo como fiel defensora del proceder de Israel en Gaza. Compartiendo su obtuso discurso de la cruzada contra el terrorismo, Estados Unidos mantiene una visión sesgada de la realidad del conflicto entre palestinos e israelíes, lo cual desfavorece ampliamente su papel de facilitador internacional y líder del “cuarteto”.

El gobierno de Bush no tuvo ningún reparo en abstenerse de apoyar la emisión de la resolución 1860/09, y justificó rápidamente la invocación del legítimo derecho a la defensa expresada por Israel, distorsionando - al igual que en sus guerras en Afganistán e Irak – el contenido original del artículo 51 de la carta de la ONU que establece los requisitos para hablar de este derecho.<sup>26</sup>

La actitud de Washington ha favorecido el detrimento de la imagen internacional de la ONU en la resolución de conflictos. Como expresa la analista Laura Gil:

24. Actual presidente de Sudán, acusado recientemente por la CPI de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, en la región de Darfur. La CPI emitió su orden de captura, el pasado 4 de marzo.

25. Falk, Richar. (2009, marzo), *Op.Cit.*, p. 32.

26. El artículo 51 del tratado de la ONU establece tres prerequisites básicos para invocar el derecho de legítima defensa: 1) ataque armado de otro país, 2) acción de respuesta para defenderse, 3) remisión inmediata al Consejo de Seguridad para su supervisión.

*“Cuando los Estados no violen la carta de la ONU, cuando los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no usen el veto, cuando la superpotencia norteamericana abandone el unilateralismo, la ONU podrá cumplir los propósitos para los cuales fue creada”.<sup>27</sup>*

Llama la atención el profundo silencio del nuevo gobierno de Obama sobre el desarrollo y desenlace de la operación israelí en Gaza. Si bien es cierto que es una administración entrante, se esperaba un mayor pronunciamiento del nuevo presidente frente a la crisis de la región. A pesar de ello, es posible pensar paulatinamente en una mayor presión de Obama sobre Israel para que se negocie un acuerdo duradero de paz con los palestinos. Es necesario recordar que Estados Unidos es el principal financiador internacional del Estado judío, lo cual pesa en las decisiones sobre política exterior para ambos países.

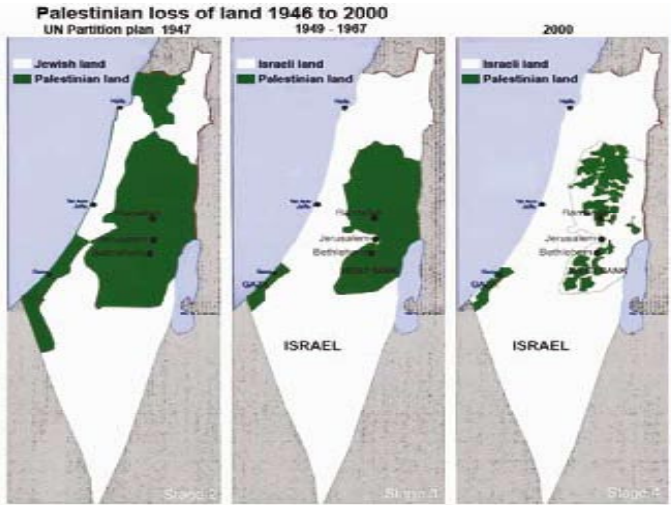
### **5.1 Proceso de paz vs proceso de segregación**

En medio del preocupante panorama, los temas espinosos de la agenda de paz entre Israel y la ANP sobresalen por el mínimo avance que han mostrado desde los acuerdos de Oslo de 1993 y la propuesta de la Hoja de Ruta en 2002. En efecto, el estatuto de Jerusalén considerada como ciudad capital para ambas naciones, la definición de fronteras del futuro Estado palestino con base en los límites anteriores a la guerra de 1967, la supresión de asentamientos judíos en zonas palestinas, y la dramática problemática de la población palestina desplazada y refugiada en países vecinos, son puntos críticos de obligatoria negociación, si se quiere avanzar en un proceso de paz sólido, pero sobre los mismos se han generado concepciones antagónicas que han minado la capacidad de consenso de los anteriores intentos de paz.

---

27. Gil, Laura. (2005, 24 de septiembre), “La ONU sin dientes” en El Tiempo, Bogotá.

## Mapa 1



Fuente: [www.btselem.org](http://www.btselem.org)

En este sentido, la política de retiro de asentamientos judíos iniciada por el ex primer ministro israelí Ariel Sharon en septiembre de 2005 en Gaza y Cisjordania fue recibida con gran optimismo por la comunidad internacional, pero la ilusión duró poco con las posteriores políticas de los sucesores de Sharon, Ehud Olmert y Benjamin Netanyahu quien recientemente no solo señaló que la colonización judía no parará, sino que la remoción de asentamientos judíos continuará con excepción de los distritos de Cisjordania habitados mayoritariamente por israel-

íes – Judea y Samaria – los cuales permanecerán bajo control directo israelí y se anexionarán al Estado judío como parte del futuro acuerdo final con la ANP.<sup>28</sup>

Esta decisión va en total contravía con las directrices emanadas de la resolución 242 de Naciones Unidas, que ordena un desmantelamiento completo de las colonias judías en los territorios ocupados tras la guerra de 1967, y por consiguiente desbarata el proyecto de un Estado Palestino integrado, convirtiendo a los enclaves judíos en focos de conflicto permanente. A esto se

28. Alrededor de 170 asentamientos judíos en territorio palestino están unidos por 500 kilómetros de carreteras, que impiden el libre movimiento de palestinos generando discontinuidad geográfica y unificación territorial.

añade la actual construcción de un ilegal muro de defensa<sup>29</sup> en dichos territorios, que al incluir tales colonias dentro de Israel amputaría nuevas porciones territoriales de Cisjordania: En efecto, la construcción del muro conduce a la confiscación de tierras palestinas, impidiendo la libre circulación de bienes y personas, en detrimento del concepto emitido por la Corte Internacional de Justicia el 9 de julio de 2004, violando permanentemente el cuarto Convenio de Ginebra.

A esto se suma la escandalosa política israelí de dejar indefinidamente cerrados los cruces fronterizos en Gaza, aplicando severas restricciones tales como toques de queda, régimen de permisos de tránsito y circulación de población civil, e incluso restringiendo su libre acceso a lugares sagrados como la Mezquita de Al-Aqsa, violando los derechos económicos, culturales y religiosos de la población palestina.

## 5.2 Vigencia del tema... último informe de la ONU

El reciente informe que acaba de divulgar la comisión investigadora de las Naciones Unidas<sup>30</sup> sobre la violación de derechos humanos en la operación militar de Israel sobre la franja de Gaza, aunque condena tanto al gobierno israelí como al movimiento Hamas como perpetradores de crímenes de guerra, pone de manifiesto las atrocidades de dicha ofensiva, y especialmente establece la responsabilidad del ejército israelí en violaciones al derecho internacional humanitario: “las operaciones fueron dirigidas al pueblo de Gaza en conjunto, siguiendo una política de castigar a la población en una deliberada estrategia de fuerza desproporcionada (...) Israel no tomó las precauciones necesarias requeridas por el derecho internacional para limitar las pérdidas de vidas humanas, las heridas ocasionadas a los civiles y los daños materiales”.

29. Zeraoui, Zidane. (2005, 4 de septiembre), “Israel-Palestina: la desconexión”, en el Periódico de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p. 9. “La creación del muro alrededor de los territorios ocupados se ha convertido en punto central de la pugna: si bien el muro ha reducido los ataques contra los blancos israelíes, es el símbolo de un fracaso político. La paz entre los pueblos no puede ser garantizada a través de un muro sino mediante una convivencia armónica; el muro representa también la exclusión de los palestinos de la vida económica israelí”.

30. Presentado el pasado 15 de septiembre en Nueva York por el juez sudafricano Richard Goldstone, como director de la comisión investigadora nombrada por la ONU a principios de año, contiene más de 500 páginas, y establece la mutua responsabilidad de Israel y Hamas en la autoría de crímenes de guerra durante la operación plomo fundido, pero con mayor énfasis en las acciones del Estado de Israel. Ver más información en <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93329>



Este nuevo informe ha despertado de inmediato las críticas y el rechazo oficial tanto del gobierno israelí como de la dirigencia del Hamas, y si bien retoma las denuncias presentadas en el informe de Richard Falk, refuerza con mayores argumentos la tesis de que Israel violó sistemáticamente la normatividad del derecho internacional humanitario siendo el principal responsable de crímenes de guerra y de lesa humanidad, poniendo de manifiesto la nula cooperación judicial del Estado israelí para esclarecer los hechos denunciados y avanzar en las respectivas investigaciones sobre la actuación de sus fuerzas militares.

Es importante resaltar que el mencionado informe establece una serie de recomendaciones trascendentales que van más allá del contenido meramente de denuncia. En efecto, la comisión investigadora señala en primer lugar la expresa necesidad de que el Consejo de Seguridad de la ONU le exija a Israel la entrega de un informe pormenorizado en los próximos seis meses sobre el avance de investigaciones judiciales al respecto; así mismo le recomienda a esta instancia que conforme su propia comisión de exper-

tos independientes para que supervisen el avance de dichas investigaciones, y si no se observan avances creíbles de la justicia israelí, que el tema sea remitido a la fiscalía de la Corte Penal Internacional. En tercer lugar, la comisión solicita urgentemente a la Asamblea General de la ONU que cree un fideicomiso para que Israel pague compensaciones de guerra a los palestinos de Gaza, lo cual puede representar un importante precedente para futuros reclamos.<sup>31</sup>

Si bien en el pasado la comunidad internacional ha condenado a Israel por violaciones a las convenciones internacionales y a la normatividad de las Naciones Unidas, esta ocasión es la oportunidad para que la ONU recupere su debilitada legitimidad como guardiana del derecho internacional y de la seguridad colectiva y se envíe un mensaje distinto al mundo del que ha imperado en el marco del tratamiento al conflicto palestino-israelí: si es posible derrotar la cultura de la impunidad internacional practicada por Israel.

## Conclusiones

La caótica realidad del medio oriente expresa que el problema real no es la definición de nuevas treguas

---

31. Como lo señala Nadia Hijab, del Instituto de Estudios Palestinos, con sede en Washington, las conclusiones del informe Goldstone "serán difíciles de ignorar, por la seriedad de sus acusaciones, la amplitud de su alcance y su imparcialidad". Ver en <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93329>.

coyunturales, sino la incapacidad política de ambas partes para repensar el conflicto en términos no militares, ante lo cual termina imponiéndose la lógica de guerra, de la cual sacan provecho las minorías extremistas de ambos bandos para legitimar sus respectivos discursos de venganza. Con cada cohete artesanal lanzado sobre Israel, Hamas siente arrancarle a su enemigo una victoria moral aunque en el campo militar esté perdiendo: parece crearse un “equilibrio de temor” que compensa - según los palestinos - la desigualdad militar.

A nivel de balance se puede señalar que se han retrocedido varios años en el camino para el acercamiento entre las partes: la débil confianza alcanzada en los 6 meses de tregua de 2008 se ha liquidado por completo, y el programa hoja de ruta se encuentra en su punto más muerto, y sacarlo de allí requerirá de un buen tiempo. Dicho retroceso además reduce el capital político para fortalecer el preacuerdo alcanzado entre Hamas y Al-Fatah en torno a la propuesta de un gobierno palestino unificado.

Cabe preguntarse si era necesaria una demostración de fuerza militar de tal magnitud y desproporción como la aplicada por Israel sobre su vecino, cabe cuestionarse sobre la validez moral de tal ofensiva militar que, so pretexto de

intentar aniquilar la estructura logística de un grupo terrorista, ha violado flagrantemente los principios del derecho internacional humanitario, ensañándose con la indefensa población civil palestina.

Una vez más se han puesto de presente las limitaciones de las Naciones Unidas para enfrentar adecuadamente crisis de este tipo y es reiterativa su ambivalencia para actuar en este conflicto específico, que por sus características propias no se va a resolver mediante resoluciones y bombardeos. De la misma manera es sumamente preocupante que la normatividad del derecho internacional una vez más ha sido burlada por el Estado israelí acostumbrado a hacerlo con la complicitad manifiesta del gobierno norteamericano y la mirada cobarde y/o indiferente del resto del mundo. ¿Por qué se permite a Israel este margen de impunidad internacional? ¿Acaso su proceder de atacar a un Estado soberano como El Líbano en el 2006 o al pueblo palestino en 2009, no es un agravio al espíritu y letra de la carta de fundación de la ONU, y consecuentemente debería ser condenado y detenido inmediatamente? La cuestión palestina es una cuestión de conciencia mundial, no se trata solo de una cuestión nacional, que ha puesto en juego la credibilidad en la capacidad de acción de las Naciones Unidas.

## Bibliografía

Amado, Victor. (2009), “Israel y la guerra en Gaza” [en línea], disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/ari16/Amado/pdf>, recuperado: 14 de agosto de 2009.

“Boletín No.9 de la División de Derechos de los Palestinos, adscrita a la ONU” (2007) [en línea], disponible en: [www.un.org/Depts/dpa/qpal/pub\\_bltm.htm](http://www.un.org/Depts/dpa/qpal/pub_bltm.htm), recuperado: 2 de septiembre de 2009.

“Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre los Refugiados Palestinos” (2008) [en línea], disponible en: <http://unispal.un.org>, recuperado: 18 de agosto de 2009.

Culla, Joan (2005), *La tierra más disputada: el sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Madrid, Alianza.

*El Tiempo* (2009, 26 de enero), “Los verdaderos enemigos de Hamas”, Bogotá, p. 1-22.

*El Tiempo* (2009, 11 de enero), “Los derechos olvidados en Gaza”, Bogotá, p. 1-8

Falk, Richard (2009), “Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos en la Franja de Gaza” [en línea], disponible en: <http://www.internationalnetworkforpeace.org/spip.php?article467>, recuperado: 20 de mayo de 2009.

\_\_\_\_\_ (2009, marzo) “¿Habría perdido Israel la guerra de legitimidad?” en *Le Monde Diplomatique*, Colombia, pag.30.

Fox Navarro, Albert et al (2004), *El conflicto palestino-israelí: un recorrido histórico para comprender el presente*, Madrid, Dialogo.

Gil, Laura (2009, 18 de enero), “Mas bofetadas a la ONU”, en *El Tiempo*, Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2005, 24 de septiembre) “La ONU sin dientes” en *El Tiempo*, Bogotá.

Herzog, Michael. (2006, abril-junio) “¿Se puede domar a Hamas?”, en *Foreign Affairs en Español*.

“Informe de la Comisión Goldstone” (2009, 15 de septiembre) [en línea], disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93329>, recuperado: 16 de septiembre de 2009.

*Periódico Desde Abajo* (2009, enero-febrero), Bogotá, pág. 18

Zeraoui, Zidane (2005, 4 de septiembre) “Israel-Palestina: la desconexión”, en el *Periódico de la Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá, p. 9.

---

# El concepto de Gran Política desde el concepto de Gran Europa en la obra de Friedrich Nietzsche

Luis Alejandro Arévalo\*  
arevaloluis@javerianacali.edu.co

Recibido: 26/10/2009    Aprobado evaluador interno: 28/10/2008    Aprobado evaluador externo: 02/11/2009

---

## Resumen

Este artículo es producto de una investigación en filosofía, sobre la obra de Friedrich Nietzsche desde la Ciencia Política. La investigación busca identificar el pensamiento político presente en la filosofía de Nietzsche, mediante un análisis de algunas de sus obras y sus escritos póstumos. La intención es entender los conceptos de Gran Política y el de Gran Europa en la obra de Nietzsche, haciendo énfasis en conceptos fundamentales para la Ciencia Política como el de Estado y aristocracia.

## Palabras clave

Nietzsche, pensamiento político, Gran Política, Gran Europa, teoría política.

## Abstract

This article is the result of a philosophic research about the work of Friedrich Nietzsche from a Political Science perspective. This research aims to identify the political thought in Friedrich Nietzsche's philosophy, using a review of some of his published works and his unpublished manuscripts. The intention is to understand the key concepts of Great Politics and Great Europe in Nietzsche's work with special emphasis in key Concepts for Political Science such as State and aristocracy.

## Keywords

Nietzsche, political thought, Great politics, Great Politics, political theory.

---

\* Luis Alejandro Arévalo es Profesor Asistente de la Pontificia Universidad Javeriana-Cali. Candidato a Doctor en Filosofía Universidad Michel De Montaigne Bordeaux III. Máster en Filosofía. Énfasis Teoría Política. Universidad Michel De Montaigne. Politólogo de la Universidad de Los Andes con énfasis en Relaciones Internacionales y Filosofía política.

## Introducción

Estudiar el pensamiento político de Friedrich Nietzsche puede parecer paradójico, pues según varios traductores e investigadores de sus obras, el mismo Nietzsche se identifica como “apolítico”. Sus primeras reflexiones se dirigieron al problema de la metafísica y del arte en los griegos. Su mirada sobre la definición del valor del arte en el seno de la civilización griega lo alejaron de toda reflexión política. Es en el transcurso de sus escritos sobre la importancia de la tragedia y el desarrollo del pensamiento filosófico griego que Nietzsche descubre lo político.

Continuando sus reflexiones originales sobre la filosofía en Grecia, Nietzsche adopta entonces una actitud crítica y comparativa sobre temas políticos tales como la democracia, la organización de la sociedad griega y los valores predominantes en la moral y la ética.

El deseo de exploración filosófica lo conducen hacia un estudio a profundidad del pensamiento de filósofos como Tucídides, Parménides, Hesíodo, Heráclito, y Epicuro. En la vida de algunos de estos filósofos, el ascetismo y la búsqueda del conocimiento del hombre y del cosmos, imponen un desprendimiento de todo pensamiento político.

En un primer momento, Nietzsche comparte la crítica epicureana de la política según la

cual, mezclarse con asuntos políticos implica malestar e infelicidad impidiendo la evolución del espíritu hacia el bienestar y la felicidad. Sin embargo la confrontación de Nietzsche al pensamiento de Sócrates, Platón y Aristóteles lo hacen observar una importancia creciente del tema político en estos pensadores. Desde su juventud, Nietzsche se interesa por la obra de Platón, pero es en primer lugar atraído por Platón como individuo, como ejemplo de las virtudes de un filósofo. Es en el estudio del pensamiento platónico específicamente que Nietzsche descubre lo político. Nietzsche comienza por estudiar su pensamiento filosófico y busca los vínculos entre Platón y la metafísica de Aristóteles. Por esta razón se puede decir que Nietzsche comienza su reflexión política desde un ángulo filosófico y más exactamente desde la teoría de Platón.

Partiendo de esta perspectiva, Nietzsche busca elucidar el problema de la influencia del pensamiento metafísico en el desarrollo de la civilización griega, esta influencia de la metafísica se materializa en la organización y la jerarquización de las instituciones griegas. Nietzsche en el fondo busca responder a la pregunta sobre las causas de la decadencia de la civilización griega y la cuestión de los valores morales presente en aquella sociedad y en su organización política.

El método de trabajo de Nietzsche para cumplir esta investigación es el método genealógico. Le añade argumentos psicológicos, antropológicos y filosóficos en su propio estilo metafórico. Él, se ubica entonces muy lejos de un método estructuralista o histórico materialista. Una de las características en sus análisis del mundo griego y notablemente en el mundo político, es la búsqueda de puntos específicos de cambio, es decir, los pliegues del desarrollo cultural que se encuentran según él de manera más clara en los individuos que en las estructuras.

Es gracias al análisis de Platón que nace el interés de Nietzsche por los tópicos sociales y políticos. A pesar de su rechazo primitivo de lo político, Nietzsche comienza a considerar los problemas políticos como determinantes en el *devenir* de las civilizaciones. Como lo afirma Rorty, Nietzsche es consciente de un destino común de la humanidad y comienza a ocuparse de sus formas de gobierno, la distribución del poder y la influencia de valores morales en Europa.

La preferencia de Nietzsche por el método genealógico lo conduce hacia los orígenes de fenómenos que le preocupan, en particular, la creación del Estado como institución política y su significado en la civilización griega, entendiendo que el concepto de Estado como lo

conocemos desde la Ciencia política, no corresponde a la estructura de lo político en Grecia.

Paralelamente al desarrollo del pensamiento político en Grecia, Nietzsche encuentra que la legislación de los Griegos esta orientada por valores que responden a una lógica justificada en factores religiosos, morales y psicológicos.

Generalmente en Ciencia Política, la historia de las ideas políticas se estudia partiendo de pensadores como Platón y Aristóteles al menos en lo que concierne a los orígenes del concepto de Estado, la legitimidad política e igualmente la formación de una constitución política.

Nietzsche no se ocupa ni de la forma, ni del método de gobierno en las antiguas comunidades griegas, sino de sus motivaciones y de sus objetivos. Por ello, Nietzsche busca identificar las fuentes filosóficas que han inspirado la legislación política en Grecia, rechazando de nuevo el estructuralismo, Nietzsche no se dirige a la metafísica como concepto sino directamente a Sócrates.

Una de las paradojas del pensamiento de Nietzsche en lo que concierne a lo político se encuentra en la imposibilidad de la descripción de instituciones políticas griegas utilizando términos provenientes de la metafísica, es decir, de Sócrates. Esto significa que si

Nietzsche quiso ser congruente con su propio pensamiento no podía servir de conceptos traídos del pensamiento metafísico presentes en Platón y Aristóteles, tales como, la política, la República, la ciudadanía o la legitimidad, cuando se tratan las relaciones de poder en los Griegos. Esta diferencia es de una importancia capital, pues en sus escritos de juventud Nietzsche se apoya en el filo que corta esta paradoja utilizando conceptos platónicos y aristotélicos de una manera ambigua. Más tarde en su obra, Nietzsche optará por la crítica de estos conceptos y el desarrollo de un concepto nuevo de política, dándole una atención particular a la utilización de todas las palabras ligadas al concepto de política en un sentido aristotélico. Las primeras aproximaciones del concepto de Estado en Nietzsche deben ser tratadas con atención desde su crítica a Platón y Aristóteles. Un análisis riguroso de la relación Nietzsche- Estado desde sus escritos de juventud, permite identificar los trazos característicos a propósito de las instituciones políticas.

## 1. El análisis nietzscheano del modelo de Estado griego

En la época en la cual Nietzsche escribe el *Origen de la Tragedia*, su primer libro como filólogo, para también varios ensayos para

libros que nunca fueron terminados.<sup>1</sup> Pertenece a este grupo, *El Estado en Grecia* y *La lucha de Homero*. En el *Origen de la Tragedia*, Nietzsche expone su teoría sobre la civilización griega a propósito de la cultura y los valores artísticos. Uno de los valores que analiza es el valor de lo trágico y su importancia en el sistema de valores y creencias de la sociedad griega. En uno de sus últimos escritos, de pretensión autobiográfica, “*Ecce Homo*” Nietzsche declara que la importancia política de su obra es inofensiva. Sin embargo, *El Origen de la Tragedia* demuestra bien el tipo de preocupaciones de su autor durante el mismo periodo del análisis del concepto de Estado, en su escrito *El Estado en Grecia*.

Durante este periodo, Nietzsche se acerca de una manera importante a Richard Wagner y su esposa. Comparte con ellos algunos puntos de vista notablemente sobre la función del arte y la sociedad. Esta relación entre Nietzsche y Wagner determina perspectivas importantes de Nietzsche sobre la relación entre el concepto de Estado y el arte durante su juventud. Esto es evidente por ejemplo en la idea de un Estado portador de un objetivo estético para la sociedad. Nietzsche ve en la sociedad alemana de su época las mismas características de la sociedad griega en decadencia que estudia desde la

1. Cinco prefacios para cinco libros no escritos (1872)



filología. Comprende entonces que el único medio para salir de la decadencia sería una renovación de la cultura alemana por la mano de Wagner.

Cuando Nietzsche hace su lectura de *El Origen de la Tragedia* para los esposos Wagner, él muestra que la decadencia en los griegos nace en la mala interpretación del valor de la tragedia y en la difusión del pensamiento socrático en el pueblo griego. Nietzsche identifica de nuevo en la Aparición de la metafísica, la decadencia en Grecia. Explica que antes de la época socrática, el pensamiento griego llega a su cúspide y que entonces se encontró con “el abismo” del sin sentido de la existencia, y que son filósofos presocráticos como Empédocles, quienes comprendieron el valor de la experimentación estética de este sin sentido de la existencia. Alejados de la experiencia estética, y cercanos a la metafísica los griegos llegan al *nihilismo*. Para Nietzsche, éste no puede ser superado sirviéndose de una religión escatológica o de una teoría política salvadora, sino mediante la experimentación de nuevos horizontes estéticos. Uno de los principales problemas en Nietzsche es el de reconciliar el pensamiento moral con el pensamiento estético. Durante la época de sus escritos

sobre el estado en Grecia, Nietzsche se muestra, como lo afirma Thomas Mann,<sup>2</sup> inocentemente idealista.

Entonces sin quererlo Nietzsche se convierte en un metafísico del arte. Se puede afirmar que este periodo de Nietzsche es aquel de la metafísica del artista. Muchos análisis sobre la relación del pensamiento Nietzscheano y lo político, se detienen en este periodo y llegan incluso a afirmar el pensamiento político de Nietzsche únicamente en su etapa metafísica. Este periodo hace parte de la juventud de Nietzsche. Así, si las conclusiones de investigadores sobre el pensamiento de Nietzsche y lo político proponen un Nietzsche radicalmente individualista, aristocrático y metafísico del artista, es porque las conclusiones de estos investigadores, no toman en cuenta más que su pensamiento de juventud. Es evidente, que el desarrollo de su pensamiento en lo que respecta a la metafísica evoluciona desde su juventud hasta su madurez pero es precisamente sobre el tema de lo metafísico que Nietzsche define también su filosofía. Como lo afirma Michel Haar “es imposible estudiar el pensamiento político de Nietzsche sin analizar primero su relación con la metafísica”.<sup>3</sup>

2. Robertson, Ritchie. (2002), *The Cambridge companion to Thomas Mann*. Cambridge University Press. pp. 45-52.

3. Haar, Michel. (1998), *Par delà le nihilisme. Nouveaux essais sur Nietzsche*. París, PUF, p. 45

Para la mejor comprensión del pensamiento político de Nietzsche, en lo que se relaciona con la teoría de la Gran Política, es indispensable abordar el problema de la metafísica y su particular desarrollo en el conjunto de las propuestas de Nietzsche.

Nietzsche entiende por metafísica, la pretensión de fijar las representaciones en un concepto inmutable. Desde Aristóteles, la tarea a cumplir es justamente la de encontrar la causa primera de todas las cosas. Nietzsche considera la metafísica como un esfuerzo para encontrar una explicación única del ser y de dejar de lado la pluralidad de explicaciones, presente por ejemplo en los filósofos presocráticos.

La visión holista de Nietzsche presenta las ideas presocráticas como el origen de la antidualéctica y considera la filosofía de su propia época como una época heracliteana.

De otro lado, su crítica a la dialéctica, su negación del maniqueísmo moral y de la existencia del ser corresponden a las ideas de los presocráticos. La influencia de la teoría del devenir de Heráclito sobre *la teoría del eterno retorno* en Nietzsche, muestra la importancia del vínculo entre Nietzsche y los presocráticos. Este vínculo es pri-

mordial en el transcurso del pensamiento nietzscheano.

El desarrollo del concepto de devenir en Nietzsche, lo lleva hasta el concepto del eterno retorno. Desarrollando la crítica a la metafísica, Nietzsche evoca el devenir heracliteano como la antidualéctica por excelencia. Heráclito condena la posibilidad de la afirmación del ser y propone el devenir como alternativa, y al estado de contemplación como única posibilidad en el devenir. “Heráclito ha negado la dualidad de los mundos, (él ha negado al ser en sí mismo). Mucho más: él a hecho del devenir una afirmación. Hay que reflexionar un largo tiempo para comprender lo que significa hacer del devenir una afirmación”.<sup>4</sup> Para los griegos antiguos, los interrogantes sobre la naturaleza del ser encuentran sus fuentes alternativas en los conceptos anti-metafísicos de Heráclito.

Según las explicaciones de Paolo D'Iorio,<sup>5</sup> Nietzsche tenía una hipótesis consistente en afirmar que los filósofos presocráticos preparaban una reforma al pensamiento griego. Esta reforma, liderada por Empédocles, debía tocar todos los aspectos de la vida en Grecia, notablemente la concepción de la ciencia y de la naturaleza. El hecho de

4. Deleuze, Gilles. 1962), *Nietzsche et la Philosophie*. París, PUF, p. 28

5. Filósofo Ph.D, Director del proyecto Hyper Nietzsche e investigador en el Instituto de Textos y Manuscritos Modernos del CNRS de Francia.

que estos filósofos se hubiesen alejando de la Polis para buscar nuevas interpretaciones de la naturaleza y por ello, la desantropomorfización de las explicaciones filosóficas, representa la desmitificación por medio de la individualización. Esta reforma fracasaría con la difusión creciente del pensamiento socrático en Grecia. Para Nietzsche, el pensamiento socrático representa una suerte de regreso a las explicaciones mitológicas, salvo que ya no es más Zeus sino la metafísica la que aporta las respuestas. Es interesante subrayar el propósito de desantropomorfización de las explicaciones filosóficas. Este propósito hace eco en el presente, notablemente en filósofos contemporáneos como John Gray<sup>6</sup>

Las explicaciones que rodean el nacimiento de la política en Grecia y el desarrollo de las ideas políticas privilegian a Sócrates, por ejemplo en la obra, *Historia de las ideas políticas*,<sup>7</sup> se adapta notablemente el término de la democracia moderna para designar la evolución de ideas sobre la democracia y la *isonomía* desde Sócrates.

El valor de la retórica en el debate público, este debate que neutraliza la personalización del poder en un solo individuo, se debi-

lita a medida de que la metafísica se afirma; así más fácilmente, la mayoría debe desde ahora estar de acuerdo con la nueva mitología.

El período que para Jean Romain<sup>8</sup> constituye la decadencia en Grecia en aquello que él llama la aparición de las sectas, el ascenso de la esclavitud y del individualismo más allá de los valores universales, representa para Nietzsche el período en el cual el proyecto de reforma es abortado por el pensamiento socrático.

De hecho, las razones de la decadencia griega comportan la corrupción de la idea de política y más precisamente, los modelos platónicos y aristotélicos como guías de las instituciones en Grecia.

Siguiendo a Nietzsche, la falta de valores trágicos, permite el ascenso de las fuerzas reactivas que buscan la metafísica como antídoto a la condición nihilista.

De su lado, Nietzsche intenta también sobrepasar el nihilismo alemán que él diagnostica a su época. En un compromiso en un proyecto cultural al lado de Wagner, este nuevo círculo de renovación del espíritu alemán desde Bayreuth indica una participación de Nietzsche en un proyecto colectivo. De una cierta

6. Profesor de Pensamiento Europeo en el London School of Economics. La crítica profunda al humanismo es una clara influencia nietzscheana, no solamente en sus ideas, sino en el estilo de su libro, *Strawdogs Thoughts on humans and other animals*. Granta 2002.

7. Berstein, Serge et Milza, Pierre. (1998), *Axes et méthodes de l'histoire politique*. París, PUF.

8. En « Une Journée chez Épicure ». (1996) Collection Juste un Débat. París, Ed. Brepols.

manera, una acción política, una voluntad que garantiza un ideal de cultura también para el Estado alemán. Esto es lo que se puede señalar sobre la definición de Estado, privilegiada en sus escritos de la época de *El Nacimiento de la Tragedia*, en el cual Nietzsche sugiere la necesidad de un control colectivo político. En *El Estado en Grecia*, es claramente una institucionalización del poder político la que hace posible que la evolución del espíritu sea lo más importante para Nietzsche. De un cierto modo, el Nietzsche wagneriano abre la puerta a la crítica heideggeriana. Pues, siguiendo la lectura heideggeriana, Nietzsche sería “el último gran metafísico”, cuando por ejemplo en sus escritos de juventud sobre Grecia, él privilegia la figura del Estado.

La ruptura de Nietzsche con Wagner denuncia la presencia de un ideal wagneriano en sus escritos anteriores a la ruptura, como por ejemplo la preparación de una estética wagneriana nueva en *El Nacimiento de la Tragedia*. Lo anterior produce una fisura en la formación primitiva del pensamiento antimetafísico nietzscheano, pero determina también que desde su época wagneriana, su idea de acción política mediante el arte cambia hacia otras posibilidades de acción política.

## 2. El origen del Estado según Nietzsche

Para Nietzsche, el Estado aparece como un árbitro entre el caos de los deseos egoístas de los hombres. El Estado aparece además, en principio, como una necesidad:

*“Mientras que no exista el Estado, en el “bellum omnium contra omnes” del estado de naturaleza, la sociedad no puede en absoluto sentar las bases de una fundación más larga que se extenderá más allá de los límites de la familia. Hoy en día, y desde que los Estados se han formado en muchos lugares, este bellum omnium contra omnes se concentra de vez en cuando en terribles nebulosas de pueblos belicosos y estalla, ciertamente más raramente, pero así de violentamente, en el trueno y los relámpagos. Pero bajo la acción del Estado que constriñe el bellum recogerse sobre él mismo, los intervalos y la calma dejan a la sociedad el tiempo de germinar y de reverdecer en todos los lugares con el fin de que puedan crecer y florecer en algunos días más dulces, las flores luminosas del genio.”<sup>9</sup>*

En lo que Nietzsche entiende por estado en Grecia, dos características surgen: la primera es que el Estado actúa como vínculo que

9. EG., p. 186

rige la vida social, y la segunda, que el Estado es un producto de la sociedad misma. La utilización del “*bellum omnium contra omnes*” hace pensar en El Leviathan de Hobbes en cuanto a su concepción del estado de naturaleza en los hombres. En un estado de naturaleza de guerra, no existen nociones de bien o mal, de justicia o de injusticia; pues no existe un poder común, y si no existe la ley, la injusticia no puede aparecer. Este punto de vista es compartido entre Nietzsche y Rousseau, la única ley de vida en tales condiciones es aquella de la preservación de sí mismo. A pesar del parecido del origen de hipótesis de investigación en Rousseau y en Hobbes, Rousseau llega a conclusiones bien diferentes que Hobbes. Para él, el estado de naturaleza esta dado como un hecho histórico puesto en pasado primitivo, con la evolución del hombre como animal social, se explica una evolución en su versión contractualista. En Hobbes, el estado de naturaleza no es una pretensión histórica. Para él, el estado de naturaleza no es una condición existente en el pasado remoto, sino que se trata de una condición en la cual el hombre está en constante tentación de caer (la del *bellum omnium contra omnes*). Rousseau subraya que mientras que el hombre avanza en tanto que especie, más es difícil conocer su verdadera naturaleza.

La paradoja de la imposibilidad de conocer la verdadera naturaleza del hombre sirviéndose de la ciencia, pues ella representa la evolución, es también abordada por Nietzsche en *La genealogía de la moral* cuando afirma en el prefacio que como discípulos del conocimiento, nosotros los modernos hemos sido alejados de nosotros mismos y que ahora somos extraños lo que “nosotros somos verdaderamente”. La apropiación que Nietzsche hace de este tupo de conceptos, (como el de estado de naturaleza), estudiados por la teoría política clásica, permite una lectura sobre las diferencias y semejanzas entre Nietzsche y Hobbes. Por el momento se puede decir que la conceptualización del estado de naturaleza en Nietzsche y en Hobbes, se aleja del concepto de Rousseau sobre la naturaleza humana.

Más exactamente, se puede decir que evocando el *bellum omnium contra omnes*, no es la bondad o la maldad del hombre por naturaleza la que se afirma, sino la problemática del sobrepaso del círculo familiar hacia una organización social más abierta la que se pone en cuestión.

¿Cómo aparece una organización social? Al principio, Nietzsche propone el Estado como única posibilidad de una organización de poder en la sociedad. Y su modelo

de organización es la institución militar en Grecia.

“Aquel que toma la guerra y su condición uniforme como posibilidad, la casta de los soldados, en relación con la esencia del Estado que acabo de describir, debe llegar a la idea que es para la guerra y en la casta de los soldados que se nos da el ver la imagen o puede ser, el modelo original del Estado”<sup>10</sup>

Sin embargo, se puede apreciar que Nietzsche considera lo militar como “un mal de una civilización en vía de desarrollo”, institución que se constituye en el fundamento del Estado y de la sociedad guerrera en Grecia.

### 3. El origen de la Gran Política

El problema del nihilismo en Europa es descrito por Nietzsche como un problema que revela la decadencia de la civilización europea, pero también como un signo de cambio en el pensamiento filosófico. La respuesta de Nietzsche al tema del nihilismo se hace posible gracias a la investigación de los orígenes y de las consecuencias de la sociedad, de la aplicación de valores morales y el concepto de legalidad. El *leitmotiv* de esta investigación consistía en oponerse a una lectura cristiana y moral de la historia del hombre y de su evolución. Nietzsche propone

a lo largo de sus escritos, al menos dos tipos de política en relación con el problema del nihilismo. La primera política trata sobre la noción de supervivencia, en la cual Nietzsche critica los ideales de la humanidad con ironía y parodia. Estos ideales no proponen una simple solución al nihilismo, sino que más bien lo promocionan. La segunda política tratada, concierne a la noción de crueldad. En esta última, se pueden distinguir los trazos de una ideología aristocrática radical. Sirviéndose del poder político, Nietzsche piensa llegar a la “Gran Política”, una nueva política para una nueva humanidad. Una conceptualización aristocrática de lo político para resolver el problema del nihilismo.

En *Mas allá del bien y del mal*, y en el libro V de la *Ciencia Jovial* Nietzsche se alinea de un lado con una política “inmoral” inspirada en Maquiavelo. En este tipo de política, es posible justificar el despotismo que, sirviéndose de una cultura más noble y más elevada, puede ser un medio de redención, en nuestra vida, de los efectos ocasionados por dos mil años de cultura moral cristiana según Nietzsche. Al momento de escribir *Más allá del bien y del mal*, Nietzsche piensa que el momento de la pequeña política ha terminado. Él comprende por pequeña política, todo aquel nacionalismo y toda polí-

10. Ibid. p. 188.

tica inspirada por la búsqueda de la felicidad para la mayoría de las personas (la política aristotélica). Él describe en este mismo libro, que las pequeñas políticas que se preocupan de conflictos nacionales tienen grandes posibilidades de convertirse en *Gran Política* en el siglo XX. Sobre este punto, Nietzsche describe la *Gran Política* como la lucha por el control del mundo<sup>11</sup>. Según Nietzsche, el problema que propulsa la Gran Política, es el “problema europeo”. Él aborda la cuestión de la puesta a punto de una nueva casta de dirigentes, mas dispuestos a dirigir y controlar Europa.<sup>12</sup>

Para Nietzsche, uno de los temas a los cuales hay que darle la mayor atención en la lectura del problema del nihilismo, es la necesidad de desarrollar un mejor conocimiento sobre laceración de nuevos valores. Él pretende diseñar estos nuevos valores gracias a la conjunción entre poder político y legislación filosófica.<sup>13</sup> La justificación de esta preocupación se basa en el hecho de que todos los intentos de hacer del hombre un ser moral, hasta la época de Nietzsche, han sido inmorales.<sup>14</sup>

El lugar que ocupa el pensamiento de la Gran Política en la obra

de Nietzsche no es accidental; no es solo periférico, en el conjunto de su proyecto filosófico.

*La Gran Política* aparece como un tema importante en Nietzsche, justo en su madurez. Siguiendo el orden de la cantidad de su producción filosófica, la *Gran Política* se encuentra en la línea de ruptura con su metafísica de artista de juventud y el descubrimiento del concepto del eterno retorno. Se puede afirmar que la Gran Política equivale en importancia al *Eterno Retorno* o a la *Voluntad de Poder* como teorías propuestas por Nietzsche.

La Gran Política es también un antídoto contra la democracia. Nietzsche piensa la democracia como Aristóteles. Es decir, como una desviación de la política de las colectividades, como una forma de decadencia de la organización política. ¿Por qué Nietzsche piensa la democracia como una decadencia? Sus razones no son posiblemente las mismas que en Aristóteles. Nietzsche plantea que la democracia estimula un cierto instinto de rebaño, presente de manera natural en todos los hombres. La analogía implícita hecha entre el animal político en Aristóteles, (*zoonpolitikon*) y el animal de rebaño en Nietzsche no es

11. MBM., 208

12. MBM., 251

13. MBM., 203

14. Cf. “Sobre los empobrecedores de la Humanidad” en: *El Origen de la Tragedia*.

fortuita. Es necesario prestar mucha atención al punto de la política de rebaño, pues si Nietzsche piensa que la democracia es una política que despierta el instinto animal de rebaño, por querer hacer de la humanidad un solo y único proyecto de hombre, entonces Nietzsche también podría estar en contra del totalitarismo. Si el totalitarismo, queriendo hacer de la sociedad un solo cuerpo que comulga con sus proyectos de hombre, propone límites a las libertades individuales entonces esta contra el pensamiento nietzscheano. Para Nietzsche, es necesario dejar al individuo un espacio y una libertad que favorezca la aparición del genio. Según Nietzsche, son los individuos y no las estructuras quienes hacen los grandes cambios en la humanidad, El nazismo por ejemplo, no era solamente una política de manipulación de masas, sino que también una fuerza nihilista y destructiva. Las calamidades de las guerras en Europa son el triunfo mismo de nihilismo que Nietzsche denunciaba y combatía. El triunfo de la “sangre y el hierro” aparece desde la “mediación del evento histórico del nihilismo, y la condición de sobrepasarlo ulteriormente”.<sup>15</sup> El “gran estilo” es el rechazo de la fuerza nihilista que desprecia la vida, un esfuerzo de creatividad, una afirma-

ción del sentido cuando éste es explícitamente negado. Y como Heidegger lo afirma, “el gran estilo puede ser adquirido únicamente mediante la Gran Política”<sup>16</sup> La creación del artista es un componente de la creación del hombre político, existen en una relación dependiente.

Aparentemente, la aparición de la Gran Política le da un grado de responsabilidad muy importante a los filósofos en cuanto legisladores. Es posible recordar la teoría política en Locke en cuanto a la supremacía del poder legislativo en la sociedad política. Pero existe una enorme diferencia a propósito del poder instituyente de lo político, pues en Locke el poder instituyente es el mismo pueblo se da mediante la simple medida de las mayorías. Esto quiere decir que las mayorías se ponen de acuerdo para escoger la mejor manera para llegar al bienestar común. En Nietzsche, como he tratado de exponer, la idea del bien común reposa sobre la concepción aristotélica de lo político que él rechaza. El hecho de concebir la política como un asunto de mayorías es un síntoma de decadencia y de falta de creatividad según Nietzsche. Es necesario llegar a la conclusión de que la Gran Política no tiene algo que ver con una política de masas. La lógica de las mayorías no

15. Heidegger, Martin. (1971), Nietzsche, Pierre Klossowski. (trad.), Gallimard, p. 158.

16. *Ibid.*, p.162.



tiene lugar en la Gran Política. Pero no se trata tampoco de una proposición de anarquía como aquella que los lectores anarquistas de Nietzsche han tratado de reivindicar. Existe un orden político que no es institucional en Nietzsche. Un orden político que no busca la felicidad común y no acepta a las mayorías como criterio definitivo en la legitimación del poder político.

La cuestión sobre la legitimidad de la Gra Política debe ser propuesta primero a los filósofos legisladores, pues según Nietzsche, son ellos los actores principales en el logro de la Gran Política. El concepto de legitimidad es tomado en lo político para validar las instituciones y sus actos en relación con la ley desde una óptica jurídica. Así, los actos legislativos son legitimados si están de acuerdo al marco jurídico de un Estado.

Para la institucionalidad de lo político en general es diferente, pues la legitimidad de las instituciones esta siempre dada en un momento histórico. Así, los miembros de una comunidad política deben legitimar sus instituciones, primero que todo, sirviéndose de una lógica que responde a las necesidades de la mayoría de la comunidad en un sistema democrático. Para Nietzsche, el problema de la legitimidad comienza justamente allí. Su crítica se dirige al hecho de considerar lo político como

un asunto de mayorías y de minorías. Esto representa una restricción a las capacidades políticas individuales. Nietzsche comprende que al momento de legitimar las instituciones, y de determinar el método de gobierno y sus prioridades, un debate se lanza sobre la naturaleza de lo verdadero. Por ello, es posible afirmar que aquello que es legítimo en lo político es aquello que es verdadero políticamente. Esta relación entre verdad y legitimidad absoluta plantea varios problemas para Nietzsche, pues cierra la puerta de forma definitiva al perspectivismo. Como la creencia en la justicia absoluta, Nietzsche ubica la legitimidad política en el plano de lo absoluto metafísico, solo que en esta oportunidad, esta ligada su naturaleza a la democracia como sistema político. Debido a la importancia que se muestra aquí para los filósofos legisladores, es necesario profundizar sobre la legitimidad de tales legisladores.

Se puede hacer una comparación entre los legisladores en los sistemas políticos tradicionales. ¿Quiénes son estos personajes? Se puede descubrir en la historia de Europa que siempre se trata de los notables, o del mismo ejecutivo que juega un rol también de legislador. La legitimación en el último caso es dada mediante la fuerza. El ejemplo de Napoleón, que Nietzsche evoca en forma repetida, es clarificante.

La legitimación de los filósofos legisladores debe ser comprendida como un consenso acabado gracias a la cultura trágica. Por ello, numerosos lectores de Nietzsche dan el calificativo de “pensador de la jerarquía” o de “aristócrata de la política”. Se puede afirmar que los filósofos deben ser legisladores para Nietzsche, pues toda una cultura en la colectividad a comprendido el sentido de lo trágico y se opone al nihilismo, no inventando una nueva metafísica, sea la ciencia, el Estado o el misticismo, sino afirmando la vida misma. Para Nietzsche, los legisladores no van a legislar en el marco de instituciones políticas. Él propone una nueva relación entre individuos pues todo el concepto de institución política debe ser replanteado.

La reubicación desde la esfera macro política de las instituciones hacia una microesfera política de individuos en la Gran Política, obliga a Nietzsche a abandonar el componente legislativo que aparentemente presupone la base de las instituciones macropolíticas. A pesar del fin de la institución legislativa, corresponde en Nietzsche; a los filósofos, continuar con la tarea nomotética. Incluso en la microesfera de lo político, es necesario legislar las condiciones bajo las cuales los grandes hombres pueden aparecer. Nietzsche trata de com-

pensar la decadencia de la modernidad restringiendo el proyecto de producir hombres ejemplares a una autoproducción, y la legislación de nuevos valores, hacia una legislación para sí mismo. Él propone entonces que ante la inactualidad de su pensamiento para su época, se debe comenzar por convencerse a sí mismo, recordando la actitud ascética que repetidamente aparece en su obra. En *El Crepúsculo de los Ídolos*, los filósofos contribuyen a un mejoramiento de la humanidad gracias a la producción de ellosmismos como ejemplos representativos.

Al evocar a los filósofos, Nietzsche no piensa en especialistas académicos o investigadores que se identifican popularmente como “filósofos”. Para él, los filósofos genuinos son aquellos pensadores arriesgados que legislan una visión de humanidad perfecta, un objetivo hacia el cual se deben dirigir todos los recursos de la humanidad, pues alcanzar este objetivo puede cambiar la vida de cada uno y solo desde cada uno.<sup>17</sup>

#### 4. Nietzsche y la Gran Europa

“Pero nosotros, quienes no somos ni jesuitas ni demócratas, cualquiera lo suficientemente alemanes, nosotros, buenos europeos y libres, muy libres—nosotros poseemos

17. MBM., 211

aún. Toda esta destreza del espíritu y toda esa tensión de su arco! Y tal vez aún, la flecha, la tarea, ¿quién sabe? El objetivo...”<sup>18</sup>

El concepto de Gran Europa puede ser entendido como una extensión directa del concepto de Gran Política en Nietzsche. Se puede tratar de la experiencia local de una política pensada para ser global. En efecto, desde el concepto de Estado europeo hasta el concepto de Gran Europa, Nietzsche sigue un recorrido genealógico de la historia política y de los calores morales en Europa. Por ello, cuando Nietzsche comienza a hablar de la Gran Política, él lo hace siempre en relación con la Gran Europa. Para comprender mejor el significado del concepto de Gran Política y la crítica nietzscheana al Estado, encuentro esclarecedor estudiar la cuestión de la Gran Europa.

¿Qué es la Gran Europa? Se le puede pensar como el conjunto geopolítico que comprende los Estados miembros de la actual Unión Europea. Pero a través del sentido que nos explica Nietzsche, la Gran Europa es primero que todo un conjunto de pueblos identificados con una cultura y un sentido histórico común.

Cuando Nietzsche traza la genealogía de los valores morales en

Europa, llega hasta el origen de los pueblos indo europeos. El encuentro de Europa con otras civilizaciones marca la historia de la expansión europea. Este encuentro marca también la cultura europea desde el comienzo. Nietzsche se sirve de la metáfora histórica, del encuentro entre politeísmo griego con la religión monoteísta del mazdeísmo en el oriente próximo. Según él, es el encuentro crítico entre Alejandro Magno y la religión de Zoroastro que se marca el comienzo simbólico de la decadencia moral para Europa. Como filólogo, Nietzsche estudia profundamente la cultura griega. En los griegos, él identifica a Sócrates como el precursor de la cristiandad. La unidad que Nietzsche hace entre metafísica y teología le llevan a pensar en el problema de la influencia de la metafísica en el pensamiento europeo, pero también de la cristiandad en la cultura y las instituciones europeas. A pesar de la carencia de una teoría de la historia en Nietzsche, él describe una evolución de la humanidad en el sentido hegeliano desde oriente hacia occidente. Nietzsche encuentra importantes fuentes comparativas en las culturas india y china.<sup>19</sup>

El pensamiento holístico de la humanidad en Nietzsche, se identifica con la pretensión filosófica

18. MBM., Prefacio.

19. Cf. Parkes, Graham. (1991), Nietzsche and Asian Thought. Chicago, University of Chicago Press.

de pensar el hombre en su relación con el cosmos. Es por esto que no se puede afirmar que Nietzsche es un individualista radical. Sus escritos muestran lo contrario, y cuando uno trata de acusarlo de un cierto germano centrismo, habrá que tener cuidado a su propia crítica severa contra el pueblo y la cultura alemana. De otro lado, Nietzsche defiende sus orígenes polacos y estimula sin cesar una integración cultural entre Francia y Alemania. Si se observa la época en la cual Nietzsche sueña la Gran Europa, ésta parece imposible de realizar, incluso en el mediano plazo. Entonces es necesario comprender la Gran Europa desde varios puntos de vista en su contexto.

Primero, se debe comprender el patrimonio cultural que Nietzsche identifica desde la cultura trágica griega. Nietzsche retoma este valor de la tragedia como el ideal de Schiller en su tragedia, de otro lado, se puede identificar el sueño de una Europa unificada en Nietzsche desde los escritos de Schiller. Todos los íconos de la cultura europea que Nietzsche evoca en sus escritos muestran una gran comprensión de la diversidad europea. Se puede encontrar a Goethe, Wagner, Shakespeare, Hume, Hesíodo, Píndaro, Lope de Véga, Balzac, Balzac, Baudelaire y Dostoïevski entre otros.

Nietzsche vivió la época de la democratización de Europa y

observa con preocupación la degradación de la esfera política en lo que él llamó la “masificación de la política”. El concepto de la humanidad del hombre en Nietzsche está ligado al concepto de la *Gran Europa* y puede aclarar la idea nietzscheana de la política. En sus escritos del período intermedio, *Humano Demasiado Humano*, *Aurora*, *La Ciencia Jovial*, Nietzsche reula en su proyecto de revolución cultural, el cual él había argumentado en sus escritos precedentes. Pero con el *Zarathustra*, Nietzsche le vuelve a otorgar al hombre una misión. Se convierte en profeta de una revolución cultural que promete el ascenso de la humanidad hacia las fronteras del “superhombre”. Nietzsche argumenta esta misión como un nuevo comienzo más que como un regreso a los problemas expuestos por su antiguo criticismo cultural.

La fuente de su proyecto se encuentra en tres de sus conceptos filosóficos más importantes e innovadores: *el Superhombre*, *el Eterno Retorno* y *la Voluntad de Poder*. Esta nueva fundación es sin duda una marca de ruptura con las premisas clásicas de la filosofía alemana, tales como la libertad en particular, y con toda la tradición occidental filosófica que comienza con Sócrates en general. Ciertamente, se puede encontrar en el pensamiento europeo que precede al de Nietzsche, los

orígenes de cada uno de estos tres conceptos, lo que no los hace tan originales, pero si lo acerca más aún, al pensamiento europeo. El mérito es el de hacer una combinación de estas tres ideas hacia un proyecto de humanidad que él describe a lo largo de su obra. El proyecto nietzscheano queda entonces apoyado sobre una de sus bases alemanas y mas largamente sobre bases europeas. Si subrayamos las innovaciones conceptuales de Nietzsche, es evidente que éstas se ocupan del destino de la humanidad en el mundo moderno. Específicamente, Nietzsche se ocupa de lo que él comprende como la deshumanización impuesta a los individuos modernos por el espíritu de la cultura moderna. Nietzsche retoma las cuestiones de Kant a propósito de la dicotomía entre la humanidad y la naturaleza, pero él busca nuevas respuestas. Como Marx, Nietzsche intenta afirmar y negar esta dicotomía que él ha heredado de la filosofía post-kantiana. Nietzsche se pregunta: ¿Qué tipo de criatura es el hombre? ¿Qué es lo que hace de sus necesidades una cosa tan especial? Cuando él previene sobre la cuestión de la decadencia, no se trata de una degradación de una civilización en un proceso histórico, sino más bien de la decadencia de la humanidad. Nietzsche afirma entonces que es el “destino” de Europa el de “ocuparse de la humanidad”. A pesar del

a ridiculización que él hace del ideal de la dignidad humana, Nietzsche dedica su vida a analizar las condiciones que degradan y que hacen de los hombres esclavos. La comprensión de la humanidad del hombre en Nietzsche, así como su relación con el destino de Europa, guardan su importancia como explicación del concepto de Gran Europa. Para Nietzsche, el problema de la deshumanización del hombre puede comprenderse en términos casi psicológicos. Nietzsche explica en la *Genealogía de la Moral*. Que todos los instintos del hombre que no pueden exteriorizarse hacen lo contrario: internalizarse. Las barreras sociales puestas para impedir la descarga de la energía instintiva del hombre han obligado a los instintos humanos a replegarse sobre ellos mismos. La consecuencia de esta autolaceración es la “mala consciencia” y la aparición del ideal ascético. Esta internalización de los instintos es única en el hombre. Y con la creación de este espíritu vuelto contra él mismo, la naturaleza del hombre, una vez más es negada. El parecido con Rousseau puede aparecer pues es posible ver de qué manera, se trata de la sociedad que destruye la inocencia del hombre y que transforma sus instintos y su humanidad contra natura.

Pero justamente es ésta capacidad de auto negación y de auto superación la que Nietzsche iden-

tifica como la característica la más relevante del hombre. La humanidad del hombre es entonces para él, la superación, una superación identificada por los instintos del hombre y su rol en la naturaleza. Una humanidad que se expresa en el campo social y que es modelada en la política y la relación con el otro.

En la historia de Europa, Nietzsche hace una confrontación entre aquellos quienes él llama los “débiles” y los “fuertes”. Para él los débiles en Europa tienen una tendencia a adquirir más poder gracias a su gran número. Nietzsche afirma que lo débil tiende a ganar más poder y que su filosofía de debilidad, lejos del resentimiento, es la democracia. Para él, la democracia representa una forma perfecta de esclavitud cuando el individuo se convierte en esclavo de las masas. Para Nietzsche, incluso los líderes en la sociedad democrática son débiles pues deben responder a las necesidades de la muchedumbre. El resentimiento supone una disposición a culpabilizar al otro de todas las cosas malas que suceden. Como Nietzsche lo afirma, los débiles pueden revelarse contra sus amos y puede ser que obtengan la victoria. Pero si es el caso, los débiles no podrán administrar su victoria. La democracia se desarrolla en sí en las instituciones de los Estados y las Naciones, transformando todo ser humano según Nietzsche en un

“pigmeo de derechos iguales”. Este sistema representa aún, una nueva religión de los “débiles”, es la religión cristiana disfrazada de una manera profana. La democracia en Nietzsche es una religión caracterizada por la determinación de los valores gracias al sufragio universal. Así, todo “bien” y todo “mal” para la sociedad se determina mediante una operación numérica, es posible evocar a Ortega y Gasset en su inspiración nietzscheana en *La rebelión de las masas*.

Nietzsche diferencia entre dos tipos de organización política en Europa: la aristocracia y la democracia. Él piensa la aristocracia como el lugar privilegiado para la cultura y para la elevación de hombres de tipo “fuerte”, mientras que la democracia representa un tipo de decadencia representada en la institución del Estado. La decadencia aquí no toma en cuenta el bienestar de las mayorías sino que toma en cuenta la crisis del nihilismo en el individuo en el seno de una sociedad democrática. Es la pérdida del sentido, la corrupción de los valores naturales, la humanización del hombre y no la naturalización del hombre. Es una separación entre el pensamiento holístico y el individualista. Se puede tener la impresión de que en Nietzsche, la democracia es nociva pues ella busca el bienestar de la persona privada y no

la aparición del genio que lleva a los cambios importantes en la historia. El imperio romano representa para Nietzsche “la más impresionante organización política”, el imperio ruso es también altamente apreciado para él, como organización política en Europa. Desde su mirada, la formación de tales organizaciones políticas es posible solamente gracias a la presencia de instintos antidemocráticos y antiliberales.

Mientras que Nietzsche rechaza con vehemencia la democracia de su época, él se muestra más favorable hacia una democracia del futuro, “Hablo de la democracia como una cosa aún por venir. Aquello que porta esta nombre hoy en día no se distingue de las antiguas formas de gobierno más que por los nuevos caballos que se han alistado : las rutas han sido las mismas que antaño, y si las ruedas son así de viejas. —¿El peligro es realmente menor con estos vehículos actuales del bienestar de los pueblos?—”<sup>20</sup> Nietzsche prevé el triunfo de la democracia y la llegada de una clase media mayoritaria, “...una clase media que podrá olvidar el socialismo como una enfermedad felizmente pasada.”; y retoma :” el resultado práctico de esta democratización invasiva será en primer lugar el de una federación de pueblos europeos.”<sup>21</sup>

Aparentemente, Nietzsche no pensó en la misma dirección en la que se hizo en la antigua época de las luces; como Rousseau, él comenzó a dudar de las bondades y bendiciones de los tiempos modernos, de hecho, él también desearía, un pensamiento más natural y menos occidental, poniendo el acento sobre la crítica al concepto de progreso.

En cierto modo, Nietzsche es el heredero de la ilustración, pues él piensa también en una posibilidad de progreso y de desarrollo de la humanidad sin la presencia de los imperativos religiosos. Nietzsche no piensa que las masas sean tan fuertes y capaces para definir ellas mismas los valores más deseables y denuncia la necesidad de comprender la acción intuitiva como una acción más importante que la acción racional en la definición de estos valores.

Nietzsche creía en la posibilidad de un ambiente perfecto en el futuro, representado por una sociedad que trabaja para alcanzar la nobleza del espíritu. Esta tarea es lograda por los individuos que tienen como característica su fuerza, su inteligencia intuitiva, y la capacidad de creación de nuevos valores. Siguiendo sus intuiciones (que no son más que las mismas que las intuiciones naturales o animales)

20. HDH, *El caminante y su sombra*, p. 293.

21. HDH., p. 292

este tipo de individuo puede salvar la humanidad de su propia decadencia. Es por ello que Nietzsche habla siempre de la época griega, pues para él, la llegada de la metafísica y del cristianismo demuestra el fin del refinamiento del espíritu griego. En esta sociedad de la antigua Grecia, los dioses eran más poderosos y eran reales, actuaban como proyecciones directas del espíritu humano.

Una de las ideas que intento defender es que Nietzsche quería reencontrar la grandeza de Europa, deshaciéndose de lo que él identifica como lo decadente. Para él, el hecho de que los dioses no sean más como en la época griega, y que ya no reste más que un solo Dios, traduce en lo político en la aparición de lo que en el Zarathustra llamó “el nuevo ídolo”, el Estado. La época de la democratización en Europa es un hecho incontestable para Nietzsche, pero si el pueblo europeo quiere unificarse, ya no se trataría de hablar de un supra Estado europeo o de pensar la política en términos locales.

Nietzsche estaba claramente a favor de la idea de una Europa más poderosa y floreciente. La democratización de Europa hace parte de este proceso político de evolución hacia la Gran Europa. Si bien es cierto que Nietzsche critica la democracia principalmente por su forma masificadora y numérica de comprender el poder político, él prevé los cam-

bios que a largo plazo, este sistema político puede entrañar para Europa. Para él, ya no se trata de regresar hacia una monarquía como en Hobbes, o hacia un despotismo como en Maquiavelo, sino se trata de vislumbrar una política liberada de las fronteras y mucho más cercana a la dimensión espiritual y moral. Es necesario reformular los valores de una sociedad como una lógica de cambio inevitable de la dinámica del poder. No es posible mantener un sistema imperial, aristocrático, totalitario o democrático indefinidamente, sin pensar la política como una responsabilidad de los individuos y sin considerar a las jerarquías como necesarias para la organización de la sociedad. Pero el vínculo entre lo material y lo político es reformulado por Nietzsche. Lo político no es más una manera de organización de lo económico, sino que las más grandes posibilidades de lo político se encuentran en la comprensión de las necesidades psicológicas de los individuos en las dinámicas del poder. Para ello, el rol primordial de la educación, la necesidad de reconocimiento de la diversidad como creadora del debate político del futuro, anima el fin de los sistemas fijos en lo político. En Nietzsche, la dimensión psicológica no puede ser ignorada así como el espíritu de una civilización. El resultado de menospreciar. Estos dos elementos



en la política implica la decadencia, el nihilismo, la apatía. En su pensamiento político es posible acercar a Nietzsche con Montesquieu. La aristocracia puede ser interpretada de una manera radical o extrema en los dos pensadores, pero existe el deseo de una política dinámica, alejada del despotismo y próxima a una visión pluralista de la política. Montesquieu tanto como Nietzsche, acepta la tensión entre los “débiles” y los “fuertes” en las sociedades europeas y considera este hecho como el corazón de lo político.

La *Gran Política* no se dirige a una creación del ideal único del hombre o a la estandarización totalitaria como en el fascismo, sino que busca en su lugar, el aprovechamiento de la diversidad y de la heterogeneidad. El reconocimiento del fin del as utopías políticas provenientes de la *isonomíale* cuesta bien caro a los pensadores que han desafiado a las mayorías. Considero que reconociendo los límites de los sistemas políticos, es posible aceptar el desafío de la innovación. Teniendo en cuenta, por supuesto las interacciones globales, la aventura de la *Gran Europa* es observada de muy cerca por todos los pueblos herederos de los grandes cambios políticos en Europa. Una cantidad considerable de estos pueblos, busca aún adaptarse a los descubrimientos políticos realizados en Europa,

como la República, la separación de los poderes políticos, los derechos del hombre e incluso el sufragio universal. Comprender las tendencias del pensamiento político europeo en sus especificidades, parece una tarea necesaria, y espero que estudiando profundamente las fuentes y los diversos pensadores europeos que imaginaron la *Gran Europa*, sea posible de comprender de una mejor manera los más importantes procesos políticos en nuestro días en lo que refiere a la integración política y a sus implicaciones en la agencia individual del poder político.

## Bibliografía

Abreviaturas para obras de Nietzsche citadas:

MBM Más Allá Del Bien y Del Mal

EG El Estado en Grecia

HDH Humano Demasiado Humano

Ansell-Pearson, Keith. (1997), *An introduction to Nietzsche as political thinker*, Cambridge University Press. Great Britain.

Ansell-Pearson, Keith. (1991), *Nietzsche contra Rousseau*, Cambridge University Press. Cambridge.

Bataille, Georges. (1978) “Nietzsche in the light of Marx-

- ism”, en *SEMIOTEXT(E)*. Vol. III, No. 1, Polymorph Press. New York.
- Bataille, Georges. (1970) “Nietzsche and the Fascists”, en *SEMIOTEXT(E)*. Vol. III, No. 1, Polymorph Press 1978. Trans. Lee Hildreth. (1970), “Nietzsche et les fascistes”, en *Ouvres Completes*, I. Galimard.
- Clark, Maudemarie. (1990), *Nietzsche On Truth and Philosophy*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Conway, Daniel. (1997), *Nietzsche & the politica*, London, Routledge.
- Conolly, William. (1988), *Political theory and modernity*, Basil Blackwell, Oxford.
- Deleuze, Gilles. (1962), *Nietzsche et la Philosophi*, París, PUF.
- Gaedé, Eduard. (1962), *Nietzsche et Valéry. Essaisurlacomédie de léspri*, París, NRF.
- Habermas, Jürgen. (1987), *The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve Lectures*, trans. Frederick G. Lawrence, MIT Press, Cambridge, MA.
- Haar, Michel. (1998), *Par delà le nihilisme. Nouveaux essais sur Nietzsche*, Paris, PUF.
- Heidegger, Martin. and William Lovitt. Harper & Row. (edit) (1977), *The Question Concerning Technology and other Essays*, New York.
- Hobbes, Thomas. (1990), *Leviathan*, Cambridge University Press. London.
- Lasswell, H. D., y Kaplan A. (1952), *Power and society. A framework for political Inquiry*, London, Routledge&Kegan Paul.
- Prelot, Marcel. (1966), *Histoire des Idées Politiques*, París, Dalloz.
- Puy, Francisco. (1966), *El Derecho y el Estado en Nietzsche*, Mundo Científico Serie Jurídica, Madrid, Editorial Nacional.
- Rajchman, John. (1978) “Nietzsche, Foucault and the Anarchism of Power”, en *SEMIOTEXT(E)*. Vol. III, No. 1, Polymorph Press.
- Restrepo Abondano, Ignacio. (1989), *Estudio Preliminar*

- a la Politeia de Aristóteles*, Bogotá, Publicaciones del Instituto Caro y Cuervo, p. 41.
- Rorty, Richard. (1991), *Contingencia, Ironía y Solidaridad*, Alfredo Sinott. (trad.), España, Paidós.
- Schacht, Richard. (1996), *Nietzsche*, New York, Routledge.
- Thiele, Leslie Paul. (1990), *Nietzsche and the politics of the soul, a study of heroic individualism*, *Studies in Moral, Political and Legal Philosophy*, Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Thornton, Michael. (1985), *El nazismo (1918 - 1945)*, Javier González Pueyo. (trad.), Barcelona, Ediciones Orbis.
- Yack, Bernard. (1992), *The Longing for Total Revolution. Philosophic Sources of Social Discontent from Rousseau to Marx and Nietzsche*, University of California Press. L.A.

---

# Paisanos, parientes y vecinos: Las redes sociales dentro del proceso de adaptación de inmigrantes indígenas a la ciudad de Popayán (Colombia)

Manuel Sevilla\*  
msevilla@javerianacali.edu.co

---

Recibido: 29/10/2009    Aprobado evaluador interno: 03/11/2009    Aprobado evaluador externo: 09/11/2009

---

## Resumen

El presente artículo forma parte de una serie de textos que busca documentar y analizar la presencia de la comunidad indígena Yanacona en la ciudad andina de Popayán (suroccidente de Colombia). En este caso particular se explora el papel de las redes sociales de paisanos, familiares, vecinos y compañeros de trabajo en el proceso de asentamiento de los inmigrantes Yanaconas a Popayán, a partir de la llegada de los primeros grupos en los años 50 y hasta principios de la década del 2000. En términos conceptuales, el texto busca generar elementos empíricos que contribuyan a la discusión acerca de la complementariedad y flexibilidad de las redes sociales y de los recursos disponibles a través suyo, dentro del complejo proceso de adaptación de inmigrantes urbanos y en su esfuerzo por solventar diferentes necesidades materiales y psico-sociales.

## Palabras clave

Indígenas urbanos, inmigrantes, redes sociales, capital social, Yanaconas, Popayán.

## Abstract

The present article is part of a series that aims to document and analyse the current situation of the Yanaconas, an indigenous community from the southern Colombian Andes that migrated and settled down in the Andean city of Popayan (southern part of the country). This particular piece explores the role that social networks accessible to Yanaconas have played in their process of migration and adaptation to the urban milieu, since the first groups of migrants arrived to the city in the 1950s to present day. The paper focuses on three specific social networks: *paisanos* (people from the same hometown), relatives, neighbours, and workmates. In conceptual terms, the article offers a series of elements that contribute to the debate about the flexibility of social networks and the resources they offer, and about the strategies deployed by migrants trying to cope with the long list of material and psycho-social needs that come up in their process of adaptation to urban settings.

## Keywords

Urban Indians, migrants, social networks, social capital, Yanaconas, Popayán.

---

\* Manuel Sevilla es PhD y MA en antropología (University of Toronto) y Comunicador Social y Periodista (Universidad del Valle). Profesor asistente del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. El autor agradece la generosa colaboración del Cabildo Yanacona de Popayán para la realización del trabajo de campo que condujo al presente artículo.

## Introducción

Los procesos de migración ocasional y asentamiento permanente de comunidades indígenas en grandes ciudades colombianas no son un asunto reciente. Sin embargo, sólo hasta hace unos pocos años este fenómeno ha recibido merecida atención por parte de diferentes sectores de la academia nacional, a través de estudios centrados principalmente en el tema de la reetnización de distintos pueblos y sus iniciativas de organización política en el marco del contexto generado por la Constitución de 1991.<sup>1</sup>

Dentro de este panorama, los indígenas Yanaconas de la ciudad de Popayán (capital del departamento colombiano de Cauca, enclavada en las montañas del sur del país) se constituyen en un caso de especial atención, pues su historia combina distintos elementos que sintetizan la realidad dura de muchas comunidades indígenas urbanas del país y, sin duda alguna, de América Latina: la ausencia de marcadores externos de etnicidad (lengua originaria o

atuendos característicos en la cotidianidad), que tanto peso otorgan dentro del juego político multicultural, contrasta con el alto nivel de organización comunitaria; al igual que la renuencia permanente del gobierno colombiano y las organizaciones indígenas regionales para reconocer su condición de pueblo indígena contrasta con su tenacidad para alcanzar este objetivo. A pesar de esto, son escasos los estudios sobre la llegada de los Yanaconas a Popayán (que data de principios de la década del 50) y sobre su posterior organización bajo figuras como la Asociación de Indígenas Unidos del Cauca ASINDUC (1990) y el Cabildo Yanacona de Popayán (1996).

El presente artículo forma parte de una serie de textos que busca documentar algunos aspectos de esta historia,<sup>2</sup> y que en este caso particular explora el papel de las redes sociales en el proceso de asentamiento de los inmigrantes Yanaconas a Popayán, a partir de la llegada de los primeros grupos

1. Algunos trabajos significativos en esta línea son Motta 2004; Motta y Posso 2007; Cháves 2003; Cháves y Zambrano 2006.

2. Sevilla, Manuel. (2007<sup>o</sup>, Julio-Diciembre), "Yanaconidad oculta en Popayán: Indígenas urbanos ante el modelo multicultural colombiano" en *Perspectivas Internacionales*, Vol. 3 (2), pp. 137-166.

Sevilla, Manuel. (2007b, Enero-Junio), "Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento dentro del contexto colombiano", en *Perspectivas Internacionales*, Vol. 3(1), pp.7-24.

Sevilla, Manuel. (2006), *Indios pero no tanto: Indians but not quite Indians: Indigenous identity among the Yanaconas of Popayan (Colombia)*, Tesis doctoral, Department of Anthropology, University of Toronto. Toronto, Canadá.

Sevilla, Manuel y María Claudia Astaiza. (2008, Julio-Diciembre), "Public policy and health of urban Aboriginal peoples: A look at the Canadian case", en *Perspectivas Internacionales*, Vol. 4 (2), pp. 103-126.

en los años 50 y hasta la década del 2000.<sup>3</sup> En términos antropológicos más amplios, el texto busca generar elementos empíricos que contribuyan a la discusión acerca de la complementariedad y flexibilidad de las redes sociales y de los recursos disponibles a través suyo,<sup>4</sup> dentro del complejo proceso de adaptación de inmigrantes urbanos y en su esfuerzo por solventar necesidades materiales y psico-sociales.<sup>5</sup>

La primera parte del texto presenta los aspectos conceptuales, a saber: las nociones de redes sociales, capital social y recursos sociales, además de una mirada al modelo de necesidades de inmigrantes urbanos propuesto por Graves y Graves en 1974. La segunda sección contextualiza el artículo a través de una presentación sintética de la migración Yanacona a la ciudad de Popayán, clasificada en cinco etapas u oleadas de llegada a partir del año 1951. La tercera sección es la más extensa y describe las distintas formas de recursos sociales disponibles para

los inmigrantes Yanaconas a través de las redes sociales de paisanos, familiares, vecinos y compañeros de trabajo. El texto cierra con algunas conclusiones y proyecciones del estudio.

## 1. Aspectos conceptuales

### 1.1 La noción de redes sociales

En su discusión sobre las dinámicas migratorias en los países en desarrollo, Guilmoto y Sandron<sup>6</sup> resaltan el papel que juegan las redes sociales en estos procesos. En particular, llaman la atención sobre la importancia que tienen los recursos a los cuales acceden los inmigrantes por medio de su vinculación a diferentes redes; dentro de estos recursos están:

*“Apoyo para el proyecto de migración, identificación de destinos y de épocas adecuadas para viajar, auxilio para los costos del traslado, acompañamiento durante el viaje,*

3. Estos textos se derivan de una investigación doctoral realizada en Popayán entre los años de 2002 y 2005.

4. Mitchell, J. Clyde. (1974), “Social networks”, in *Annual Review of Anthropology* 3, pp. 279-299.

Portes, Alejandro. (1998), “Social capital: its origins and applications in modern sociology”, in *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 1-24.

Lin, Nan. (1999, August), “Social networks and status attainment”, in *Annual Review of Sociology*, 25, pp. 467-487.

5. Graves, Nancy B. and Theodore D. Graves. (1974) “Adaptive strategies in urban migration”, in *Annual Review of Anthropology*, 3, pp. 117-151.

Lomnitz, Larissa Adler. (1977), *Networks and marginality: Life in a Mexican shantytown*, New York, Academic Press.

6. Guilmoto, Christophe Z. and Sandron, Frederic. (2001), The internal dynamics of migration networks in developing countries, *Population: An English selection*. 13(2), pp. 135-164.

*paso de fronteras, hospedaje inicial y ubicación dentro del mercado laboral en el punto de llegada, e intercambio tangible e intangible con la comunidad de origen*".<sup>7</sup>

Por supuesto, la idea de que las redes sociales suelen ser una instancia clave para acceder a diferentes clases de recursos no es nueva. La noción misma de las redes sociales fue introducida por J.A. Barnes en su estudio de 1954 sobre una localidad noruega; allí, Barnes la propone como una herramienta conceptual para analizar interacciones sociales, donde la red puede pensarse como un campo o una instancia donde se dan relaciones entre individuos.<sup>8</sup> Sin embargo, como afirmaría J. Clyde Mitchell dos décadas después, lo más importante de este planteamiento es que refuerza la idea de que las relaciones y las formas de contacto entre los miembros de una red social no son estáticas sino que tienen el potencial de extenderse y "ramificarse" a través de la sociedad:

*"El uso de la noción de red social como una herramienta analítica apunta a deve-*

*lar la forma como este proceso de ramificación influye sobre el comportamiento de las personas vinculadas a la red. El punto crucial se vuelve, por lo tanto, las diferentes lecturas acerca de la forma como aquello que ocurre entre un par de "nodos" de la red termina afectando lo que ocurre en "nodos" adyacentes*".<sup>9</sup>

A través de estas relaciones, los miembros de la red obtienen acceso o intercambian distintas formas de recursos sociales.<sup>10</sup> Esta definición dinámica es la que se tomó como punto de partida para el presente análisis.

Mitchell anticipó que sus planteamientos generarían debate y señaló cómo ya en los años setenta se estaba dando una "acelerada proliferación de conceptos y términos" en torno a la noción de redes sociales.<sup>11</sup> La predicción fue acertada, como podemos comprobar hoy en día a través de la gran cantidad de literatura producida al respecto (Hagan 1998 y Banerjee 1983 ofrecen interesantes compilaciones), de debates sobre el tema, e incluso de la promoción del trabajo en red

7. *Ibíd.*, p. 16. Las traducciones de citas del inglés al castellano fueron hechas por el autor.

8. Barnes J. A. (1954), "Class and committees in a Norwegian island parish", *Human Relations* 7, pp. 39-58.

Lommitz, Larissa Adler. (1977), *Op.Cit.*, p. 131.

9. Mitchell, J. Clyde. (1974), *Op.Cit.*, p. 280.

10. Mitchell, J. Clyde. (1974), *Op.Cit.*

Lommitz, Larissa Adler. (1977), *Op.Cit.*

11. Mitchell, J. Clyde. (1974), *Op.Cit.*, p. 279.

como una metodología (cualquiera que ella sea, pues tampoco hay unidad de criterios allí) que apunta a la concertación y a la unión de recursos para lograr propósitos comunes.<sup>12</sup>

## 1.2 Lo que circula en las redes: Capital social y recursos sociales

Si bien existen múltiples lecturas acerca de los elementos de intercambio dentro una red, nos enfocaremos en aquellas que hablan de capital social y de recursos sociales.

Una referencia obligada al hablar de capital social es, sin duda alguna, Pierre Bourdieu, para quien esta forma específica de capital puede definirse como “la suma de los recursos actuales o potenciales que se derivan del vínculo a una red duradera y estable a través de relaciones más o menos institucionalizadas de familiaridad y reconocimiento mutuo”.<sup>13</sup> Para Baker,<sup>14</sup> quien está en la misma línea, el capital social es “un recurso que los actores obtienen a través de estructuras sociales específicas y que es

utilizado para sacara adelante sus intereses particulares; es el resultado de cambios permanentes en las relaciones entre los actores”.

Un concepto muy parecido es el de recursos sociales,<sup>15</sup> que es definido por Nan Lin en los siguientes términos:

*“Los recursos sociales son recursos a los cada individuo accede por medio de sus lazos directos e indirectos. El acceso y la utilización de estos recursos son temporales y, en todo caso, tienen calidad de préstamo. Como ejemplo tenemos el caso de la posición de autoridad o laboral del amigo de una persona EGO, que se constituye eventualmente en el recurso social de EGO. El amigo puede utilizar su posición y sus contactos dentro de la red para ayudar a EGO a conseguir un empleo. Desde ese punto de vista el recurso social –la posición de autoridad o laboral– es prestado, en tanto que si bien sirvió para obtener un fin, sigue siendo propiedad del amigo de EGO”.<sup>16</sup>*

12. En el caso colombiano este interés puede apreciarse, por ejemplo, en las políticas de desarrollo elaboradas por el Ministerio de Cultura dentro de áreas como la música, las artes plásticas, y las artes escénicas.

13. Portes, Alejandro. (1998), Op.Cit.

14. Baker, WE. (1990), “Market networks and corporate behaviour”, en *American Journal of Sociology* 96, p.619.

15. Campbell K.E., P.V. Marsden, and J.S. Hurlbert. (1986), “Social resources and socioeconomic status”, *Social Networks* 8(1), p 1.

Wegener B. (1991), “Job mobility and social ties: social resources, prior job and status attainment”, in *American Sociological Review* 56, pp.1–12.

16. Lin, Nan. (1999, August), Op.Cit.



Para evitar confusiones y repeticiones, este artículo siguió el planteamiento de Lin que reconoce, como puede verse, una convergencia de los conceptos de redes sociales, capital social, y recursos sociales. Esto apunta, por lo tanto, a “una teoría social que se enfoca en las dinámicas sociales en torno a los distintos recursos disponibles dentro de una red social, aquellos a los que se tiene acceso y que potencialmente pueden ser movilizados hacia un fin específico... una teoría que también se enfoca en la utilidad de tales recursos”.<sup>17</sup>

Esta mirada integradora, que busca incluir dentro de una misma perspectiva analítica la red social y el tipo de recursos sociales involucrados, se basa en una diferenciación básica: una cosa son las relaciones sociales y otra cosa son los recursos que se mueven a través de ellas. Siguiendo el planteamiento de Bourdieu,<sup>18</sup> esto quiere decir que el capital social dentro de una red está integrado por dos grandes elementos: el tipo de relación social que permite a una persona reclamar y tener acceso a los recursos que

detentan otros miembros, y la cantidad y características de esos recursos (el contenido de esos recursos o lo que otros autores llaman el valor de intercambio dentro de la red).

Al enfocarnos en uno de los elementos de la díada, las relaciones sociales, se debe realizar una nueva diferenciación entre aquellos individuos que detentan el capital social (los que demandan recursos), y aquellos que proveen los recursos sociales (los que acceden a las peticiones de los primeros),<sup>19</sup> lo que en la cita anterior de Nan Lin respondería a EGO y a su amigo en una posición de autoridad o laboral favorable. Lin<sup>20</sup> sugiere además diferenciar entre lazos formales e informales (y las múltiples gradaciones dentro de este continuum), e insiste en tomar en cuenta la fuerza y el nivel de ramificaciones que puede darse.

Las clasificaciones también se dan al enfocarse en el otro elemento, los recursos sociales. Para esto, Mitchell<sup>21</sup> propone tres categorías: *a)* comunicación e información, *b)* transacciones o intercambios, y *c)* parámetros de acción. Portes<sup>22</sup> pro-

17. *Ibíd.*

18. Bourdieu, Pierre. (1985), *The forms of capital*. In JG Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, pp. 241–58.

19. Portes, Alejandro. (1998), *Op.Cit.*

20. Lin, Nan. (1999, August), *Op.Cit.*

21. Mitchell, J. Clyde. (1973), “Networks, norms and institutions”, in Boissevain, J. and Mitchell, J.C., (eds.) (1973), *Network analysis: studies in human interaction*, The Hague, Mouton.

22. Portes, Alejandro. (1998), *Op.Cit.*

pone una clasificación similar de los recursos sociales y distingue entre: *a)* beneficios a través de redes extra-familiares que toma la forma de contactos e información, *b)* apoyo familiar, y *c)* control social y vínculos con la comunidad extensa. Dado que son complementarias, las clasificaciones de Mitchell y Portes se tomaron como referencia para el análisis dentro de este artículo.<sup>23</sup>

### 1.3 Las necesidades de los inmigrantes

Hasta este punto hemos hecho énfasis en la relevancia instrumental de las redes sociales y se ha discutido el tipo de recursos que ofrecen y a los que pueden acceder sus miembros. En pocas palabras, se

trata de una dinámica en la cual un individuo –o un grupo de ellos- se vincula a una red social y obtiene recursos que le permiten satisfacer necesidades específicas; el tiempo de usufructo de esos recursos y el mayor o menor grado de acceso a ellos depende del capital social del que disponga cada individuo y de la permanente reactivación de una conexión que ocurre en un campo cambiante.

Ahora bien, en el caso los Yanaconas de Popayán, estas necesidades caben dentro de una tipología que fue propuesta por los antropólogos Nancy y Theodore Graves en un extenso texto que analiza “los distintos problemas y carencias con los que debe lidiar cada inmigrante”<sup>24</sup>:

23. Otros trabajos clásicos que analizan el contenido de las redes sociales desde la perspectiva antropológica son Epstein, A.L. (1969) “The network and urban social organization”, in. Mitchell, J., ed., (1969), *Social networks in urban situations*, Manchester, Manchester University Press.

Whitten, Norman. (1969), “Strategies of adaptive mobility in the Colombian-Ecuadorian littoral”, in *American Anthropologist*. 71(2), pp. 228-242.

Whitten, Norman. (1968), “Personal networks and musical contexts in the Pacific lowlands of Colombia and Ecuador”, in *Journal of the Royal Anthropological, Institute of Great Britain and Ireland*. 3(1), pp. 50-63.

Lomnitz, Larissa Adler. (1977), *Networks and marginality: Life in a Mexican shantytown*, New York, Academic Press.

24. Graves, Nancy B. and Theodore D. Graves. (1974), *Op.Cit.*, p. 128.

### *Tipología de necesidades entre inmigrantes a centros urbanos*

<i>Necesidades materiales</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxilio y apoyo financiero</li> <li>• Acceso a servicios médicos</li> </ul>
<i>Necesidades psico-sociales</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Interacción social</u>: Hacer amigos en la comunidad de llegada</li> <li>• <u>Manejo de la ciudad</u>: En las palabras de Graves “muchos inmigrantes desconocen o no están familiarizados con las normas que rigen el comportamiento en el nuevo contexto urbano: desde manejar una estufa eléctrica hasta relacionarse con burocracias estatales impersonales” (1974:139). Esta necesidad hace alusión a los procesos de aprendizaje y familiarización con las dinámicas urbanas y, en últimas, con el esfuerzo del inmigrante por encontrar su propio lugar dentro de la comunidad de llegada.</li> <li>• <u>Recuperar control</u>: Esto hace alusión a la necesidad del inmigrante de recuperar la sensación de control que ha sido minada al quedar por un tiempo a merced de las fuerzas económicas y sociales propias de la comunidad de llegada.</li> <li>• <u>Resolución y disminución de conflictos</u>: Tiene que ver con la necesidad de evitar o minimizar los conflictos dentro de las nuevas condiciones de vida urbana.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia a partir de Graves y Graves 1974.

Como se observa en la tabla, hay una distinción básica entre necesidades materiales y necesidades psico-sociales. La precisión es importante porque en ocasiones se privilegia el análisis de los índices de necesidades materiales satisfechas entre poblaciones migrantes, mientras se deja de lado el estudio de los procesos de satisfacción de las otras necesidades. El presente estudio asumió la mirada doble que proponen Graves y Graves; esto es de especial relevancia porque, como se verá en los párrafos siguientes, en el caso de los Yanaconas de Popayán suele ocurrir que las instancias

sociales donde se resuelven las necesidades de una categoría permiten el surgimiento de alternativas de solución para las necesidades de la otra.

## **2. Los Yanaconas de Popayán y su proceso de migración**

Los indígenas Yanaconas de la ciudad de Popayán iniciaron un proceso de migración y asentamiento en la capital del Cauca a principios de los años 50. Hoy en día superan los 1,100 individuos y están agrupados en cerca de 300 núcleos familiares distribuidos en distintas áreas de la ciudad, principalmente

barrios de bajos ingresos y zonas semirurales en la periferia.<sup>25</sup> Desde 1990 comenzaron a organizarse como comunidad indígena en la ciudad, y en 1997 formaron el Cabildo Yanacona de Popayán, CYP.

Sin embargo, a pesar de verse a sí mismos como miembros del pueblo Yanacona (cuyas comunidades de origen están en una serie de resguardos enclavados en el Macizo Colombiano), los integrantes del Cabildo de Popayán han enfrentado múltiples obstáculos para recibir el reconocimiento como comunidad indígena urbana por parte de las organizaciones indígenas del departamento y por parte del gobierno nacional. El Cabildo Mayor Yanacona, CMY (máxima autoridad del pueblo Yanacona) y el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC (importante entidad a nivel departamental) sólo otorgaron su aval en 1999, dos años después de la fun-

dación del CYP. La realidad a nivel nacional no es mejor: para febrero de 2007 el CYP no había recibido el reconocimiento como comunidad indígena urbana por parte de la Subdirección de Asuntos Indígenas, adscrita a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia.<sup>26</sup>

En términos del proceso de llegada de los Yanaconas a Popayán es posible diferenciar cinco grandes etapas de migración entre 1950 y 2002. Estas oleadas toman como referencia una serie de momentos al interior del movimiento indígena en el Cauca, así como diferentes eventos que afectaron la vida de la ciudad a lo largo de medio siglo; todos ellos figuraron en las entrevistas como motivaciones relevantes entre los Yanaconas para migrar a la ciudad y para permanecer en ella. La siguiente tabla presenta estas etapas:

25. CYP, Cabildo Yanacona de Popayán. (2003) Censo general de población, Archived materials, CYP, Popayán.

26. Sevilla, Manuel. (2007<sup>a</sup>, Julio-Diciembre), Op.Cit.

Sevilla, Manuel. (2007b, Enero-Junio), Op.Cit.

### *Etapas de inmigración Yanacona a Popayán y algunos factores asociados*

<b>Etapas</b>	<b>Período</b>	<b>Evento Cauca/Colombia</b>	<b>Evento Popayán</b>
1	1950-1971	Fin de las operaciones del líder indígena caucano Manuel Quintín Lame	Llegada de los primeros inmigrantes
2	1971-1984	Formación del CRIC	Terremoto durante la Semana Santa de 1983
3	1984-1992	Primeros pasos hacia la formación del Cabildo Mayor Yanacona (CMY)	Establecimiento de las primeras asociaciones de inmigrantes del Macizo
4	1992-1996	Instauración de la nueva Constitución de 1991 y consolidación del CMY	Oferta de beneficios para grupos indígenas bajo la nueva Constitución
5	1996-2002	Recrudescimiento del conflicto armado	Formación del Cabildo Yanacona de Popayán

Fuente: Elaboración propia.

Como veremos a continuación, estos cinco eventos y momentos del acontecer municipal, departamental y nacional, así como el contexto social y político que los rodea, sirven como telón de fondo para analizar el papel de las redes sociales de paisanos, familiares, vecinos y compañeros de trabajo (y de los recursos sociales disponibles) en el proceso de adaptación a la vida urbana por parte de los inmigrantes Yanaconas.

Conviene aclarar que dentro de este panorama de recursos sociales disponibles para los Yanaconas recién llegados también figuran a partir de mediados de los años 90 las redes étnicas, entendidas aquí como aquellas organizadas en torno

a la adscripción individual a instituciones como la Asociación de Indígenas Unidos del Cauca ASINDUC (formada en 1990 y desintegrada en la actualidad) y el posterior Cabildo Yanacona de Popayán (formado en 1996 y vigente hasta la fecha). Sin embargo, la complejidad de la vinculación a estas redes, las particularidades de las condiciones de acceso a sus recursos, y su relación con el enconado debate en torno al reconocimiento de las comunidades indígenas urbanas obligan a dedicar un artículo exclusivo a su descripción y análisis.

### **3. Redes de paisanos**

Aunque las relaciones de paisanazgo no son en la actualidad

la principal fuente acceso a recursos sociales entre los Yanaconas (como sí ocurre con las redes familiares), su relevancia radica en que fueron en gran medida el único apoyo social disponible para los primeros inmigrantes que llegaron a la ciudad durante el período de 1950-1971.

Al hablar del capital social asociado redes de paisanos hacemos alusión a los recursos sociales a los que tienen acceso los inmigrantes Yanaconas por medio de dos tipos de vínculos: aquellos que se establecen con personas del mismo resguardo o comunidad de origen en el área rural (e.g. gente del resguardo de Guachinono que ayuda a otros guachinoneños en la ciudad), y aquellos que se establecen con personas de otras regiones del Macizo Colombiano (e.g. gente del resguardo de Pancitará que ayuda a gente del resguardo de Río Blanco). El apoyo obtenido por los Yanaconas de Popayán a través de estas redes de paisanos se daba en tres áreas principales: *a*) empleo, *b*) apoyo financiero y vivienda, y *c*) interacción social, manejo de la ciudad y sensación de control.

### 3.1 Empleo

Dentro de las principales motivaciones para llegar a Popayán entre los inmigrantes de las dos primeras oleadas (1950-71 y 1971-84) estaba la posibilidad de conseguir un trabajo en la ciudad, que por lo

general se conseguía por medio de la misma persona que sugería el viaje. La diversidad de opciones de empleo para los recién llegados durante las décadas del 50 y el 60 era muy reducida, por lo que la mayoría de inmigrantes de esta época empezaron su historia laboral urbana en oficios manuales poco cualificados. En el caso de los hombres, muchos se emplearon como peones de fincas en veredas cercanas, ayudantes en el mercado local, y mensajeros en tiendas del centro de la ciudad. En cuanto a las mujeres, casi la totalidad se ocuparon como empleadas de servicio doméstico y, en unos pocos casos, fueron contratadas como niñeras de familias adineradas.

El apoyo derivado de la red de paisanos consistía, por lo general, en establecer puentes entre el recién llegado y las oportunidades laborales dentro de estas áreas. El contacto podía ocurrir de dos formas. Una de ellas, la menos común, se daba cuando un paisano ya radicado en la ciudad deseaba cambiar a un mejor trabajo y le planteaba al empleador la posibilidad de transferir su puesto a alguien de la misma región. La segunda, mucho más frecuente, consistía en informar a los recién llegados sobre vacantes en el mercado local, principalmente en panaderías y droguerías. Estos dos tipos de negocios rápidamente se consolidaron como nichos labora-

les para los hombres Yanaconas que llegaron a la ciudad entre 1950 y finales de la década de los 70, y continuaron siendo importantes incluso para aquellos que llegaron a mediados de los 80. Nombres como la Droguería Valencia y la Droguería Central (ambas desaparecidas hoy), figuran en numerosas entrevistas como puntos donde los jóvenes Yanaconas podían emplearse como mensajeros. Panaderías y pastelerías como la Peñas Blancas y La Pamba (aun activas), también fueron lugares muy populares entre los primeros inmigrantes como fuente de empleo de tiempo parcial e incluso de tiempo completo. En ambos nichos, los empleadores pedían a los empleados que buscaran a alguien de la región para llenar un cupo; estos se movían rápidamente a contactar a los paisanos disponibles en la ciudad, enviaban un mensaje a la zona rural, o incluso viajaban hasta el Macizo para buscar quién tomara el puesto.

Hay dos razones que explican este interés de los empleadores en reclutar paisanos para las vacantes. Primero, era una manera de garantizar un mínimo nivel de confianza con el recién llegado (que venía recomendado por un empleado antiguo) y de disminuir las posibilidades de conflictos internos. Segundo, la experiencia de los dueños era que los hombres del Macizo estaban

bien dotados para cumplir con las labores de droguerías y panaderías. Los mensajeros debían caminar largas distancias, algo muy común en la vida de las comunidades rurales; tiempo después, cuando se introdujeron las bicicletas como herramienta de trabajo, los Yanaconas se adaptaron con facilidad y se volvieron ciclistas resistentes y de gran pericia. De hecho, en la actualidad la bicicleta figura como el segundo medio de transporte más común entre los miembros del Cabildo Yanacona de Popayán, superado sólo por la caminata.

El buen desempeño de los inmigrantes Yanaconas en el campo de la panadería va más allá de su capacidad física. Existe una larga tradición de producción de pan y pasteles en el Macizo Colombiano, que va asociada al cultivo del trigo. Así, los inmigrantes de la región (y en particular los del resguardo de Río Blanco) rápidamente adquirieron fama de buenos panaderos, y para finales de la década del 70 muchos Yanaconas trabajaban en panaderías o habían trabajado en una. La importancia de la panadería entre esta comunidad se mantiene hasta la fecha y para mediados de la década del 2000 existía un gran número de miembros del Cabildo Yanacona de Popayán que se ganaban la vida con pequeños negocios de su propiedad, donde se encargaban tanto de la

manufactura del producto como de su distribución a través de bicicletas o motocicletas.

Durante la segunda mitad de la década del 80, las ofertas de trabajo en el campo de la construcción se multiplicaron debido al terremoto que destruyó la ciudad en 1983. Aunque los contactos para acceder a estos empleos se dieron principalmente a través de las redes familiares (muy consolidadas para la época), los paisanos jugaron un pequeño papel en orientar a muchos hombres del campo que tenían ganas de radicarse en la ciudad.

### **3.2 Apoyo financiero y vivienda**

Una vez en la ciudad, los recién llegados tenían pocos ahorros para cubrir sus gastos básicos y sólo en raras ocasiones recibían un avance en efectivo por parte de su nuevo empleador. Las cosas empeoraban si no encontraban un trabajo durante las primeras semanas. Los préstamos entre paisanos eran una alternativa para aliviar esta situación y permitían a los más nuevos permanecer en Popayán hasta tanto las cosas mejoraran con la consecución de un empleo.

Las redes de paisanazgo se constituyeron también en un importante referente para resolver las necesidades de vivienda durante las primeras oleadas de migración

Yanacona a la capital del Cauca. A lo largo de los años 60 los paisanos orientaron a los recién llegados hacia hostales económicos como el Hotel Apolo y el Hotel Nueva York que, por estar localizados en el centro de la ciudad y a pocas cuadras de droguerías, panaderías y el mercado de la Calle Trece, terminaron convirtiéndose en puntos de llegada obligada para quien estuviera buscando empleo. Dado que estos hoteles eran muy populares entre los conductores de buses que viajaban al Macizo, cobraron también cierta relevancia como centros de contacto para el intercambio de correspondencia, encomiendas y dinero en efectivo con las comunidades de origen.

En años posteriores, en particular durante el período entre 1984 y 1992, los inmigrantes se asociaron al interior de las redes de paisanos para adelantar otras acciones dirigidas hacia la consecución de vivienda, como las invasiones de tierras baldías. Esto dio origen a barrios de bajos ingresos reconocidos dentro de los actuales límites urbanos como María Oriente, el Deán, La Loma de la Virgen y Jorge Eliecer Gaitán. Si bien no se puede afirmar que se trata de enclaves étnicos, la alta concentración de Yanaconas en estos sectores y el conocimiento de sus pobladores sobre habitaciones o pequeñas casas disponibles para alquilar a bajo costo hacen que los recién lle-



gados busquen resolver su situación de vivienda –de forma temporal o definitiva- en estas mismas zonas.

### **3.3 Interacción social, manejo de la ciudad y sensación de control**

Las estrechas relaciones que se fueron estableciendo entre los Yanaconas recién llegados y los radicados en la ciudad, principalmente en torno al empleo, eventualmente permitieron el fortalecimiento de otros recursos disponibles a través de la red de paisanos.

Por una parte, las reuniones de paisanos fueron el principal espacio para interactuar con otras personas por fuera del ámbito laboral. Durante los primeros años de inmigración, estos encuentros consistieron en reuniones informales para tomar unos tragos los sábados o para salir a caminar por el centro de la ciudad los domingos. Para finales de los años 80 los pequeños grupos de amigos dieron paso a asociaciones con alto nivel de organización y estructuras muy sólidas conocidas como *colonias*. Aunque a partir de la década del 90 algunas de estas colonias derivaron en asociaciones con un marcado rasgo étnico (la Asociación de Indígenas del Cauca y posteriormente el Cabildo Yanacona de Popayán), en la actua-

lidad hay varias que se mantienen y siguen siendo un importante canal para acceder al capital social de las redes de paisanos.

La interacción con paisanos también le ofreció a los recién llegados la posibilidad de contar con una orientación para resolver inquietudes y retos de la cotidianidad urbana. Este apoyo para manejar la dinámica urbana podía darse en forma de mediación (e.g. un paisano se volvía intermediario ante interlocutores como potenciales empleadores o profesionales de la salud) o en forma de instrucción directa (explicación de rutas de buses, guía para evitar zonas peligrosas de la ciudad, o para conseguir víveres y ropa a precios bajos). La familiarización con las rutinas ciudadanas que se obtenía con el tiempo gracias a esta orientación permitía a los inmigrantes recuperar cierto control sobre sus vidas en el nuevo contexto. De acuerdo con Graves y Graves,<sup>27</sup> este es un paso mayúsculo en la optimización de las condiciones de vida de los inmigrantes urbanos.

## **4. Redes familiares**

Las redes familiares han jugado un papel preponderante en el proceso de adaptación de los inmigrantes Yanaconas en Popayán, siguiendo una tendencia que es muy

27. Graves, Nancy B. and Theodore D. Graves. (1974), Op.Cit., p. 140.

común en los procesos migratorios en países en vía de desarrollo.<sup>28</sup> Más aun, con la excepción del primer grupo de inmigrantes (1950-1971), quienes no tenían familiares en la ciudad al momento de su llegada, todas las oleadas de inmigrantes Yanaconas se han apoyado primordialmente en este tipo de redes para atender las necesidades descritas en el modelo de Graves y Graves.<sup>29</sup> Por esta razón, las consideraciones siguientes aplican para la mayoría de Yanaconas en Popayán, a menos que se especifique lo contrario. Los recursos ofrecidos por las redes familiares caben dentro de cuatro áreas principales: *a)* vivienda, *b)* empleo, *c)* manejo de la ciudad, y *d)* acceso a servicios médicos.

#### 4.1 Vivienda

El apoyo en esta área se dio como alojamiento temporal, como ocupación colectiva permanente, y como información y apoyo para la consecución de casas individuales.

En el primer caso, es claro que las redes familiares se constituyeron en la principal referencia para alojamiento temporal de los recién llegados después de 1971. Por lo

general, los hombres que llegaron durante las primeras décadas viajaban solos y se hospedaban en casa de un pariente hasta que encontraban un empleo. Durante este tiempo el resto de su familia nuclear permanecía en la comunidad de origen en el Macizo. Si las cosas no marchaban bien (la búsqueda del trabajo se prolongaba o el pago era demasiado bajo), los inmigrantes podían permanecer en casa de sus familiares por periodos hasta de un año, dado que era una manera de ahorrar fondos valiosos y escasos. Una vez las perspectivas económicas mejoraban, la esposa y los hijos viajaban a la ciudad, y el grupo reunificado hacía arreglos para compartir una casa con sus familiares u optaba por tomar una vivienda independiente.

La situación para las mujeres era distinta, pues la mayoría de las que llegaron durante los primeros años se ocuparon como empleadas de servicio doméstico internas, lo que hacía que tuvieran que acudir menos que los hombres a la ayuda familiar para resolver su vivienda. Esto cambió después de la segunda mitad de la década del 80, pues a la par que decayó la costumbre de tener

28. Root, Brenda and Gordon F. De Jong. (1991, July), "Family migration in a developing country", *Population Studies*, pp. 221:233.

De Jong, Gordon F. (2000, November 54) "Expectations, gender and norms in migration decision-making", *Population studies*, pp. 307-319.

Fawcett, James T. (Autumn, 1989), "Networks, linkages, and migration systems", in *International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, pp. 671-680.

29. Graves, Nancy B. and Theodore D. Graves. (1974), *Op.Cit.*

empleadas viviendo en la casa del empleador, las mujeres del Macizo empezaron a ocuparse en otras plazas y a estudiar.

La costumbre de compartir una misma casa entre varias familias se empezó a gestar a partir de la llegada del segundo grupo de inmigrantes, y se ha vuelto una opción muy común entre inmigrantes recientes de las comunidades rurales de San Juan y Guachicono. Hay dos razones principales que explican esta particular forma de vivienda. Por una parte puede interpretarse como la consecuencia no deseada de condiciones económicas adversas, que en el caso colombiano se agudizaron a partir de la recesión de principios de la década del 90. Ante este panorama, muchos hijos varones deciden traer a sus compañeras e hijos a la casa paterna como una medida temporal de ahorro que, en muchos casos, termina volviéndose permanente. Surge también el agravante del número creciente de madres adolescentes solteras que permanecen en casa de sus padres. Esta convivencia forzada frecuentemente genera tensiones y rencillas entre los núcleos familiares y, además, aumenta la presión sobre las economías domésticas ya de por sí debilitadas.

De otro lado está la convivencia voluntaria, frecuente entre miembros de una familia que deci-

den sumar recursos para conseguir una vivienda amplia que ofrece mejores condiciones de las que cada uno podría conseguir por su propia cuenta. Esta alternativa es muy popular entre familias dirigidas por madres solteras en el rango de los 25-30 años de edad y que tienen trabajos de medio tiempo. Optar por una casa compartida tiene varias ventajas para las madres cabeza de familia: los gastos de servicios públicos y mantenimiento de la casa se dividen, se mantiene una sola cocina (lo que ahorra tiempo y reduce los gastos de alimentación, pues es más barato cocinar en grandes cantidades), los niños están bajo supervisión permanente, y hay siempre un adulto responsable al frente de la casa (lo que es de gran valor pues las áreas donde se concentran los Yanaconas presentan altos índices de inseguridad). Las mismas ventajas se aprecian en el caso de familias con ambos padres, sólo que por lo general se mantienen cocinas separadas (lo que incluye neveras y mercados), y en la medida de lo posible, comedores para cada núcleo. En términos generales y dejando de lado roces ocasionales, este tipo de arreglos de vivienda funciona bien para las familias involucradas.

Finalmente, en el caso de las familias que deciden buscar viviendas independientes, el apoyo de las redes familiares se da a través del

suministro de información sobre casas o apartamentos disponibles, el suministro de referencias escritas, y la participación como fiadores dentro de contratos de arrendamiento o endeudamiento hipotecario. Esto último es de especial relevancia para los recién llegados que no cuentan con historia crediticia.

#### **4.2 Empleo**

La información sobre potenciales oportunidades laborales es otro recurso social disponible a través de redes familiares. Este recurso ha sido de gran importancia para las mujeres inmigrantes en busca de trabajo, pues las posiciones que generalmente ocupan durante su estancia inicial en la ciudad (empleadas de servicio doméstico, vendedoras, auxiliares en el comercio) exigen una recomendación personal. El proceso a través del cual una mujer accede a uno de estos empleos es muy similar al descrito para los hombres vinculados a las redes de paisanazgo y sigue vigente hasta la fecha: una mujer Yanacona radicada en Popayán empieza a trabajar como vendedora o empleada doméstica; con el tiempo y de acuerdo a su desempeño, recibe la solicitud de recomendar a una nueva empleada para un reemplazo o para cubrir una vacante en otra casa de la ciudad. El requisito en ambos casos es que la aspirante venga recomendada por

ella. En los primeros años, cuando había relativa urgencia de llenar la vacante, la mujer obtenía permiso para ir hasta su comunidad de origen y traer a una familiar que cumpla los requisitos. En la actualidad esa demanda trata de suplirse a través de las redes familiares dentro de la ciudad.

Algo parecido ocurre con los hombres en el campo de la construcción, y con ambos sexos en el campo del comercio informal (otra significativa fuente de empleo entre los Yanaconas de Popayán). En este último caso los vínculos familiares buscan ofrecer una garantía —no siempre correspondida, lastimosamente— de que las inversiones en efectivo serán respetadas.

#### **4.3 Manejo de la ciudad**

Como ocurría con las primeras oleadas de inmigrantes, las relaciones familiares ofrecen información sobre las dinámicas urbanas que permite a los recién llegados en busca de oportunidades laborales adaptarse al nuevo contexto. Además de esto, desde la década de los 80 muchas familias Yanaconas optaron por enviar a sus hijos a estudiar a la ciudad, y las redes de parientes se convirtieron en los puntos de llegada por excelencia. Al poco tiempo de su llegada, los jóvenes inmigrantes se integraban a la rutina familiar y asumían un rol dentro del núcleo,

hasta terminar convertidos en un miembro más de la casa.

Esta dinámica se mantiene vigente y ofrece dos beneficios significativos. Primero, los jóvenes reciben adecuada orientación para resolver los problemas del contexto ciudadano. Segundo, las familias de origen tienen la seguridad de que sus hijos estarán bajo la supervisión de adultos conocidos y con un cierto grado de autoridad. Ambos elementos contribuyen a disminuir los riesgos de que los jóvenes inmigrantes incurran en situaciones indeseables (como el abuso de alcohol o las drogas, el bajo desempeño académico o el desperdicio de dinero), al tiempo que refuerzan valores propios de la comunidad de origen (como la solidaridad con el Cabildo y el respeto por la propiedad colectiva). Esta figura de transmisión de la autoridad paterna sólo ocurre dentro de redes familiares, y no se encontraron casos en el Cabildo Yanacona de Popayán donde hubiera estudiantes jóvenes viviendo bajo la supervisión de un paisano u otra persona.

#### **4.4 Acceso a servicios médicos**

Al momento de resolver problemas de salud, los miembros de la comunidad Yanacona de Popayán alternan entre la medicina tradicional y la medicina occidental.

La primera está basada en el uso de remedios naturales preparados en casa u obtenidos a través de los servicios de curanderos y médicos tradicionales. La segunda está basada en los servicios de puestos de salud y hospitales, y en el consumo de medicinas de fácil consecución a través de farmacias o en tiendas de barrio. El acceso a ambos grupos de servicios puede ser complicado para un recién llegado, y es allí donde las redes familiares brindan un valioso apoyo.

En el caso de la medicina tradicional, los parientes facilitan el contacto con expertos en los distintos tratamientos y, a través de su mejor conocimiento de la ciudad, ayudan a la consecución de remedios y suministros requeridos. En cuanto a la medicina occidental, es muy frecuente que los recién llegados no estén afiliados a un servicio de salud privado, por lo que deben acudir a servicios públicos. Lastimosamente estos sistemas suelen ser confusos y poco eficientes, y terminan enfrentando a los inmigrantes a una larga cadena de obstáculos (autorizaciones, traslados entre oficinas, etc.) que se agravan por la falta de documentación básica individual. En todos los casos los parientes proveen apoyo y conocimiento para resolver los innumerables requisitos.

## 5. Redes de vecinos y compañeros de trabajo

Finalmente, cabe resaltar el papel que han jugado algunas redes sociales alternas a las de paisanazgo o de parentesco dentro del proceso de adaptación de los Yanaconas a Popayán. Los recursos sociales disponibles y la forma de acceso varían de una red a otra, y de una oleada de inmigrantes a otra, pero en todos los casos se encontró que los vecinos y los compañeros de trabajo han sido un punto de apoyo significativo.

### 5.1 Vecinos

Estas redes fueron muy importantes para buscar soluciones de vivienda durante el período de 1984-1992, particularmente a través de invasiones de terrenos baldíos, muy comunes a lo largo de la década del 80. Según varios testimonios obtenidos en el estudio, de un momento a otro empezaba a circular el rumor de que habría movilizaciones para ocupar algún terreno dentro del perímetro de la ciudad o en los límites urbanos. Los grupos se organizaban y se desplazaban hasta la zona, llevando consigo enseres domésticos, plantas y animales, en un intento desesperado para desanimar cualquier operativo posterior de desalojo.<sup>30</sup> Muchos inmigrantes Yanaconas que para esa época habi-

taban en casas de familiares o en pequeños cuartos de alquiler participaron en estas operaciones atraídos por la posibilidad de hacerse a un pedazo de tierra. Sin embargo, cabe aclarar que hasta la fecha no se han registrado casos de invasiones étnicas dentro del perímetro urbano de la ciudad, entendidas como acciones organizadas por asociaciones indígenas para ocupar terrenos baldíos. En otras palabras, la participación de los inmigrantes Yanaconas en estas invasiones debe entenderse más como el resultado de un sentido de oportunidad que como una iniciativa de origen indígena para buscar soluciones de vivienda.

Ya radicados en la ciudad, muchos inmigrantes Yanaconas se asociaron con sus vecinos para mejorar las condiciones de los asentamientos de habitación, muchos de ellos resultantes de las invasiones. Luego del terremoto de 1983, la ciudad de Popayán vio el surgimiento de un gran número de barrios en condiciones subnormales que para mediados de la década del 2000 carecían de acceso regular a servicios básicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y vías pavimentadas. Los paulatinos avances en el cubrimiento de estas necesidades se han logrado a través del cabildeo de las Juntas de Acción Comunal, que son

30. Acciones de este tipo fueron muy comunes a lo largo de América Latina durante la misma época, como puede verse en las descripciones de Angel et al. 2004; Huiser 1972; Schryer 1986, y Nygren 2004.

en la práctica asociaciones vecinales. Muchos inmigrantes Yanaconas han sido líderes prominentes dentro de estas asociaciones y en la actualidad gozan de un reconocido prestigio por su efectiva gestión. Más aun, la experiencia obtenida dentro de estas organizaciones, en particular en áreas como el manejo de documentos oficiales y las maniobras de la política municipal, ha terminado trasladada a la arena de la gestión del Cabildo Yanacona que, de una u otra manera, debe jugar dentro de las mismas reglas.<sup>31</sup>

## 5.2 Compañeros de trabajo

Desde el arribo de los primeros inmigrantes a la ciudad y hasta la fecha, estas redes han ofrecido recursos sociales en las áreas de integración social y manejo de la dinámica urbana. Un ejemplo significativo es el de las empleadas de servicio doméstico, en especial las que trabajaban como internas. Inde-

pendientemente de su lugar de origen y de su condición de indígenas o no indígenas, una costumbre muy arraigada dentro de este gremio en Popayán ha sido que estas jóvenes compartan sus ratos libres –generalmente los domingos y feriados– paseando por parques y calles del centro de la ciudad. Con el tiempo se establecen fuertes lazos de amistad y hay un permanente intercambio de consejos y apoyo, tanto emocional como financiero.<sup>32</sup>

En menor escala pero con rasgos similares están las relaciones de amistad que se establecían entre los jóvenes Yanaconas que eran llevados a Popayán como parte de su servicio militar obligatorio durante los años 60 y 70, o entre policías profesionales que fueron trasladados como parte de su trabajo (cerca de diez casos de estos últimos fueron identificados, y todos llegaron a la ciudad entre 1955 y 1970).

31. Al respecto ver Sevilla, Manuel. (2007<sup>a</sup>, Julio-Diciembre), Op.Cit.

donde se describen algunos aspectos del largo proceso que ha debido enfrentar el Cabildo para obtener su reconocimiento por parte de actores políticos municipales y departamentales, indígenas y no indígenas.

32. Para mayores detalles sobre las relaciones entre empleadas domésticas indígenas radicadas en ciudades de América Latina ver Ribero, Rocío. (2003, february), Gender dimensions of non-formal employment in Colombia”, documento CEDEF [en línea], disponible en: <http://www.uniandes.edu.co>, recuperado: 4 de agosto de 2005.

Howell, Jayne. (Fall-Winter, 2002), “Of servanthood and self-employment: changing patterns of domestic service in Southern Mexico”, *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, pp. 389-423.

Gill, Lesley. (1990), “Painted faces: Conflict and ambiguity in domestic servant-employer relations in La Paz 1930-1988”, in *Latin American Research Review*, 25(1), pp. 119-136.

Young, Grace Esther. (Summer, 1987), The myth of being “like another daughter”, en *Latin American Perspectives*, Agriculture and Labor. 14(3), pp. 365-380.

## Conclusiones

Como hemos visto, durante su proceso de adaptación a la ciudad a lo largo de los últimos sesenta años los inmigrantes Yanaconas a Popayán se han apoyado en tres tipos de redes sociales basadas en relaciones de paisanazgo, parentesco y amistad en torno al trabajo o la vecindad. Esto sin contar las redes basadas en vínculos de adscripción étnica (principalmente la Asociación de Indígenas Unidos del Cauca y el Cabildo Yanacona de Popayán), que cobraron importancia a partir de la década del 90, y que por razones ya explicadas serán abordadas en otro artículo.

La primera conclusión tiene que ver con el tipo de redes disponibles en las diferentes etapas u oleadas de migración. Los primeros inmigrantes (1950-1971) se apoyaron casi exclusivamente en redes de paisanos, dado que no existían muchas familias Yanaconas radicadas en la ciudad. El panorama cambia a partir de las oleadas segunda y tercera (1971-1984 y 1984-1992) cuando las redes familiares se consolidan como el principal punto de apoyo en la ciudad, traslapándose con las redes de paisanos. Esta dinámica se mantiene hasta la fecha. En cuanto a las redes de vecinos y compañeros de trabajo, cabe resaltar que si bien no han tenido un papel protagónico durante alguna de las etapas, han sido una constante fuente de

apoyo a lo largo de todo el proceso migratorio, traslapándose a su vez con las demás redes disponibles.

La segunda conclusión tiene que ver con el tipo de recurso social disponible a través de cada una de las redes. Las redes de paisanos eran fuente de valiosa información sobre oportunidades de empleo, proveían alternativas de interacción social, y brindaban apoyo en términos de resolución de problemas y control de las dinámicas de la vida urbana. A través de las redes familiares los recién llegados obtenían información y apoyo para resolver necesidades de hospedaje temporal y vivienda permanente, auxilio médico y financiero, y oportunidades laborales. También han jugado un papel clave en el manejo de las dinámicas urbanas y en el proceso de adaptación de jóvenes inmigrantes que fueron llegando a partir de la década del 80 para adelantar estudios de secundaria. Por su parte, las redes de vecinos brindaban información y apoyo para la consecución de vivienda (en muchos casos a través de la invasión de terrenos baldíos), y para el mejoramiento de los asentamientos por medio de figuras alternas de asociación como las Juntas de Acción Comunal. Finalmente, los compañeros de trabajo ofrecían valiosos espacios para la interacción social lúdica y, en muchos casos, brindaban apoyo financiero.



En términos conceptuales, la relación de los inmigrantes Yanaconas a Popayán con las diferentes redes sociales disponibles al momento de su llegada permite confirmar, por una parte, la apreciación de Mitchell<sup>33</sup> sobre la dinámica permanente de estas redes. Lejos de ser estáticas, están profundamente ligadas al contexto y al momento histórico, y por lo tanto son cambiantes en términos de los recursos que ofrecen, el nivel de ramificación que presentan, y el grado de demanda que reciben por parte de los individuos. De otro lado, vemos cómo las redes sociales y sus recursos disponibles juegan un papel preponderante en la resolución de necesidades materiales y psico-sociales de los inmigrantes urbanos, pero es claro también que su importancia en cada área varía y que pueden llegar a ser complementarias, generando áreas de evidente traslape.

Estas apreciaciones cobran relevancia en el panorama contemporáneo nacional en tanto que permiten comprender, al menos parcialmente, el proceso de llegada de indígenas a las ciudades colombianas y el papel que juegan las diferentes comunidades con las que establecen contactos a lo largo de su proceso de

adaptación y posterior integración a la dinámica económica y social local. En términos más amplios, complementan los juiciosos estudios que se han realizado sobre procesos migratorios de otras comunidades no indígenas a centros urbanos del suroccidente colombiano,<sup>34</sup> y brindan elementos para el desarrollo de urgentes políticas de atención a las comunidades de desplazados por el conflicto armado o por las apremiantes condiciones económicas del campo colombiano.

## Bibliografía

Angel, Shlomo, Katherine Bartley, and Mary Derr. (2004), "Rapid Urbanization in Tegucigalpa, Honduras: Preparing for the Doubling of the City's Population in the Next Twenty-five Years" [en línea], disponible en: <http://www.wws.princeton.edu/research/PWReports/F03/wws591g.pdf>, recuperado: 8 de abril de 2005.

Baker, WE. (1990), "Market networks and corporate behaviour", en *American Journal of Sociology* 96, pp. 589-625

33. Mitchell, J. Clyde. (1974), Op.Cit.

34. Al respecto cabe resaltar la profusa producción del grupo de investigación "Migración, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Afrocolombianas" y de algunos investigadores del grupo "Familia, Parentesco y Reproducción Social". Desde la Universidad del Valle, ambos grupos han trabajado sistemáticamente la migración de comunidades afro a Cali y las redes sociales que se han desarrollado en ese proceso.

- Barnes J. A. (1954), "Class and committees in a Norwegian island parish", *Human Relations* 7, pp. 39-58.
- Bourdieu, Pierre. (1985), *The forms of capital*. In JG Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, pp. 241-58.
- Campbell K.E., P.V. Marsden, and J.S. Hurlbert. (1986), "Social resources and socioeconomic status", *Social Networks* 8(1), p 1.
- Chaves Chamorro, Margarita. (2003), "¿Que va a pasar con los indios cuando todos seamos indios?: elites indígenas urbanas y campesino reetnizados rurales en la Amazonia colombiana", [ponencia], *Cartographies of Citizenship: Place, Space and Strategies of Localization*, XXIV XXVII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA).
- \_\_\_\_\_ y Marta Zambrano. (2006, abril), "From blanqueamiento to reindigenización; paradoxes of mestizaje and multiculturalism in contemporary Colombia", *Boletín De Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. V.80, pp.5-23.
- CYP, Cabildo Yanacona de Popayán. (2003) *Censo general de población*, Archived materials, CYP, Popayán.
- De Jong, Gordon F. (2000, November 54) "Expectations, gender and norms in migration decision-making", *Population studies*, pp. 307-319.
- Epstein, A.L. (1969) "The network and urban social organization", in. Mitchell, J., ed., (1969), *Social networks in urban situations*, Manchester, Manchester University Press.
- Fawcett, James T. (Autumn, 1989), "Networks, linkages, and migration systems", in *International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, pp. 671-680.
- Gill, Lesley. (1990), "Painted faces: Conflict and ambiguity in domestic servant-employer relations in La Paz 1930-1988", in *Latin American Research Review*, 25(1), pp. 119-136.

- Graves, Nancy B. and Theodore D. Graves. (1974), "Adaptive strategies in urban migration", in *Annual Review of Anthropology*, 3, pp. 117-151.
- Guilmoto, Christophe Z. and Sandron, Frederic. (2001), *The internal dynamics of migration networks in developing countries*, Population: An English selection. 13(2), pp. 135-164.
- Howell, Jayne. (Fall-Winter, 2002), "Of servanthood and self-employment: changing patterns of domestic service in Southern Mexico", *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, pp. 389-423.
- Huiser, Gerrit. (1972), "Land invasion as a non-violent strategy of peasant rebellion: some cases from Latin America", in *Journal of Peace Research*, 9(2), pp. 121-132.
- Lin, Nan. (1999, August), "Social networks and status attainment", in *Annual Review of Sociology*, 25, pp. 467-487.
- Lomnitz, Larissa Adler. (1977), *Networks and marginality: Life in a Mexican shantytown*, New York, Academic Press.
- Mitchell, J. Clyde. (1973), "Networks, norms and institutions", in Boissevain, J. and Mitchell, J.C., (eds.) (1973), *Network analysis: studies in human interaction*, The Hague, Mouton.
- \_\_\_\_\_ (1974), "Social networks", in *Annual Review of Anthropology* 3, pp. 279-299.
- Motta González, Nancy. (2004), "Con Chirimías, lanas y medicinas: hombres y mujeres indígenas reinventando el cabildo en la ciudad Colombia", en *Textos Y Prácticas De Género*, Cali, Editorial La Manzana De La Discordia, pp:155-196.
- \_\_\_\_\_ y Jeanny Lucero Posso Quiceno, *Hacia el reconocimiento de una identidad indígena urbana en Cali*, Cali, Editorial Unidad de Artes Graficas de la Facultad De Humanidades, Universidad Del Valle.
- Nygren, Anja. (2004, Winter 29), "Competing claims on dis-

- puted lands: the complexity of resource tenure in the Nicaraguan interior”, in *Latin American Research Review*, pp. 123-155.
- Portes, Alejandro. (1998), “Social capital: its origins and applications in modern sociology”, in *Annual Review of Sociology*. 24, pp. 1-24.
- Ribero, Rocío. (2003, february), Gender dimensions of non-formal employment in Colombia”, documento CEDEF [en línea], disponible en: <http://www.unian-des.edu.co>, recuperado: 4 de agosto de 2005.
- Root, Brenda and Gordon F. De Jong. (1991, July), “Family migration in a developing country”, *Population Studies*, pp. 221:233.
- Schryer, Frans J. (1986), “Peasants and the law: a history of land tenure and conflict in the Huasteca”, in *Journal of Latin American Studies*, pp. 283-311.
- Sevilla, Manuel. (2007<sup>a</sup>, Julio-Diciembre), “Yanaconidad oculta en Popayán: Indígenas urbanos ante el modelo multicultural colombiano” en *Perspectivas Internacionales*, Vol. 3 (2), pp. 137-166.
- \_\_\_\_\_ (2007b, Enero-Junio), “Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento dentro del contexto colombiano”, en *Perspectivas Internacionales*, Vol. 3(1), pp.7-24.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Indios pero no tanto: Indians but not quite Indians: Indigenous identity among the Yanaconas of Popayan (Colombia)*, Tesis doctoral, Department of Anthropology, University of Toronto. Toronto, Canadá.
- \_\_\_\_\_ y María Claudia Astaiza. (2008, Julio-Diciembre), “Public policy and health of urban Aboriginal peoples: A look at the Canadian case”, en *Perspectivas Internacionales*, Vol. 4 (2), pp. 103-126.
- Wegener B. (1991), “Job mobility and social ties: social resources, prior job and status attainment”, in *American Sociological Review* 56, pp.1-12.

Whitten, Norman. (1969), "Strategies of adaptive mobility in the Colombian-Ecuadorian littoral", in *American Anthropologist*. 71(2), pp. 228-242.

---

(1968), "Personal networks and musical contexts in the Pacific lowlands of Colombia and Ecuador", in *Journal*

*of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*. 3(1), pp. 50-63.

Young, Grace Esther. (Summer, 1987), The myth of being "like another daughter", en *Latin American Perspectives*, Agriculture and Labor. 14(3), pp. 365-380.

---

# Diseño del plan de mercadeo para un ejecutivo

Luciana Manfredi\*  
lcmanfredi@icesi.edu.co

Recibido: 29/09/2009 Aprobado evaluador interno: 05/10/2009 Aprobado evaluador externo: 20/10/2009

---

## Resumen

El presente trabajo incorpora herramientas utilizadas propias del mercadeo político para el diseño de campañas electorales, sumadas a elementos de la administración y de la gestión humana para intentar llevar a cabo el diseño e implementación de un plan de mercadeo aplicable a una persona, en este caso, un ejecutivo, para posicionarlo dentro de una organización. Un ejecutivo que decide llevar a cabo la evaluación, diseño e implementación de un plan de mercadeo para su persona tiene muchas posibilidades de mejorar su imagen y lograr posicionamiento dentro de la organización en la cual se desempeña.

## Palabras clave

Plan de mercadeo, evaluación 360°, posicionamiento, plan estratégico, DOFA.

## Abstract

The present work incorporates various implements used in political marketing for campaigns design, with management and human administration essentials in order to design and execute a marketing plan for the person, in this case, the executive to achieve his positioning in the organization. An executive that decides to evaluate, design and execute a marketing plan for his person has plenty of possibilities to improve his image in the organization where he works.

## Keywords

Marketing plan, performance evaluation system, product positioning, strategic plan, SWOT

---

\* Luciana Manfredi es Politóloga de la Universidad de Buen Aires. El presente trabajo fue escrito basado en la Tesis "Diseño de un plan de mercadeo para un ejecutivo", presentada por Luciana Manfredi y Niki Blanco para el grado del programa de doble titulación Maestría en Administración de la Universidad Icesi y Master of Management de Tulane University, Diciembre de 2008.

## Introducción

El presente trabajo incorpora herramientas utilizadas propias del mercadeo político, para el diseño de campañas electorales, sumadas a elementos de la administración y de la gestión humana para intentar llevar a cabo el diseño e implementación de un plan de mercadeo aplicable a una persona, en este caso, un ejecutivo, para posicionarlo dentro de una organización, apoyándose en su plan de negocio, con el objetivo de mejorar su imagen en la empresa donde se desempeña.

En el actual escenario signado por la influencia del proceso de globalización, apertura económica y comercial y negocios internacionales, sumado a la crisis a la que asistimos actualmente, es posible decir que para un ejecutivo no resulta suficiente ser un buen profesional, orientado al logro, un buen líder o tener las competencias requeridas para el cumplimiento de las metas establecidas. Es claro que estos elementos son de carácter vital; sin embargo, al mirar la gestión que un ejecutivo debe llevar a cabo se considera necesario su posicionamiento en torno a lo que su persona representa. El hecho de que se encuentre trabajando en una organización específica con un plan de trabajo determinado obedece a lo que el ejecutivo representa en sí mismo, los logros que quiere obtener y la

forma de obtenerlos, a través de lo que simboliza el ejecutivo, creando una marca de su propia persona.

Por esta razón, a partir de las herramientas utilizadas en el mercadeo político, el presente trabajo intenta mostrar cómo llevar a cabo la transformación del ejecutivo en un producto a mercadear dentro de una organización.

Los ejecutivos deben ser líderes completos que deben presentar planes específicos y lograr compromisos integrales con las personas con las que realizan su labor en la organización.

Un plan de mercadeo de un ejecutivo diseñado adecuadamente a la medida de sus necesidades y que le permita conocer la percepción en torno a su persona por parte de los distintos segmentos dentro de la organización, le permitirá dilucidar los intereses, expectativas, aspiraciones, motivaciones de sus interlocutores, tanto pares, como jefes inmediatos y subalternos. Consecuentemente al resaltar y reforzar las fortalezas del ejecutivo a mercadear, se intenta mejorar su imagen a través de la estrategia comunicacional y publicitaria y sus acciones dentro de la organización.

El objetivo de dicho plan de mercadeo es mejorar la imagen del ejecutivo logrando su posicionamiento dentro de la empresa. El propósito de esto es posicionar

la imagen de un ejecutivo en una empresa para que las personas que trabajan en la organización se identifiquen con él y consecuentemente apoyen sus objetivos y plan de trabajo en la organización/gremio, creando así sinergia en todos los procesos de la organización soportando el logro de la estrategia organizacional.

A partir de lo anteriormente dicho, se considera que el ejecutivo gracias a su posicionamiento puede ejecutar su plan de negocio, a fin de alcanzar los objetivos financieros, sociales y políticos de la organización. Facilitar la implementación del plan de negocio del ejecutivo (reestructuración de la compañía, lanzamiento de nuevos productos, creación de nuevos negocios, incremento en las ventas, incremento al valor de la compañía, mejoramiento de la rentabilidad, reducción de los costos de operación, mejoramiento del clima organizacional y desarrollo del personal).

Como parte fundamental del buen diseño e implementación del plan de mercadeo, se debe reflejar una adecuada ejecución del plan de negocio propuesto por el ejecutivo, de tal manera que el logro de los objetivos específicos en términos de indicadores de éxito establecidos en dicho plan sea alcanzado. Esto le permitirá al ejecutivo mejorar la comunicación y el trabajo en equipo

de la unidad de negocio. Asimismo, mejorar la relación con otras unidades de negocio.

Es necesario aclarar aquí que la estrategia de negocio no es parte del plan de mercadeo, ya que el mismo sólo pretende trabajar sobre la imagen del ejecutivo con el fin de mejorar su posicionamiento dentro de la compañía.

El objetivo del presente trabajo es el planteamiento de la metodología para el diseño, implementación y medición de un plan de mercadeo para un ejecutivo, que le permita posicionar su imagen dentro de la empresa en la que labora.

## **1. Diagnóstico: Establecimiento del escenario del cual se parte.**

La medición de la imagen del ejecutivo se llevará a cabo con una evaluación con metodología 360 grados antes de la implementación del plan de mercadeo. Por otro lado, se evaluarán los objetivos sociales y políticos de la organización y los resultados financieros, con el objetivo de tener un panorama cierto de cuál es la situación del ejecutivo en la empresa antes de diseñarle e implementar un plan de mercadeo.

A posteriori del desarrollo e implementación del plan de mercadeo, se realizará nuevamente la evaluación de 360 grados (también a los seis meses y al año de imple-



mentado el plan). Realizaremos una nueva evaluación con metodología 360 grados luego de la implementación del plan de mercadeo para determinar si la imagen del ejecutivo ha mejorado, empeorado o ha permanecido igual.

Por otro lado, es posible realizar una evaluación en términos financieros si a partir de la implementación del plan de mercadeo la unidad de negocio de dicho ejecutivo se ha vuelto más rentable, contribuyendo a mejorar el valor de la empresa, maximizando las utilidades.

## 2. Análisis y diseño del plan de mercadeo

La evaluación de 360 grados, también conocida como *evaluación integral o performance evaluation system*, es una herramienta muy utilizada en la actualidad por diversas organizaciones. Esta evaluación pretende dar a los empleados una perspectiva de su desempeño lo más adecuada posible, al obtener aportes desde todas las cosmovisiones: jefes, compañeros, subordinados, clientes internos, clientes externos, entre otros. Incluso cada persona debe completar también su propia evaluación. Desde el planteamiento del plan de mercadeo para un eje-

cutivo, la autoevaluación es una herramienta que le permite hacer un autoanálisis sobre su desempeño e incorporar su perspectiva en la evaluación final.

El propósito de aplicar la evaluación de 360 grados es darle al empleado la retroalimentación necesaria para tomar las medidas para mejorar su desempeño, su comportamiento o ambos, y dar a la gerencia la información necesaria para tomar decisiones en el futuro.

De acuerdo a Diane Burton<sup>1</sup> la evaluación puede diseñarse con base en cuatro criterios explícitos:

1. *Market / Professional Skills*: incluye indicadores tales como el conocimiento del producto y del mercado, habilidades cuantitativas analíticas y de resolución de problemas, creatividad, iniciativa y compromiso, juicio y habilidades de toma de decisión, versatilidad, comunicación oral y escrita y profesionalismo.

2. *Management and Leadership*: incluye indicadores relacionados con el manejo de personas, orientación al negocio global, evaluación, desarrollo y habilidades de *coaching*, habilidad para trabajar con

1. Burton, Diane. (1998), The firmwide 360° Performance Evaluation Process at Morgan Stanley, Harvard Business School.

una fuerza de trabajo diversa, justicia y sensatez, manejo de los recursos de la compañía y del tiempo y habilidades de planeación.

3. *Commercial Orientation*: incluye indicadores que evalúan la capacidad de administración de la relación con el cliente, habilidades de venta, instintos comerciales y contribución en ingresos, habilidad para continuamente evaluar riesgo-retorno, ejecución y habilidad para la administración de proyectos.

4. *Teamwork/One Firm Contribution*: incluye indicadores afines a la habilidad para crear, liderar y participar en un equipo de trabajo, participación en reclutamiento, involucramiento en actividades comunitarias tanto internas como externas de la industria.

Es necesario que la evaluación de 360 grados se lleve a cabo en un primer momento para establecer el diagnóstico y poder medir cuál es la imagen del ejecutivo antes del diseño e implementación del plan de mercadeo. Luego del diseño del respectivo plan de mercadeo, es decir, luego de la implementación de la estrategia comunicacional y publicitaria se realizará nuevamente

la evaluación con el fin de medir los resultados obtenidos producto de la implementación del plan.

La evaluación se llevará a cabo mediante la realización de encuestas individuales y grupos focales para los pares, subordinados y clientes. Luego, para los superiores inmediatos y la junta directiva se harán encuestas y entrevistas en profundidad. Además, el ejecutivo se realizará una autoevaluación.

Lo que se pretende con la evaluación es tener un panorama lo más claro posible de cuál es la situación del ejecutivo en relación con cómo es percibido por las demás personas dentro de la organización, su imagen y el posicionamiento de su persona. Además es necesario conocer cuál es la imagen que el ejecutivo tiene de sí mismo. Por esta razón, llevaremos a cabo tres evaluaciones diferentes: la primera es una autoevaluación que nos permitirá conocer cuál es la imagen que el ejecutivo tiene sobre sí mismo y cómo se percibe en relación con los demás miembros de la organización, la segunda, serán unas entrevistas en profundidad que se le harán a los superiores inmediatos y a la junta directiva, y por último se realizará una encuesta a pares, subordinados y grupos externos, que pueden realizarse individualmente o en un grupo focal.

### 3. El producto y el mercado



Fuente: Realización propia

A partir del gráfico anterior, se propone entonces al ejecutivo como el “producto”, es decir, se intenta hacer del ejecutivo un producto a mercadear. Cabe resaltar que aunque hable del ejecutivo como el producto, de ninguna manera se intenta despojar a la persona de su calidad humana, sino que se tratarán de resaltar sus fortalezas para maximizar su imagen.

Asimismo, el mercado objetivo al cual se dirija el plan a elaborar se divide en seis segmentos:

- **Junta Directiva:** se considera aquí a la Junta o Comité Directivo de la organización a la que pertenece el ejecutivo al que le

implementaremos el plan de mercadeo.

- **Accionistas:** se toma en cuenta a aquellos dueños de la empresa, los poseedores del paquete accionario.

- **Superiores:** incluye al jefe o los jefes directos del ejecutivo.

- **Pares – Compañeros:** se consideran ejecutivos del mismo nivel dentro de la organización, además de otros ejecutivos en el mismo gremio donde se encuentra la empresa y con los que se relaciona en diferentes actividades y ambientes.

- **Subordinados:** aquí se encuentran las personas a las cuales lidera directa e indirectamente el ejecutivo, partiendo desde su equipo de trabajo cercano y los siguientes niveles.

- **Grupos Externos:** se clasifica a las personas de diferentes organizaciones con las que interactúa el ejecutivo en búsqueda de negocios y el logro de los objetivos trazados. Entre ellos encontramos a clientes, proveedores, gremio, comunidad.

Lo anteriormente presentado nos habla del producto, es decir el ejecutivo a implementarle el plan de mercadeo, y de los consumidores, es decir, aquellos segmentos que consumirán dicho plan. Estos son: los superiores, los pares y compañeros, los subordinados, los grupos externos, la junta directiva y los accionistas. El mercado está compuesto por dichos consumidores.

De acuerdo con el conocimiento de la situación actual de la

empresa, que se cristaliza por medio de los resultados de la evaluación de 360 grados, los resultados de la matriz DOFA y del plan de negocios establecido, se debe ponderar la importancia de cada segmento para definir el enfoque particular hacia cada uno de ellos en el plan de mercadeo. Es decir, puede ser que en la implementación de determinado plan un segmento tenga más peso que otro, consecuentemente, el plan estratégico se centrará en ese segmento, haciendo énfasis en él. La segmentación se hace con el objetivo de encontrar variables comunes en distintos grupos bajo características similares y distintivas.

A partir de lo anterior, se han seleccionado una combinación de bases para segmentar el mercado. Las bases para la segmentación serán demográficas, psicográficas y conductuales. Estas nos permitirán diferencias y caracterizar los segmentos que formarán nuestro mercado objetivo.

El resultado de la segmentación se especifica en el cuadro presentado a continuación:

<b>Psico – Demográficas</b>					
<b>Género</b>	<b>Edad</b>	<b>Estado Civil</b>	<b>Nivel de ingresos</b>	<b>Nivel Educativo/ Escolaridad</b>	<b>Nivel Socio Económico</b>
Femenino	20 a 24 años	Soltero/a	Entre 500.000 y 1.000.000	Básica	Alto
Masculino	25 a 30 años	Casado/a	Entre 1.001.000 y 2.500.000	Secundaria	Medio alto
	31 a 40 años	Divorciado/a	Entre 2.501.000 y 4.000.000	Técnica	Medio medio
	41 a 50 años	Viudo/a	Entre 4.001.000 y 8.000.000	Tecnológica	Medio bajo
	Mayor de 50 años	En unión libre	Mayor a 8.000.000	Profesional Educación continua Especialista	Bajo
				Maestría Ph.D	
<b>Conductuales</b>					
<b>Lealtad</b>		<b>Actitud</b>		<b>Por beneficios</b>	
Leales absolutos Leales moderados Leales alternativos Inconstantes Por conveniencia		Entusiasta Positiva Indiferente Negativa Hostil		Realizadores Satisfechos Triunfadores Esforzados Experimentadores Buscadores de experiencias Hacedores Luchadores	

Luego de haber establecido las bases para la segmentación, es necesario perfilar y analizar los segmentos. Se detalla a continuación:

- ❖ Jefes inmediatos, Junta directiva y Accionistas
- Género: masculino/femenino
- Nivel educativo: Medio/Alto
- Ingresos: Medio/Alto
- Actitud: oscila entre positiva e indiferente

- Lealtad: moderados o alternativos (protegen el interés y buscan maximizar los intereses de la compañía)
- Beneficios: Triunfadores/Satisfechos
- Canal de comunicación: resultados del desempeño de la compañía, reuniones de trabajo, boletín oficial de la compañía, valor de la acción, periódicos, noticieros.

### ❖ Pares y Compañeros

- Género: masculino/femenino
- Nivel educativo: Medio/Alto
- Ingresos: Medio/Alto
- Actitud: puede ser positiva, negativa, entusiasta, hostil, aunque nunca indiferente.
- Lealtad: inconstantes, por conveniencia
- Beneficios: realizadores, esforzados o experimentadores
- Canal de comunicación: resultados del desempeño de áreas, reuniones de trabajo, boletín oficial de la compañía, correo electrónico, intranet, carteleras.

❖ Subordinados (este es el segmento más amplio y más diverso)

- Género: masculino/femenino
- Nivel educativo: muy variable, puede ser técnico, tecnológico, profesional, con especialización, incluso maestría
- Ingresos: medio/bajo
- Actitud: oscila entre positiva, indiferente, negativa u hostil. Rara vez, entusiasta.
- Lealtad: inconstantes, por conveniencia
- Beneficios: pueden subdividirse en dos subsegmentos: 1) experimentadores y buscadores de experiencias, y 2) hacedores y luchadores
- Canal de comunicación: resultados del desempeño de áreas, reuniones de trabajo, boletín

oficial de la compañía, correo electrónico, intranet, carteleras, grupos primarios.

### ❖ Grupos Externos

- Género: masculino/femenino
- Nivel educativo: variable
- Ingresos: variables
- Actitud: puede ser positiva o negativa
- Lealtad: inconstantes
- Beneficios: variable
- Canal de comunicación: reuniones del sector, noticieros, periódico, radio, revistas, boletín oficial de la compañía, página institucional.

## 4. Posicionamiento del producto

El objetivo del trabajo es mostrar que es posible realizar un plan de mercadeo que permita el posicionamiento de un ejecutivo en una alta posición directiva (nueva o en ascenso) a través de su imagen y de su plan de negocios (plan de trabajo – objetivos) en una organización o gremio, de tal manera que las personas que trabajan en el grupo que lidera y con el que interactúa se identifiquen con su persona y su plan, logrando el apoyo, convicción y las sinergias en todos los procesos soportando el logro de la estrategia organizacional o gremial.

El plan de mercadeo va a definirse desde cuatro perspectivas:

- **Formación Académica (Solidez)**
- **Logros organizacionales – Gremiales (Experiencia)**
- **Plan de negocios (Objetivos que se ha trazado lograr en la organización o gremio) (Firmeza – Realidad)**
- **Personal, en cuanto a sus características personales, familiares y valores (Realidad – Integridad)**

Estas perspectivas las relaciono directamente con los ejes de proyección de la imagen de un ejecutivo descritos a continuación.<sup>2</sup> Entonces, de acuerdo al diseño del plan estratégico que se comunicará por medio de la implementación de la estrategia comunicacional y se hará visible por medio del diseño de la estrategia publicitaria se toman las perspectivas anteriormente definidas. Estas son:

- **Integridad:** cualidad de la persona íntegra, honesta, coherente en sus acciones dentro de la empresa y su vida personal.
- **Experiencia:** cualidad de una persona que ha vivido y ha experimen-

tado. Tiene que ver con la experiencia profesional del ejecutivo y con sus logros dentro de la empresa y en otras empresas también.

- **Solidez:** cualidad de la persona que conjuga experiencia e integridad proyectando una imagen consistente que aparece como garantía de las acciones venideras.

- **Firmeza:** cualidad que se refiere a la forma de actuar de la persona, de tomar decisiones, proyectando la idea de un ejecutivo que ejerce un liderazgo facultativo, decidido.

- **Realidad:** cualidad que se refiere a una persona que tiene credibilidad en sus actos y decisiones, conjuntamente con la experiencia proyecta una imagen de veracidad.<sup>3</sup>

En la práctica, de acuerdo a cada caso específico, es decir, al perfil y las características del ejecutivo al que se le diseñará e implementará el plan de mercadeo se hará énfasis en los distintos aspectos que más claramente lo definan como persona y ejecutivo. Es decir, el posicionamiento a lograr pondrá el acento en aquellos rasgos más característicos

2. Fernandez Collado, Carlos; Hernandez Sampieri, Roberto y Ocampo Jaramillo, Eliseo. (2007), *Marketing Político e imagen de gobierno en funcione*, Mc Graw Hill, Tercera Edición.

3. Sierra, Andres. (1998), *Diccionario de ciencia política*, México, Facultad de derecho UNAM, fondo de cultura económica.

y visibles del ejecutivo y sus fortalezas.

Con base en las definiciones anteriores, el plan estratégico define la forma de estructurar y ejecutar cada una de las perspectivas, su relación entre sí y el impacto esperado en cada población objetivo.

Dicho plan estratégico incluye la estrategia de negocio (en mercadeo político es llamada estrategia política, se ha adaptado el término para el escenario organizacional empresarial), que es principalmente el *qué se va a decir*, luego, la estrategia comunicacional, es decir, el *cómo se va transmitir* y por último, la estrategia publicitaria. Estas estrategias se unen con el objetivo de sentar las bases para la estrategia de posicionamiento, es

decir, decidir cuál es la forma más aconsejable para posicionar al ejecutivo de acuerdo con el público hacia el que se dirige la estrategia y considerando las fortalezas y debilidades del ejecutivo, y las fortalezas y debilidades de otros ejecutivos, respondiendo a la pregunta *¿Qué quiere significar el ejecutivo en la empresa?*

Se realizará una matriz DOFA con el fin de maximizar las oportunidades y fortalezas del ejecutivo y minimizar al mismo tiempo las amenazas y debilidades.

La estrategia publicitaria debe diseñarse con el fin de proyectar integridad, firmeza, realidad, solidez y experiencia (ya definidas anteriormente).



## Perspectivas del producto vs. Público objetivo

<b>Perspectiva</b>	<b>Relación aspectos evaluación 360 grados</b>	<b>Público objetivo / consumidor</b>
Formación Académica	Market / Professional skills	Superiores
Logros organizacionales – Gremiales	Management and leadership Commercial Orientation Teamwork / One firm contribution	Pares – Compañeros Subordinados Grupos externos
Plan de negocios (Objetivos que se ha trazado lograr en la organización o gremio)	Management and leadership  Commercial Orientation	
Personal, en cuanto a sus características personales, familiares y valores	Market / Professional skills Management and leadership Teamwork / One firm contribution	

Fuente: Realización propia

A partir de los resultados obtenidos por medio de las distintas encuestas de la evaluación de 360 grados es posible establecer relaciones. Lo que se quiere hacer es tomar cuatro perspectivas fundamentales para el posicionamiento del ejecutivo como son: formación académica, logros organizacionales, plan de negocios y características personales y familiares. Estas pers-

pectivas son una adaptación de las perspectivas utilizadas por Gustavo Martínez Pandiani<sup>4</sup> en el diseño de una estrategia de posicionamiento político y modificadas por nosotros para la aplicación a un plan de mercadeo para un ejecutivo.

Las perspectivas para el posicionamiento del ejecutivo aquí sugeridas son relacionadas directamente con los cuatro criterios explí-

4. Martínez Pandiani, Gustavo. (2004), Marketing Político, Campañas, Medios y Estrategias Electorales, Buenos Aires, Ugerman Editor.

bitos de la evaluación de 360 grados. Es decir, luego de definir las cuatro perspectivas para el posicionamiento del producto, éstas, junto con los cuatro criterios de evaluación (*market/professional skills, management and leadership, commercial orientation y teamwork/one firm contribution*) se toman como base para la construcción de las encuestas de 360 grados, ya que el diseño de las encuestas deben contener preguntas acordes a los criterios de evaluación y las perspectivas de posicionamiento con el objetivo de lograr respuestas lo más certeras posibles y que sean base del análisis, diseño e implementación del plan de mercadeo para el ejecutivo, posibilitando la adopción de una estrategia diferente para cada público objetivo.

El objetivo es que una vez quede establecido el escenario del cual se parte – que se hace evidente a partir de los resultados de la evaluación-, junto con las perspectivas que se consideran fundamentales para el posicionamiento del ejecutivo, se diseñe la estrategia comunicacional y la estrategia publicitaria para cada uno de los segmentos que componen el mercado.

A posteriori de la realización de las encuestas, y de acuerdo con

la calificación que haya hecho cada público objetivo sobre la percepción de estas variables en la persona del ejecutivo, se procede a clasificar y evaluar cada uno de estos resultados en la matriz DOFA en términos de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, de tal manera que queden clasificados y evaluados los resultados de la evaluación de 360 grados. Es decir, el paso a seguir es la construcción de una matriz de análisis DOFA que permita identificar las fortalezas y las debilidades del ejecutivo para definir cuál será la estrategia de posicionamiento a seguir. Esto se hace para entender cómo percibe cada público objetivo cada una de las perspectivas del producto, lo que nos permite saber cuál es la imagen del ejecutivo.

Entonces, se toma como punto de partida la construcción de la matriz DOFA para el diseño e implementación del plan estratégico, es decir, la estrategia política o de negocio, la estrategia comunicacional y la estrategia publicitaria, para resaltar fortalezas, aprovechar oportunidades, mejorar debilidades y mitigar amenazas.

Finalmente la relación se muestra de acuerdo al siguiente esquema:



Como resultado de la construcción de una matriz de análisis DOFA es posible identificar los principales problemas en términos de debilidades y amenazas potenciales y plantear consecuentemente el curso de acción para solucionarlos. De la misma manera, las oportunidades se hacen evidentes a partir de una serie de necesidades y preocupaciones que resultan relevantes a los distintos segmentos objetivos.

Luego, es posible identificar cuáles son las fortalezas a resaltar y las debilidades sobre las cuales debe trabajarse con base en el análisis del perfil del ejecutivo. A partir de allí se decidirá la estrategia de posicionamiento, es decir, decidir cuál es la forma más aconsejable para posi-

cionar al ejecutivo en relación con cada público hacia el que se dirige la estrategia, considerando simultáneamente sus fortalezas y debilidades. La DOFA arroja datos relacionados con las fortalezas a resaltar y las debilidades que hay que mitigar.

La estrategia debe responder a las preguntas *¿Qué quiere y qué no quiere significar el ejecutivo en la empresa?* El objetivo es proyectar sus fortalezas conforme a las variables: integridad, firmeza, realidad, solidez y experiencia. Finalmente, se realizan recomendaciones respecto a cuál debe ser el eje central de la propuesta.

En cuanto a las fortalezas es importante destacar aspectos familiares, valores, conformación de su

familia, mostrar a la persona como una persona sensible, cercana. Además mostrar características principales como habilidades de comunicación, habilidades negociadoras, trabajo en quipo, estilo de liderazgo, entre otras.

Por otro lado, es necesario destacar su experiencia profesional laboral, su trayectoria en otras empresas, sus logros, mostrar su experticia en el cargo destacando su plan de negocio. Por último, es elemental destacar su formación académica y la pertinencia de esta para con el cargo, además de sus relaciones con otras empresas y con los gremios.

Respecto de las debilidades, es necesario mitigar el impacto que ellas pueden producir en las percepciones de los distintos segmentos objetivos trabajando sobre ellas. Estas debilidades surgen de las percepciones que se cristalizan en la evaluación con metodología 360 grados. De otra manera, pueden verse en el incumplimiento de indicadores o metas establecidas, aspectos de la personalidad, o de la formación del ejecutivo que no lo favorezcan, por ejemplo un estilo de liderazgo autocrático.

## 5. Canales de distribución

De acuerdo con la concepción del mercado presentado, se han definido los siguientes canales para la distribución del producto.

Es posible aplicar una *estrategia push* (estrategia de empuje) especialmente al canal de subordinados, pero bajo la consideración de que deben tener cargos de jefatura, es decir, que lideren procesos o áreas dentro de la organización. Esto se debe a que cada jefe a cargo del ejecutivo debe realizar un desdoblamiento hacia los niveles inferiores del plan de negocio, de esta manera es posible introducir aquí métodos de empuje donde sea posible mercadear tanto el plan como a la persona que lo lidera, que en este caso es el ejecutivo.

Por otro lado, puede aplicarse una *estrategia pull* (estrategia de jalamiento). En este caso la situación cambia orientándose a los otros tres canales: superiores, pares-compañeros y grupos externos. La consideración principal es que estas personas no están bajo la dirección del ejecutivo, entonces la presentación del plan de negocio y la promoción de las cualidades del líder deben ser transmitidas mediante la creación de interés tanto por el plan de negocio como del ejecutivo mismo, logrando el jalamiento de las características del líder y de las bondades que representa para cada segmento el plan de negocio. Aquí debe tenerse muy en cuenta los resultados de la matriz DOFA realizada, de tal manera que los esfuerzos se enfoquen resaltando fortale-

zas y oportunidades, y minimizando las debilidades y amenazas en cada segmento del mercado.

A continuación se detalla qué estrategia es posible llevar a cabo para cada segmento del mercado.

- **Superiores:** en el segmento de los superiores se han agrupado todos los niveles que están jerárquicamente por encima del ejecutivo, conteniendo a la junta directiva de la organización a la que pertenece la persona, los accionistas o propietarios de la compañía y a los jefes directos. En este segmento la estrategia de distribución a emplear de acuerdo con lo expresado anteriormente es la de jalonamiento, esto se realiza con actividades que creen interés en los segmentos contenidos o público objetivo en el canal.

En este caso la forma en que se debe transmitir tanto la información relacionada al plan de negocio como a las características del ejecutivo se realiza empleando medios con impactos sugestivos, como la asistencia a ciertos eventos sociales e impactos directos como la presentación de resultados del plan de negocio frente a los superiores inmediatos,

junta directiva o en la asamblea de accionistas.

Otra forma de llegar a este segmento es mediante la búsqueda y creación de espacios donde sea posible enviar el mensaje a públicos como accionistas y junta directiva (noticieros, periódicos, radio, revistas, eventos sociales) o mediante la interacción directa con los superiores inmediatos como reuniones de trabajo (donde se debe tener preparado puntos específicos de acuerdo a lo que se quiera transmitir) o inclusive mediante la participación en eventos que permitan mostrar las fortalezas y oportunidades a destacar asociadas al ejecutivo.

- **Pares – Compañeros:** en este segmento se consideran ejecutivos del mismo nivel dentro de la organización. La estrategia de distribución a emplear aquí puede variar dependiendo de la interrelación que tenga el ejecutivo con los pares, por ejemplo en el caso de que el compañero tenga una relación directa con el trabajo o plan de negocio del ejecutivo, es posible utilizar una combinación de jalonamiento y empuje, donde el

empuje se logra a través de actividades que demuestren la pertinencia de este tipo de pares mostrando los beneficios que tendrían soportando el plan de negocio para las áreas que lideran y para ellos mismos, al igual de cómo se verían impactados positivamente por la interacción con el ejecutivo.

En este caso es plausible la aplicación de la estrategia de jalonamiento, que permite crear escenarios que generen interés mediante los beneficios potenciales que podrían lograr este otro tipo de pares a través del soporte del plan de negocio y del ejecutivo mismo.

Los medios a emplear para la implementación de estas estrategias en este segmento son principalmente a través de la concepción de espacios especialmente en reuniones de trabajo donde sea posible impactar a estos públicos mediante la demostración de los beneficios reales y potenciales para ellos y sus áreas del plan de negocio y el ejecutivo mismo como por ejemplo a través de sus relaciones con superiores en la empresa, gremios y grupos externos en eventos como

capacitaciones. Otra forma de lograr los impactos deseados, sería mediante el soporte que el ejecutivo, a través de su posición, pueda brindar a las otras áreas lideradas por los pares.

Es necesario crear medios de retroalimentación, especialmente para aquellos que interactúan día a día con el ejecutivo, como reuniones de trabajo donde sea posible recibir comentarios acerca de las percepciones que se tienen del ejecutivo, con el fin de modificar comportamientos que puedan dañar su imagen.

- **Subordinados:** en este segmento se abarca las personas a las cuales el ejecutivo lidera directa e indirectamente, partiendo desde su equipo de trabajo cercano hacia los siguientes niveles. De acuerdo con esto, la estrategia indicada es la de empuje, debido a la influencia directa que puede generar el ejecutivo desde su posición. En este caso particular, la forma de presentar el plan de negocio y el ejecutivo mismo, se concentra en la demostración de las bondades reales que se tienen. Una forma estructurada

de lograr esto es mediante el desdoblamiento sistemático de los objetivos del plan de negocio por cada uno de los subordinados directos en sus áreas respectivas. La estrategia de empuje en este canal puede presentarse de manera impositiva, pero lo recomendable es lograr el compromiso y apoyo total de estos subordinados para que lo promuevan e implementen hacia los niveles siguientes. Por medio del ejercicio de un liderazgo facultativo o deliberativo puede lograrse compromiso del grupo que se lidera, que luego se encargará de la persuasión de los siguientes niveles.

A tal fin consideramos necesario crear medios de retroalimentación, como buzones de sugerencia, correos sin remitente y líneas éticas. Nuevamente, esto hace posible recibir comentarios acerca de la imagen que los subordinados tienen del ejecutivo, y, de ser necesario modificar comportamientos que puedan dañar su imagen.

- **Grupos Externos:** se han clasificado en este segmento a las personas de diferentes organiza-

ciones con las que interactúa el ejecutivo en la búsqueda de negocios y el logro de los objetivos trazados, además de los grupos externos (cliente final de la organización) e internos (dentro de la misma organización) con los que el ejecutivo tiene una relación, ya sea real o potencial. En este canal la estrategia de distribución también tiene un carácter mixto, donde el empuje es posible manejarlo con grupos externos que tengan relación directa con el ejecutivo o en gremios donde la organización tenga alta influencia y se lleve a cabo a través del ejecutivo. Además se aplica la estrategia de jalónamiento, que se emplea en los casos de clientes potenciales o de gremios donde se quiera llegar y obtener reconocimientos importantes para la gestión del ejecutivo.

En cuanto a la estrategia de empuje en este segmento, es posible emplear alianzas estratégicas con los grupos externos y también con otros ejecutivos pertenecientes al gremio en el que se tengan influencias, generando espacios donde sea posible crear dichas alianzas o mostrar los beneficios

mutuos de trabajar conjuntamente con el ejecutivo a través de su plan de negocio.

Para la parte de jalonnemento, es necesario crear entonces los espacios requeridos para generar interés y promocionar las iniciativas tanto del plan en mención como de las características, trayectoria y habilidades que tiene el ejecutivo. Las fortalezas y oportunidades que se resalten son obtenidas a través de la matriz de análisis DOFA para los públicos objetivos en este canal. Igualmente, es muy importante para la relación con los gremios y clientes potenciales, la creación o asistencia a eventos sociales y de negocios que permitan la interacción del ejecutivo con estos segmentos haciendo posible promocionar los aspectos positivos para la generación del “interés” de estos públicos tanto en el plan de negocio como en el ejecutivo mismo a través de resaltar ciertas ventajas que se tengan, como influencias en otros gremios, relaciones con entidades gubernamentales, sector financiero, exportador u otros países en los cuales se haya detectado interés en

entablar relaciones comerciales.

## 6. Promoción

Con respecto a la promoción, es necesario concentrarse en los aspectos de importancia recogidos de los resultados de la matriz DOFA que se le ha realizado al ejecutivo. Estos son: formación académica, logros organizacionales y gremiales, objetivos en la organización, es decir, plan de negocios y características personales que se relacionan con forma de ser, su vida y sus valores.

Se presentan las actividades a realizar de acuerdo con las perspectivas y niveles establecidos en el posicionamiento del producto y sus connotaciones estratégicas, en relación con cada público objetivo. A tal fin, se sugiere realizar un cuadro donde se relacionan las perspectivas anteriormente nombradas (formación académica, logros organizacionales y gremiales, plan de negocios y características personales), con cada segmento y la planeación de distintas actividades a realizarse durante el período de implementación del plan de mercadeo que es de un año, describiéndose cada actividad.

## 7. Acción y control

Se dijo que el objetivo general del diseño e implementación del plan de mercadeo para un ejecutivo es mejorar la imagen de éste



logrando su posicionamiento dentro de la empresa en los distintos públicos objetivos establecidos incluyendo grupos externos.

De acuerdo al objetivo del plan de mercadeo anteriormente descrito puede decirse en términos del control de los resultados que es necesario hacer la siguiente distinción:

1. Imagen/Posicionamiento. este primer objetivo es medible a través de la evaluación de 360 grados, reuniones, grupos focales, encuestas por intranet, buzón de sugerencias anónimo entre otros.

2. Plan De Negocios. este segundo objetivo es medible por medio de la implementación, funcionamiento y logro de los objetivos del mismo. Mejora de la rentabilidad a través de la consecución y logro de las metas del plan.

Con respecto al primer objetivo a lograr, en relación con la imagen y el posicionamiento del ejecutivo dentro de la empresa, la medición se realizará de acuerdo al siguiente esquema:

- Evaluación con metodología de 360 grados que se llevará a cabo antes del diseño del plan de mercadeo del ejecutivo y

luego de la implementación de dicho en dos momentos diferentes: inicialmente a manera de diagnóstico acompañándose del análisis DOFA son las bases para estructurar el plan de mercadeo y al terminar de implementar el plan (un año) para validar los resultados obtenidos comparables con los mismos términos de referencia. El objetivo es interpretar los resultados arrojados por el plan de mercadeo en un marco temporal de mediano plazo.

- Reuniones trimestrales del ejecutivo con sus pares y compañeros, subordinados, grupos externos y jefes inmediatos.

- Grupos focales en los que se incluirán subordinados y grupos externos, que se llevarán a cabo inmediatamente después de la implementación del plan y cada tres o cuatro meses.

- Encuestas por intranet trimestrales para todos los miembros de la organización, incluyendo jefes inmediatos.

- Buzón de sugerencias de permanencia constante durante un año y más ya que no genera costo adicional alguno.

En relación con el segundo objetivo, que hace alusión directamente al plan de negocios, la etapa del control se realizará conforme al siguiente esquema:

- C u m p l i - m i e n t o del plan de negocio referente a su implementación, desarrollo, indicadores que relacionen objetivos y metas.
- C u m p l i - m i e n t o de los objetivos que sean medibles mensualmente.
- Realización de reuniones trimestrales con superiores.
- Realización de reuniones semestrales con la junta directiva.
- En términos financieros los objetivos deben ser medibles por medio de: ventas y utilidades (mensualmente, trimestralmente, semestralmente y anualmente) para ver si la rentabilidad mejora o no por el plan de negocios, ROI (retorno de inversión). Estas evaluaciones deben hacerse por lo menos anualmente.

En términos generales, las acciones del plan de mercadeo del ejecutivo y su forma de control se han plasmado en el cronograma de

promoción el cual contiene desde las actividades iniciales de diagnóstico, pasando por actividades específicas a llevar a cabo en períodos de tiempo determinados y terminado con las acciones de seguimiento y control para verificar los resultados obtenidos.

El seguimiento al cumplimiento específico de las actividades del plan de mercadeo se realizará mediante el establecimiento de un indicador de cumplimiento del plan, el cual pretende medir como se llevan a cabo las actividades definidas en el cronograma de promoción.

## Conclusión

El objetivo de posicionar la imagen de un ejecutivo, así como su plan de negocio dentro de una organización puede ser planteado al momento del ingreso del ejecutivo a la organización como también en el caso de una nueva promoción.

También existe otra oportunidad con resultados potencialmente exitosos al diseñar e implementar un plan de mercadeo para un ejecutivo. Se considera en este caso la situación donde el ejecutivo lleva cierto tiempo laborando en la misma organización o en el mismo cargo y toma la decisión de posicionar su imagen, buscando generar visibilidad y creando interés en todos los públicos objetivos definidos, en búsqueda de un ascenso u otros objetivos.

A modo de conclusión, puede afirmarse que un ejecutivo que decide llevar a cabo la evaluación, diseño e implementación de un plan de mercadeo para su persona tiene muchas posibilidades de mejorar su imagen y lograr posicionamiento dentro de la organización en la cual se desempeña. Esto significa crear de su persona una marca, donde se haga reconocido con base en atributos personales, logros organizacionales, trayectoria laboral y académica.

Es muy probable que esto conduzca a un mejoramiento de su situación actual dentro de la empresa, además, le dará la posibilidad de llevar adelante su plan de negocios, al mismo tiempo mejorar su relación con pares, subordinados, superiores y grupos externos.

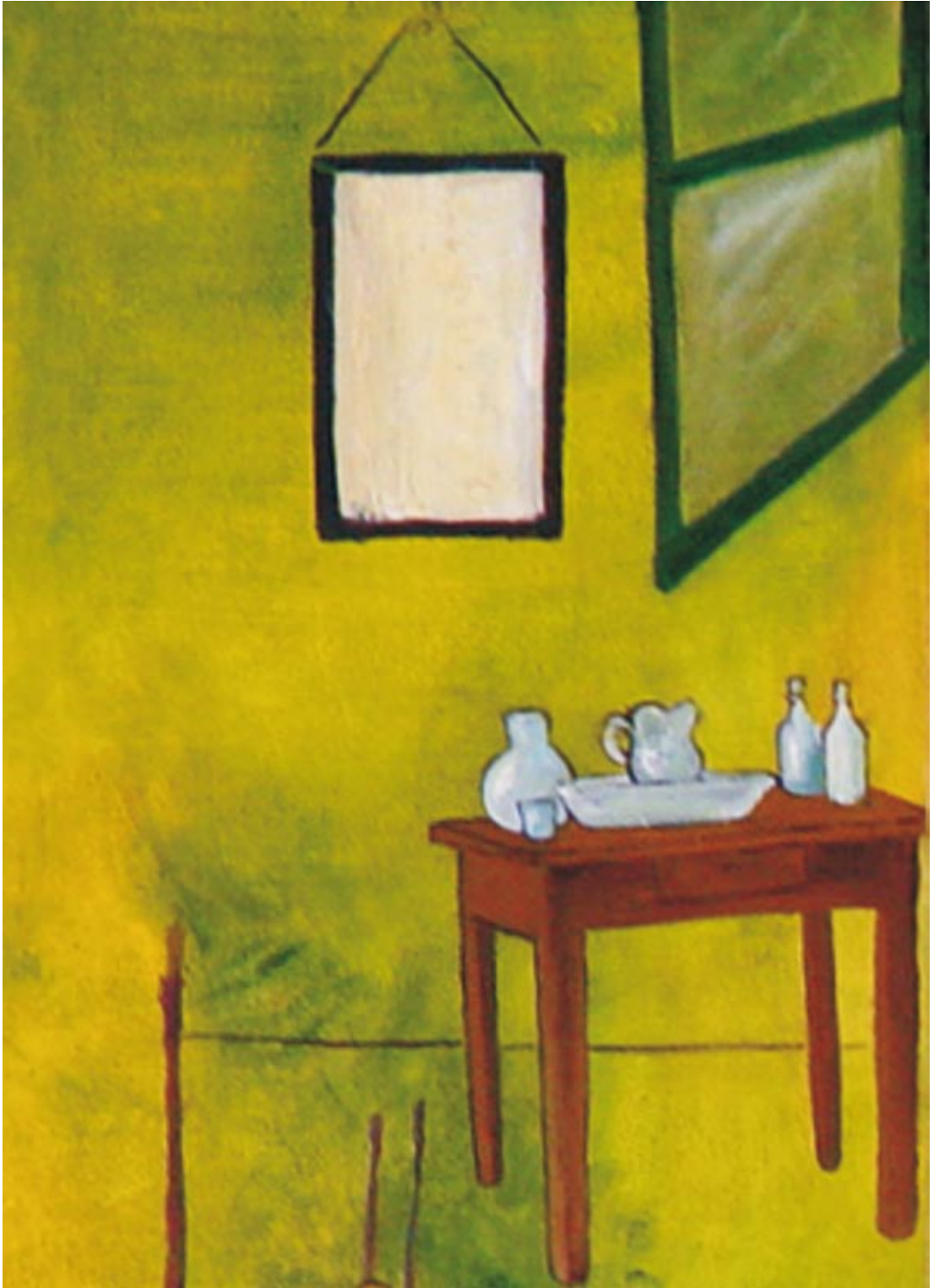
Como los objetivos específicos del plan de mercadeo deben estar trazados y alineados con los objetivos del mencionado plan de negocio, esto le permitirá al ejecutivo mejorar su posicionamiento dentro de la organización y al mismo tiempo lograr todos los objetivos establecidos en el plan: objetivos estratégicos, financieros y de desarrollo de personal en su unidad de negocio.

## Bibliografía

- Alfaro Faus, Manuel. (2004), *Temas clave en Marketing Relacional*, Madrid, Mc Graw Hill Editora.
- Ambrosio, Vicente. (2000), *Plan de Marketing Paso a Paso*, Bogotá, Editorial Prentice Hall.
- Baena Paz, Guillermina. (2007), *Credibilidad Política y Marketing Mix*, México DF., Mc Graw Hill Editora.
- Beckwith, Harry y Clifford Beckwith, Christine. (2007), *El arte de venderse*. Grupo Editorial Norma.
- Burton, Diane. (1998), *The firmwide 360° Performance Evaluation Process at Morgan Stanley*, Harvard Business School.
- Canto-Sperber, Monique. (2001), *Diccionario de Ética y De Filosofía Moral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Czinkota, Michael y Rnkainen, Ilkka. (2005), *Marketing Internacional*, Thompson Editora, Séptima Edición.
- Fernandez Collado, Carlos; Hernandez Sampieri, Roberto y Ocampo Jaramillo, Eliseo.

- (2007), *Marketing Político e imagen de gobierno en funciones*. Mc Graw Hill, Tercera Edición.
- Jany Castro, José Nicolás. *Investigación de mercados: Decisiones sin incertidumbre*, Mc Graw Hill, Tercera edición. s. 58, 59, 73 y 74.
- Kaid, Linda. (2004), *Handbook of political communication Research*, Lee Editor.
- Lamb Hair, McDaniel. (2002), *Marketing*, Thompson Editor, Sexta Edición.
- Louw, Eric. (2005), *The Media and Political Process*, Sage.
- Martinez Pandiani, Gustavo. (2004), *Marketing Político, Campañas, Medios y Estrategias Electorales*, Buenos Aires, Ugerman Editor.
- Mccarthy, Perreault. (1994), *Essentials of Marketing*, Irwin, Sixth Edition.
- Peters, Tom. (2005), *50 Claves para hacer de usted una marca*, DEUSTO.
- Picón Prado, Eduardo; Varela Melou, Jesús y Lévy Mangín, Jean-Pierre. (2004), *Segmentación de mercados: aspectos estratégicos y metodológicos*, Prentice Hall.
- Romer, David. (2002), *Macro Economía Avanzada*, Mc Graw Hill, Segunda Edición.
- Schneer, Samuel. (2007), *Tú eres tu Propia Marca. Marketing Personal para un Profesional*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Zikmund, D´Amico. (2001), *Marketing*, Thompson Editora, Vol. I y II, Séptima Edición, p. 100

*Clave Morse*



Gonzabar  
"Vincent Tres"  
Técnica: Óleo sobre lienzo

---

# Diplomacia alterna de segunda vía<sup>\*</sup> (Diálogos Track Two):<sup>\*\*</sup> Enfoques teóricos y prácticos

Peter Jones<sup>\*\*\*</sup>  
Peter.Jones@uOttawa.ca

Recibido: 28/09/2009    Aprobado evaluador interno: 18/08/2009    Aprobado evaluador externo: 31/08/2009

---

## Introducción

“La Diplomacia Alterna de Segunda Vía” (Track Two) se refiere a procesos informales, generalmente encaminados a contribuir en el desarrollo de ideas que podrían ayudar a resolver conflictos. Estos procesos a menudo son adelantados por académicos o por otras personas que tienen algún tipo de vínculo con sus respectivos gobiernos, o que son reconocidos por su liderazgo étnico o nacional. Más allá de esta característica fundamental, la Democracia Alterna de Segunda Vía plantea un difícil reto a quienes pretenden categorizarla con cierta precisión. En un cierto nivel de abstracción, prácticamente cualquier proceso en el que participan ciudadanos que hablan de problemas internacionales puede ser considerado como “Track Two”. Además, muchos de estos procesos tienen lugar en secreto. Es un tema difícil de precisar, y más aun para ser sometido a escrutinio crítico.

---

<sup>\*</sup> La traducción al español del presente artículo fue realizada por Harry Antonio Córdoba Perea del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Se agradece al Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Gobierno Canadiense porque su valioso apoyo fue determinante para la visita y participación de Peter Jones en el Simposio “El conflicto colombiano y la diplomacia de segunda vía: Una perspectiva comparada”, que tuvo lugar en la Pontificia Universidad Javeriana Cali el día lunes 30 de marzo de 2009. De igual forma, se agradece al Profesor Alejandro Carvajal de la Pontificia Universidad Javeriana Cali por la organización de este Simposio. Queremos agradecer a Christian Diaz, estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, por su asistencia en la traducción del presente artículo.

<sup>\*\*</sup> NOTA DEL TRADUCTOR. Algunos autores suelen utilizar la expresión “track one”, para referirse a diálogos entre naciones. Los diálogos “Track Two”, en cambio, suelen aplicarse a diálogos entre ONG’s, sociedades civiles o la población misma (todos aquellos que no son responsables directos de la toma de decisiones, pero que pueden influir en sus decisiones o en los resultados de dichos diálogos).

<sup>\*\*\*</sup> Peter Jones es Profesor Asociado de la Escuela de Postgrados en Asuntos Públicos e internacionales de la Universidad de Ottawa. Ph.D., War Studies, King’s College, London. M.A., War Studies (First Class), Royal Military College of Canada, Kingston. Honours B.A., History - Politics (First Class), Trent University, Peterborough.

En este documento se explora lo que encierra el concepto “Track Two”, de dónde proviene y cuáles son los principales interrogantes teóricos y prácticos que con él surgen.<sup>1</sup> El escrito como tal, no se encuentra relacionado directamente con un proyecto “Track Two” en particular, sino que ofrece más bien un conjunto de ideas y conceptos que describen cómo y por qué ha evolucionado la literatura sobre el tema.

Cabe señalar desde un principio que no existe una manera pre-establecida para poner en marcha un proyecto de Diplomacia Alternativa de Segunda Vía. No hay medidas precisas ni consideraciones de “correcta” o “incorrecta” acerca de la forma como ésta deba llevarse a cabo. Una de las cosas que pueden apreciarse en este trabajo es que la disciplina ha evolucionado a través de ensayo y error, y se caracteriza tanto por ser un enfoque ad-hoc o cualquier otra cosa. Los estudios de caso son muy importantes para el desarrollo de los conceptos y la literatura acerca del tema.

Así pues, el objetivo del trabajo no es servir de medio para sugerir que un determinado proyecto “Track Two” puede ser “calificado” en virtud a lo bien o mal

que siguió un conjunto de reglas inmutables pre-establecidas para el campo. Tales reglas no existen. El propósito está más bien encaminado a ofrecer algunos conceptos e ideas que han surgido a partir de la historia de “Track Two” (y explorar esa historia) como un medio de ayudar al lector a desarrollar una comprensión general de lo que el concepto es y cómo funciona.

## 1. Dos puntos claves

Antes de iniciar el debate, examinaré dos cuestiones de crucial importancia. La primera es que el proyecto “Track Two” se encuentra en medio de dos tradiciones diferentes dentro del terreno de las ciencias sociales. Muchos elementos de la escuela “realista” tienden a favorecer a las explicaciones de asuntos internacionales que hacen hincapié en la negociación, la competencia por el poder entre estados y los juegos de suma cero (gana - pierde) en la teoría de juegos. La Psicología social y las teorías constructivistas tienden a privilegiar las relaciones interpersonales, la construcción de la comunidad y el desarrollo de normas.<sup>2</sup> Si bien ni el realismo ni el constructivismo son tan definitivos como se aquí presentan, la mayor

1. Para mayor información sobre estos interrogantes ver *Canada and Track Two Diplomacy*, del mismo autor, (Toronto: The Canadian International Council, 2008), particularmente la Sección 1.

2. Para un breve repaso de las principales teorías sobre relaciones internacionales consultar S.M. Walt. (Primavera de 1998) “One World, Many Theories,” en *Foreign Policy*.



parte de la diplomacia alterna de segunda vía se acomoda más a la última tradición.

El proyecto “Track Two” tiende a subrayar dinámicas interpersonales, sociales y psicológicas destinadas a aumentar en cada una de las partes la comprensión de los factores subyacentes que motivan la posición de los demás, incluso la suya propia, como una herramienta clave para abrir posibilidades de cooperación tendientes a la solución de problemas. Casi por definición, es difícil cuantificar esos procesos siguiendo criterios tradicionales de investigación académica. Para algunos, este es uno de los factores que tienden a hacer que el campo parezca un poco menos “riguroso” que otros campos de las ciencias sociales.

Un segundo punto es que el grueso de la investigación que existe alrededor del tema “Track Two” se ha realizado sobre cómo resolver conflictos entre dos partes (generalmente). Por lo tanto, la mayor parte

de la terminología y los conceptos analíticos con los que se evalúa el proyecto, los cuales discutiré en este mismo documento, se basan en la dinámica y las tradiciones de “la resolución de conflictos”. Aunque probablemente inevitable, esto nos plantea interrogantes en relación con la cantidad de literatura relevante para el estudio de proyectos de Diplomacia Alterna de Segunda Vía que apuntan a otros objetivos. Por ejemplo, un campo en el que el enfoque “Track Two” también ha estado en curso se refiere a los esfuerzos que buscan desarrollar nuevos enfoques para la seguridad regional, donde no necesariamente existe un conflicto del que se ocupa el proyecto en cuestión.

En el Oriente Medio, por ejemplo, una gran variedad de proyectos “Track Two” ha mantenido conversaciones sobre la seguridad regional,<sup>3</sup> especialmente desde el diálogo oficial sobre la seguridad regional que terminó en 1995.<sup>4</sup> En

3. Para mayor información acerca del uso de Track Two en seguridad regional para el Medio Oriente, ver: “Filling a Critical Gap or Just Wasting Time? Diplomacia a través de Track Two y la Seguridad Regional de Oriente Medio de P. Jones.” *Disarmament Forum*, United Nations Institute for Disarmament Research, 2 (2008); D.D. Kaye, *Talking to the Enemy: Track Two Diplomacy in the Middle East and South Asia*, (Santa Monica: RAND Corp, 2007); P. Jones, “Track II Diplomacy and the Gulf Weapons of Mass Destruction Free Zone,” *Security and Terrorism Research Bulletin*, 1 (Dubai: Gulf Research Centre, 2005); H. Agha, S. Feldman, A. Khalidi, and Z. Schiff, *Track II Diplomacy: Lessons from the Middle East*, (Cambridge, MA: The MIT Press, 2004) chapter 8; and D.D. Kaye, “Track Two Diplomacy and Regional Security in the Middle East,” in *International Negotiation: A Journal of Theory and Practice*, 6, no. 1 (2001).

4. E. Landau, “ACRS: What Worked, What Didn’t and What Could be Relevant for the Region Today,” en *Disarmament Forum*, United Nations Institute for Disarmament Research, 2, (2008); P. Jones, “Arms Control in the Middle East; Is It Time to Renew ACRS?” in *Disarmament Forum*, United Nations Institute for Disarmament Research, 2, (2005); P. Jones, “Negotiating Regional Security in the Middle East: The ACRS Experience and Beyond,” en *Journal of Strategic Studies*, 26, no. 3, (September 2003).

el Sudeste de Asia, un proyecto regional “Track Two” ha desarrollado una historia y el vocabulario de él mismo,<sup>5</sup> y muestra una estrecha interacción entre los gobiernos y selectos grupos de reflexión. De hecho, gran parte de lo que se denomina “Segunda Vía” en el contexto del sudeste asiático, podría bien llamarse “Track 1.5” en otros.<sup>6</sup> El proyecto “Track Two” está estrechamente alineado con las prioridades oficiales, y constituye un lugar en el que los gobiernos regionales desarrollan ideas antes de adoptar el discurso oficial. Este grado de cercanía, a la vez que es de gran ayuda en muchas formas, también ha dado lugar a una crítica que considera que esas actividades no permiten el examen de las ideas que están “por fuera de la caja”.<sup>7</sup>

En ambos casos, las formas, métodos y objetivos de estos proyectos se describen con términos acuñados y desarrollados por la escuela “Track Two” de resolución de conflictos. Y, sin embargo, no existe un conflicto en discusión.

Por el contrario, el objetivo es desarrollar técnicas de cooperación para ayudar a los estados en la gestión de sus relaciones. Evidentemente, existe la necesidad de más investigación y trabajo académico acerca de las formas en que trabajan los diferentes modelos “Track Two”.

Por lo tanto, es importante señalar que este documento se centrará en un debate teórico en el sentido clásico de “resolución de conflictos” cuando se presenta una controversia entre dos partes. De ningún modo debe que no hay otras dimensiones de “Track Two”, o que las ideas y los conceptos que aquí se presentan son necesariamente aplicables a otros tipos de diálogos alternativos de segunda vía.

## **2. La diplomacia alterna de segunda vía (“Track Two”); orígenes y desarrollo de la expresión.**

El término “Track Two” (Diplomacia Alterna de Segunda Vía) fue acuñado en 1981 por Joseph Montville, un oficial norteameri-

5. Para definiciones de Track 1, Track 1.5, Track 2 and Track 3 en la forma como se aplican a esta región, ver: D. Capie and P. Evans, *The Asia-Pacific Security Lexicon*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007, 2a. ed), pp. 229-240.

6. D. Ball, A. Milner, and B. Taylor, “Track 2 Security Dialogue in the Asia-Pacific: Reflections and Future Directions,” en *Asian Security*, 2, no. 3, (2006); B. Job, “Track 2 Diplomacy: Ideational Contribution to the Evolving Asia Security Order,” en *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* ed. M. Alagappa, (Stanford: Stanford University press, 2002).

7. Seng See Tan, “Non-official Diplomacy in Southeast Asia: ‘Civil Society’ or ‘Civil Service?’” en *Contemporary Southeast Asia*, 27, No. 3 (Dec. 2005): pp. 370-387; y H. J. Kraft, “The Autonomy Dilemma of Track Two Diplomacy in Southeast Asia,” en *Security Dialogue*, 31, No. 3, (September 2000).

cano del Servicio Exterior.<sup>8</sup> Montville utilizaba el término para referirse a los diálogos no oficiales de solución de conflictos. Tenía una fuerte inclinación a persuadir a sus colegas diplomáticos de que estos diálogos deberían ser mejor comprendidos por diplomáticos “profesionales”. El oficial define “Track Two” de la siguiente manera:

[...] la interacción informal no oficial entre miembros de grupos o naciones adversarias encaminada a desarrollar estrategias, que influyan en la opinión pública, y la organización de los recursos humanos y materiales de tal manera que puedan ayudar a resolver el conflicto.<sup>9</sup>

Es importante resaltar que no existe una magia particular sobre el término “Track Two”. Con él, Montville simplemente hizo notar que, si la diplomacia oficial se podría llamar “Track One”, entonces, los intentos no oficiales que buscan resolver las diferencias podrían denominarse “Track Two”. De hecho, existe una innegable y elegante sencillez en este

término. Pero, lamentablemente, también implica que este tipo de debates podrían interpretarse como una forma de “diplomacia.” Con muy raras excepciones no lo son: los profesionales de la “Diplomacia Alterna de Segunda Vía” no son diplomáticos. Este título pertenece sólo a los que oficialmente representan a sus países.<sup>10</sup> Si bien algunos procesos “Track Two” pueden estar estrechamente relacionados, y patrocinados por la diplomacia, y al mismo tiempo ciertos funcionarios oficiales podrían participar “privadamente” en procesos “Track Two” distintos, estos procesos no pueden sustituir las interacciones oficiales entre los estados, y no deberá ser así.

### 3. Antecedentes de la diplomacia alterna de segunda vía

Es difícil determinar con exactitud cuándo comenzó la diplomacia “Track Two”. Las discusiones generales sobre asuntos internacionales realizadas por élites públicas interesadas en el tema empezaron, al menos, antes de la Primera Gue-

8. El término fue mencionado por primera vez en el artículo de W.D. Davidson and J.V. Montville, “Foreign Policy According to Freud,” en *Foreign Policy*, 45, Winter (1981-82)., pero es generalmente atribuido a Montville.

9. J.V. Montville, “Transnationalism and the role of Track Two Diplomacy,” in *Approaches to Peace: An Intellectual Map*, ed. W.S. Thompson and K.M. Jensen (Washington: US Institute of Peace, 1991).

10. Para mayor información sobre este argumento, ver P. Jones, “Track II Diplomacy and the Gulf Weapons of Mass Destruction Free Zone,” in *Security and Terrorism Research Bulletin*, 1 (Dubai: Gulf Research Center, October 2005), pp. 15-17.

rra Mundial bajo la forma de distintas “sociedades de paz.” En retrospectiva, esta actividad era un tanto ingenua, y no podría ser considerada propiamente “Track Two” por los que hoy actúan en el campo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, un grupo privado denominado “rearme moral” convocó inicialmente a importantes personajes retirados (alemanes y franceses), y posteriormente a ciudadanos británicos a participar, con miras a promover la reconciliación entre estas sociedades.<sup>11</sup> En la región Asia-Pacífico una organización internacional no gubernamental (ONG) denominada Instituto de Relaciones del Pacífico (DPI) fue “la pionera de canales no oficiales de diálogos diplomáticos” desde 1928 hasta 1961.<sup>12</sup>

Intensas conversaciones tuvieron lugar entre las superpotencias durante la Guerra Fría. Las Conferencias de Pugwash y Dartmouth los abrieron caminos de diálogo sobre estabilidad estratégica y seguridad. En ocasiones tácita-

mente alentados por los gobiernos de los Estados Unidos de América (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y, de momentos, apenas tolerados, estos diálogos produjeron muchas ideas que figuran en los últimos acuerdos de control de armamentos. Los diálogos también proporcionaron mecanismos mediante los cuales los líderes podrían reunirse para tratar asuntos de mayor alcance.<sup>13</sup>

La mayoría de las personas que están activas en el campo hoy creen que lo que ahora conocemos ampliamente como “Track Two” apareció por primera vez en su forma actual, a mediados de los años 1960. El Profesor John Burton, ex diplomático de Australia, y algunos colegas de la University College en Londres y de otras partes del mundo inició un proceso para ayudar a resolver una disputa entre Malasia, Singapur e Indonesia. Tomando como base los contactos en la región, Burton decidió tratar de resolver la disputa entre los tres países a lo largo de las fronteras. Con

11. El *Rearme Moral* cambió de nombre a *Iniciativas de Cambio Internacional* en 2001. Puede verse mayor información en: <http://www.iofc.org/en/abt/history/>.

12. La cita proviene de L.T. Woods, en “Letters in Support of the Institute of Pacific Relations: Defending a Non-governmental Organisation,” in *Pacific Affairs*, 76, no. 4 (Winter, 2003-2004). Para más información acerca de IPR ver P.F. Hooper (ed.), *Rediscovering the IPR: Proceedings of the First International Research Conference on the Institute of Pacific Affairs*, (Honolulu: Centre for Arts and Humanities, University of Hawaii, 1994).

13. M. Evangelista, *Unarmed Forces: The Trans-national Movement to End the Cold War*, (Ithaca NY: Cornell University Press, 1999); and G.E. Schweitzer, *Scientists, Engineers and Track Two Diplomacy: A Half-Century of U.S.-Russian Inter-academy Cooperation* (Washington: National Research Council of the National Academies, 2004). A Pugwash le fue entregado un Premio Nobel compartido en 1995 por su trabajo en la promoción del desarme durante los años de la Guerra Fría.

el apoyo del Gobierno del Reino Unido (UK), Burton invitó a pequeños equipos que tenían conexiones con el gobierno de Londres para realizar una serie de talleres en privado entre 1965 y 1966.

Utilizando técnicas de facilitación diseñadas para llevar a los participantes a enfocarse en los aspectos subyacentes de la controversia en vez de enfocarse en las negociaciones de sus posiciones oficiales, Burton y sus colegas ayudaron a los participantes a encontrar posibles soluciones. Estas ideas fueron posteriormente incorporadas a un acuerdo entre los países. Aunque la medida exacta en que contribuyó el proceso aún se debate hoy, hay consenso en que desempeñó un papel importante.<sup>14</sup>

Burton y sus colegas le dieron a su método el nombre de “comunicación controlada”. Conside-

raron que realmente se trataba de un nuevo método que consistía en talleres informales, y presidido por un tercero neutral que facilita a los protagonistas el análisis mutuo de los problemas con el objetivo de ayudar a encontrar soluciones que no son tan evidentes a través de las técnicas tradicionales de diplomacia.<sup>15</sup>

Desde los primeros esfuerzos de Burton, ha aparecido una muy activa comunidad de eruditos y académicos.<sup>16</sup> Herbert Kelman, un psicólogo político de la Universidad de Harvard y quien ha sido una figura líder en las discusiones informales entre israelíes y palestinos, realizó uno de los más conocidos proyectos de este tipo.<sup>17</sup> En el curso de su trabajo y de la investigación, Kelman y sus colegas perfeccionaron el método de “Comunicación controlada” de Burton, y a su nuevo método lo denominaron “Solución

14. C. Mitchell, “Ending Confrontation Between Malaysia and Indonesia: A Pioneering Contribution to International Problem Solving,” en *Paving the Way: Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, ed. R.J. Fisher, (New York: Lexington, 2005), pp. 19-40; R.J. Fisher, “Historical Mapping of the Field of Interactive Conflict Resolution,” en *Second Track/Citizen’s Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation*, eds. J. Davies and E. Kaufman, (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002): 65-66, especialmente; R.J. Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, (Syracuse: Syracuse University Press, 1997), pp. 19-36.

15. Para mayor información ver: A.V.S De Reuck, “Controlled Communication: Rationale and Dynamics,” *The Human Context*, 6, No. 1, (1974); and J.W. Burton, *Conflict and Communication: The Use of Controlled Communication in International Relations*, (London: MacMillan, 1969).

16. Para una mirada general sobre la historia del desarrollo de este campo, ver R.J. Fisher, “Historical Mapping..” *Op. Cit.*

17. H.C. Kelman, “Interactive Problem-solving: Informal Mediation by the Scholar Practitioner,” en *Studies in International Mediation: Essays in Honor of Jeffrey Z. Rubin*, ed. J. Bercovitch, (New York: Palgrave MacMillan, 2002). Para un análisis más completo del Track Two Israelo-Palestino ver, H.S. Agha, A. Feldman, A. Khalidi, and Z. Schiff, *Track II Diplomacy: Lessons from the Middle East*, (Cambridge: The MIT Press, 2004). Si se desea mayor información a cerca de Kelman, ver Fisher, “Historical Mapping...” *op cit*, pages 67-68, y Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, *Op. cit*, pp. 56-74.

Interactiva de Problemas.”<sup>18</sup> Kelman define el modelo como: Un enfoque no oficial de base académica, en el que un tercero reúne a representantes de las partes en conflicto con miras a lograr una comunicación directa. El tercero lo constituye un grupo de científicos sociales entre quienes hay suficiente experiencia en procesos de grupo y conflictos internacionales y, al menos, una cierta familiaridad con la región donde se presenta el conflicto.

El papel de este tercero difiere del papel tradicional del mediador. A diferencia de muchos mediadores, no proponemos (y ciertamente, a diferencia de los árbitros, tampoco imponemos) las soluciones. En lugar de esto, tratamos de facilitar un proceso en el que las soluciones surjan de la interacción entre las propias partes. La tarea del tercero es proporcionar el escenario, crear la atmósfera, establecer normas, y ofrecer las intervenciones ocasionales que hacen posible que el proceso evolucione.<sup>19</sup>

En 1993, Fischer avanzó en el perfeccionamiento del concepto dentro del marco del término “Resolución Interactiva de Conflictos”.<sup>20</sup>

La Resolución Interactiva de Conflictos (RIC) propuesta por Fisher tiene tanto un criterio focalizado como una dimensión más amplia: Desde la perspectiva “focalizada”, la Resolución Interactiva de Conflictos se define como diálogos de solución de problemas entre representantes no oficiales de grupos identitarios en los que participan pequeños grupos, o entre los Estados que participan en conflictos de mutua destrucción. Las conversaciones son facilitadas por un tercero imparcial perteneciente a la comunidad de científicos sociales.

De manera “más amplia”, el RIC puede definirse como una serie de actividades de comunicación cara a cara, de entrenamiento, de educación, de consulta o de colaboración que promueve el análisis de conflictos y la resolución de problemas entre las partes en conflicto de manera que se atiendan las necesidades humanas básicas y se promueva la construcción de la paz, la justicia y la igualdad.<sup>21</sup> Los diálogos son igualmente facilitados por un tercero.

Los conceptos de “Track Two” focalizado o amplio son una contribución importante. Introdu-

18. H. Kelman, “The Interactive Problem-Solving Approach,” in *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, eds., C.A Crocker, and F.O. Kreisberg, (New York: Rowman & Littlefield, 1996).

19. H.C. Kelman, “Interactive Problem Solving as a Tool for Second Track Diplomacy,” en *Second Track/ Citizens’ Diplomacy...* eds. J. Davies and E. Kaufman, Op.Cit., p. 82.

20. R.J. Fisher, “Developing the Field of Interactive Conflict Resolution: Issues in Training, Funding and Institutionalisation,” en *Political Psychology*, 14, (1993).

21. R.J. Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, Op. Cit., pp. 7-8, se agrega el énfasis.

cen la noción de que la Diplomacia Alterna de Segunda Vía puede tener objetivos mucho más amplios que la inmediata resolución de una controversia entre dos partes. Un proyecto “Track Two” puede estar destinado a sentar las bases para una reconciliación social mucho más amplia. Los dos conceptos también introducen la idea de que el mejor camino para la discusión de un conflicto específico, a veces se encuentra en un debate más amplio acerca de las relaciones, cuando se intenta enmarcar el diálogo de forma diferente, para que cuando las dos partes lleguen efectivamente al punto específico, no lo hagan desde perspectivas totalmente diferentes.

#### 4. Temas recurrentes

Loa anteriores conceptos, y otros más, desarrollaron lo que podría denominarse un “Track Two” “clásico”. Si bien existen sutiles diferencias entre ellos, la lectura de las diversas historias y conceptos revela que tienden a compartir ciertas características, a saber:

1. Hacen hincapié en pequeños diálogos informales, que la literatura identifica como “Talleres de Resolución de Problemas”, entre personas pertenecientes a una

u otra parte involucrada en el conflicto, los cuales suelen ser facilitados por un tercero imparcial, a veces hasta por un profesional perteneciente al campo científico social.<sup>22</sup>

- Aunque los diálogos son no oficiales, en general se espera que los participantes tengan acceso a los tomadores de decisiones en el hogar, y / o que sean capaces de influir en el desarrollo del pensamiento en la sociedad acerca del conflicto.

- Los diálogos no pretenden ser reuniones en las que se debatan las posiciones actuales de las partes en conflicto, sino más bien talleres donde los participantes “se aparten” de las posiciones oficiales a fin de explorar conjuntamente las causas subyacentes de la controversia, con la esperanza de encontrar conjuntamente ideas alternativas.

- Los diálogos son procesos en curso, en lugar de talleres de “una sola vez”.

- La mayoría de los profesionales tienden a subrayar el valor y la importancia de hacer frente a los profun-

22. No todos los procesos Track Two son facilitados por un Tercero. El Track Two Este-Oeste de la Guerra Fría fue facilitado conjuntamente por los participantes mismos. Pero en la mayoría de los procesos Track Two se cuenta con el papel de un Tercero.

dos aspectos psicológicos de los conflictos que son por lo menos tan importantes como la discusión de las diferencias específicas.

- Si bien no son exactamente “un secreto”, los diálogos se realizan en privado y en ellos se aplica el denominado “Reglamento de Chatham House”. Esto se hace con el fin de crear un ambiente en el que pueda aflorar el pensamiento “fuera del marco” y los participantes no tengan miedo de explorar y proponer ideas que podrían no ser tenidas en cuenta en un proceso oficial o uno en el cual los intercambios podrían ser reproducidos en prensa.

De igual manera, los procesos pueden dar lugar a una serie de resultados. Algunos de ellos:

- Cambia tanto la percepción del conflicto como la que se tiene de los “otros”;
- Se abren nuevos canales de comunicación entre adversarios que disponen de pocos medios de comunicación (y, en algunos casos, no existe medio de comunicación alguno);

- La identificación y desarrollo de nuevas opciones para la futura negociación;

- En el caso de los diálogos “Track Two” dedicados a temas distintos a la resolución de conflictos, tales como la seguridad regional, la creación de comunidades de expertos ha desarrollado y está familiarizada con los posibles nuevos enfoques de la cuestión objeto de debate;

- Prepara el terreno para la transición de las ideas desarrolladas en la Democracia Alternativa de Segunda Vía a la diplomacia oficial, y

- El desarrollo de redes de personas influyentes que pueden trabajar para cambiar puntos de vista en sus países y regiones.

## 5. Ampliación de definiciones

Entre tanto, otros han desarrollado modelos que ilustran diferentes aspectos de la Democracia Alternativa de Segunda Vía. El concepto de “multi-track” de la diplomacia”, elaborado por Diamond y McDonald<sup>23</sup> identifica nueve “tracks” discretos.<sup>24</sup> Los

23. L. Diamond y J. McDonald, *Multi-track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, (West Hartford, Conn: Kumarian Press, 1996, 3<sup>rd</sup> ed.).



autores han explorado las funciones de cada uno y la relación que existe entre ellos, lo cual conforma el “sistema”, entendido como un todo.

S.A. Nan y otros han desarrollado un concepto conocido como “la el “Track Uno y Medio.”<sup>25</sup> Éste se refiere a diálogos no oficiales, cuando todos o la mayoría de los participantes de las partes en conflicto son funcionarios o no funcionarios, pero actúan bajo algo que se aproxima a “instrucciones” de sus respectivos gobiernos; pero que aún así, participan con sus “propias capacidades”, y se apoyan en un tercero no oficial para facilitar el proceso, desarrollado por lo general en estricto secreto. El elemento esencial es que esta manera de proceder está muy cerca de lo que es un proceso oficial, pero al cual las dos partes no quieren referirse como tal, a menudo por cuestiones relativas al “reconocimiento”.

Otro concepto de los diferentes “tipos” de “Track Two” proviene de un estudio hecho a esta

Diplomacia Alternativa de Segunda Vía en el Oriente Medio. Cuatro autores (dos israelíes y dos palestinos) dividen los “Track Two” en dos grandes categorías: “Track Two” “duro” y “Track Two” “blando”.<sup>26</sup> El “Track Two” duro es similar al “Track Uno y Medio”: su objetivo es tratar de producir un “acuerdo”. El “Track Two” blando se orienta hacia debates más amplios encaminados a familiarizar a las dos partes entre sí, pero sin tener una expectativa de un acuerdo - aunque algunos proyectos de “Track Two” blandos apuntan a producir un documento conjunto o un libro. En cierto modo, los modelos “Track Two” blandos y duros comparten las características de Fisher en cuanto a las dimensiones “focalizadas” y “amplias” de la Resolución de Conflictos Interactiva.

En este breve examen de los distintos términos y conceptos se muestra, pues, que el campo del “Track Two” es un campo fluido. La terminología está lejos de ser fija, e iguales términos se pueden utili-

24. Los nueve ‘tracks’ discretos son: Track One – El Gobierno; Track Two – No gubernamental/Profesional; Track Three – Negocios; Track Four – Ciudadano Privado; Track Five – Investigación, Entrenamiento, Educación; Track Six – Activismo; Track Seven – Religión; Track Eight – Fondos y presupuesto; Track Nine – Comunicaciones y Medios.

25. Para mayor información sobre Track One and a Half, ver A.S. Nan, “Track One and a Half Diplomacy: Contributions to Georgia-South Ossetian Peacemaking,” en *Paving the Way*, ed. R.J. Fisher, op cit; S.A. Nan, *Complementarity and co-ordination of conflict resolution efforts in the conflicts over Abkhazia, South Ossetia and Transdnistria*, Ph.D. Thesis, (Fairfax, Virginia: George Mason University, 1999); y J. Mapendre, *Consequential Conflict Transformation Model, and the Complementarity of Track One, Track One and a Half and Track Two Diplomacy*, (Atlanta, GA: The Carter Center, 2000).

26. Para mayor discusión acerca de esta idea, ver H.S. Agha, S. Feldman, A. Khalidi, and Z. Schiff, *Track II Diplomacy: Lessons from the Middle East*, Op. Cit., pp. 3-5 y passim.

zar para señalar cosas muy distintas.<sup>27</sup> Para mis propósitos, defino la expresión Diplomacia “Track Two” como:

*“Diálogos a menudo no oficiales facilitados por un tercero imparcial y con la participación de personas que tienen alguna conexión con sus respectivos comunidades oficiales; el proceso se centra más en los esfuerzos conjuntos para explorar nuevas maneras de resolver las diferencias, o para discutir nuevas maneras de abordar asuntos políticos relevantes”.*

## 6. Temas claves para el campo

Obviamente, el desarrollo de “Track Two” no ha sido lineal. Dife-

rentes especialistas y profesionales han señalado aspectos distintos de la idea.<sup>28</sup> Algunos han analizado los aspectos psicológicos de los conflictos y, en consecuencia, consideran que el “Track Two” es un terreno ideal para ayudar a las personas en conflicto a manejar en buena forma profundos problemas emocionales y psicológicos.<sup>29</sup> Estas personas no necesariamente buscan alcanzar un “acuerdo” (aunque no se oponen a lograrlo, para estar seguros), sino que más bien tienen por objeto sentar las bases para amplias reconciliaciones sociales.<sup>30</sup> Otros, por el contrario, se refieren a metas más “realistas” de producir un acuerdo entre los dirigentes en conflicto, como objetivo clave de esta Diplomacia Alternativa de Segunda Vía.<sup>31</sup>

27. Existen muchos más ejemplos e individuos que deben ser citados en cualquier historia de los procesos Track Two, pero no pueden incluirse aquí por razón de espacio. Por ejemplo, el concepto de “Circum-negotiation” propuesto por Harold Saunders y las investigaciones de Leonard Doob alrededor de los Track Two son de gran importancia en cualquier historia del campo. Para mayor información sobre Saunders ver H. Saunders, “Pre-negotiation and Circum-negotiation: Arenas of the Peace Process,” en *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, eds., C. Crocker, F.O. Hampson and P. All, (Washington: U.S. Institute of Peace, 1996). Para mayor información sobre Doob, ver Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, Op.Cit., pp. 37-55.

28. Consultar a Fisher, “Historical Mapping.” Op.Cit.

29. Además de los trabajos de Doob’s en esta área, Edward Azar desarrolló la noción de que los conflictos “inflexibles” tienen su base en profundas divisiones sociales y psicológicas entre sociedades que deben ser reconciliadas si la paz ha lograrse. El investigador denominó a estas fisuras “Conflictos Sociales Prolongados” y desarrolló un modelo de intervención para manejar necesidades más amplias de conciliación. Ver Edward Azar, “From Strategic to Humanistic International Relations,” en *Thinking the Unthinkable: Investment in Human Survival*, ed. N. Jamgotch, (Washington DC: Univ. Press of America, 1978). Para mayor información sobre Azar ver R.J. Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, Op.Cit., pp. 77-97.

30. Para tener una visión de Track Two como mecanismo principal utilizado para reconciliaciones de mayor amplitud ver J. Davies, and E. Kaufman, “Second Track/Citizen’s Diplomacy: An Overview,” en *Second Track/Citizens’ Diplomacy*, eds., Davies, J., and E. Kaufman, Op. cit., pp. 1-14.

31. Generalmente éstas son las metas de Track 1.5 and el Track Two “duro”.

Con todo, el enfoque “Track Two” no está exento de críticas. Algunos funcionarios se preocupan por que “los poco expertos” podrían dañar el proceso diplomático, aunque otros sostienen más bien que el enfoque puede ser un complemento útil para la diplomacia misma.<sup>32</sup> Otros estudiosos, entre tanto, cuestionan el hecho de si el enfoque “Track Two” es una disciplina, con el argumento de que los bajos estándares de análisis de aquello que hace exitosas las intervenciones ha creado un campo que carece de credibilidad académica y de legitimidad oficial. También les preocupa el hecho de que la falta de estándares con respecto a las cualidades y la formación que el tercero debe poseer, aumenta el espectro de individuos mal preparados que intentan realizar este papel y en consecuencia causan daño al proceso.<sup>33</sup> Incluso otros, a menudo los oficiales ya retirados del servicio, dudan si el deseo de los científicos sociales para determinar “científicamente” la eficacia del “Track Two”

pueda ser logrado en situaciones del mundo real.<sup>34</sup>

Por último, otros, reconocen que está en marcha un estudio serio del tema, hasta donde la necesidad de confidencialidad que muchos procesos exigen, lo permita.<sup>35</sup> Los estudios a menudo se han centrado en cinco cuestiones claves que constituyen las preguntas recurrentes en el campo.

## 7. ¿Existe un modelo genérico de “Track Two”?

Lo primero que hay que preguntar es se puede establecer un modelo “genérico” de “Track Two”, o si cada caso es tan único como para evitar que exista ese modelo unívoco. ¿Puede una “caja de herramientas” de técnicas permitir que los profesionales del “Track Two” puedan ser “formados” para facilitar procesos en diferentes contextos regionales y culturales? El debate tiende a darse entre aquellos que sostienen que el “Track Two” puede ser estudiado objetivamente, y su éxito replicado

32. C.J. Chataway, “Track II Diplomacy from a Track I Perspective,” en *Negotiation Journal*, (July 1998). Ver también R.J. Fisher, “Coordination Between Track Two and Track One Diplomacy in Successful Cases of Pre-negotiation,” en *International Negotiation*, 11, (2006), pp. 65-89.

33. N.N. Rouhana, “Interactive Conflict Resolution: Issues in Theory, Methodology, and Evaluation,” in *International Conflict Resolution after the Cold War*, eds. D. Druckman and P.C. Stern, (Washington, D.C.; National Academy Press, 2000), and N.N. Rouhana, “Unofficial Third-Party Intervention in International Conflict: Between Legitimacy and Disarray,” en *Negotiation Journal*, (July 1995).

34. H. Saunders, et al, “Interactive Conflict Resolution: A View for Policy Makers on Making and Building Peace,” en *International Conflict Resolution after the Cold War*, eds. D. Druckman and P.C. Stern, (Washington, D.C.: National Academy Press, 2000).

35. R. Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, op cit, y su volume editado de *Paving the Way: Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, (New York: Lexington, 2005).

de un contexto a otro, frente a aquellos que aducen que cada caso sólo puede entenderse en sus propios términos. En cierto aspecto, la polémica puede entenderse como un debate sobre si el “Track Two” es “arte” o es “ciencia”. En cierta medida, el debate refleja una tensión dinámica entre los interesados principalmente en el desarrollo de la teoría académica y aquellos que sólo están interesados en la práctica.

Un ejemplo de esta controversia lo constituye el intercambio que se presentó entre Burton y Sandhole. Ambos personajes sostenían que un modelo “genérico” de “Track Two” debe ser desarrollado con el fin de permitir el aprendizaje y la formación a través de casos y regiones, mientras que otros dos politólogos, Avruch y Black, ponen en tela de juicio la utilidad de este enfoque. Avruch y Black sostienen más bien que las diferencias culturales entre las partes que intervienen en los debates que se presentan en las distintas regiones hacen cuestionable la posibilidad de desarrollar casos a través de lecciones generales.<sup>36</sup>

Otro debate se presentó entre Rouhana, quien abogaba por una

mayor validación académica y científica del “Track Two”, y Saunders, quien sostenía que el modelo es más bien es un arte, y que modelos académicos firmes serían difíciles de desarrollar. Saunders admitió que los modelos serían útiles en la descripción del “Track Two” y la identificación de temas de investigación, pero considera que son de menos utilidad para el profesional y, por tanto, podría reducir la flexibilidad, que hace del modelo “Track Two” un foro único.<sup>37</sup>

Por supuesto, como reconoce la mayoría de estos autores, el modelo aplicado de “Track Two” no es ni totalmente un arte ni totalmente una ciencia, sino que toma elementos de ambos. Dicho esto, muchos expertos, incluyéndome yo mismo entre ellos, diríamos que es más arte que ciencia. Los exámenes teóricos del modelo “Track Two” son útiles, pero no pueden sustituir a las cualidades intangibles que hacen que una persona sea capaz de llevar a cabo este trabajo - que puede ser estudiado de manera positiva, pero a una persona no se le puede enseñar a tener éxito en él.

36. Burton and Sandhole, “Generic Theory: The Basis of Conflict Resolution,” in *Negotiation Journal*, 2, (1986); K. Avruch, and Black, “A Generic Theory of Conflict Resolution, A Critique,” en *Negotiation Journal*, 3, (1987); y el posterior escrito de Avruch y Black, “The Culture Question and Conflict Resolution,” *Peace and Change*, 16, (1991).

37. Para conocer su debate, consultar N.N. Rouhana, “Interactive Conflict Resolution: Issues in Theory, Methodology, and Evaluation,” op cit y H. Saunders, et al, “Interactive Conflict Resolution: A View for Policy Makers on Making and Building Peace,” Op.Cit.

## 8. ¿Madurez o disposición?

Una segunda área de investigación la constituye el hecho de cómo determinar el momento óptimo para que un tercero inicie un proceso "Track Two". Gran parte de la investigación se ha realizado sobre la idea de "madurez" propuesta por William Zartman. El concepto de madurez considera que hay un momento óptimo para intervenir cuando las partes perciben que se encuentran en una "situación de estancamiento y se perjudican mutuamente", pero donde una de ellas puede percibir una posible salida a través de un compromiso.<sup>38</sup>

Otros han tomado el concepto madurez y lo han aplicado a un "ciclo" de fases del conflicto. Han descubierto que determinados tipos de procesos "Track Two" tienen más posibilidades de éxito en las fases bajas, ascendientes y descendientes de un conflicto, mientras que la fase de alta intensidad del conflicto tiende a estar presente donde la diplomacia oficial por sí sola tiene la mejor posibilidad de

éxito. También han descubierto que, en algunos casos, los "Track One" y Track Two" se deben utilizar de manera secuencial, mientras que su aplicación en forma simultánea se requiere para otros casos.<sup>39</sup>

Hay incluso quienes sostienen que la cuestión no es tanto, cuándo un conflicto puede estar "maduro" para su resolución, sino más bien cuándo los participantes (o algunos de ellos) están "listos" o "ya dispuestos" para comenzar los diálogos. La madurez puede ser más pertinente al "Track One" (o tal vez al "Track 1.5", o al modelo "duro" de "Track Two"), mientras que la "disposición" abarca la cuestión de si las personas que son dignas de crédito están listas para comenzar conversaciones oficiosas destinadas a explorar maneras de replantear la controversia tanto en términos prácticos como psicológicos, tal como se requiere en el "Track Two" "blando".<sup>40</sup> El estudio realizado por Bartoli sobre el rol de la Comunidad de San Egidio en la facilitación de las conversaciones para poner fin

38. Ver I.W. Zartman, "Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond," en *International Conflict Resolution after the Cold War*, eds. D. Druckman and P.C. Stern, Op.Cit. Por supuesto el concepto de madurez es mucho más sofisticado y ligeramente distinto que las consideraciones que la paz permitirá para su presentación en este documento.

39. See C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall, "Multiparty Mediation and the Conflict Cycle," en eds. C.A. Crocker, F.O. Hampson, y P. Aall, *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World* (Washington: United States Institute of Peace press, 2003).

40. Para mayor información sobre "disposición" ver: D.G. Pruitt, "Readiness Theory and the Northern Ireland Conflict," en *American Behavioural Scientist*, (2007), p. 50, y D.G. Pruitt, *Whither ripeness theory?* Hojas de Trabajo No. 25, (Fairfax, VA: Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, 2005), [www.gmu.edu/departments/ICAR/wp\\_25\\_pruitt.pdf](http://www.gmu.edu/departments/ICAR/wp_25_pruitt.pdf).

a la guerra civil de Mozambique, capta de fielmente el concepto de “preparación”. En su artículo, “la mediación de paz en Mozambique”, explica Bartoli:

[...] en el debate sobre el momento oportuno tendemos a subestimar el poder de la mediación en sí - el poder transformador de la experiencia de los adversarios de hablar entre sí y con otros en un entorno que sea propicio para un diálogo constructivo. Por lo tanto, es probable que sea útil decir que los conflictos violentos siempre están maduros para llegar a su fin. [...] A menudo el debate sobre la madurez, deja de lado el hecho de que hay una percepción muy diferente de la misma guerra por los ricos y por los pobres [...] Para los más débiles, la madurez es siempre “ahora”.<sup>41</sup>

## 9. La ética y el modelo “Track Two”

Un tercer aspecto lo constituye la responsabilidad y las cuestiones éticas que rodean el “Track Two”. Hay varias dimensiones en la cuestión de la ética. Por ejemplo, es muy frecuente el caso en que un proceso de “Track Two” incluye a representantes de las personas que

han estado confrontación directa a raíz del conflicto. Una o ambas partes han participado en actividades éticamente cuestionables. Sentarse con esas personas plantea la cuestión de “darse la mano con el diablo.” Además, algunos de los que están en la mesa pueden estar allí sólo en busca de una amnistía, como parte de una posible solución. ¿Debe un tercero facilitar debates que ayuden a lograr este objetivo, lo cual puede ser un ardid para ayudar a lograr otros fines perversos? Esto resulta, cuando menos, desagradable, y, como máximo, potencialmente inmoral. Y, sin embargo, no se puede poner fin a un conflicto sin hablar con los participantes en los combates y, más importante aún, alentándolos a hablar unos con otros. Gran parte de esto dependerá del contexto específico de cada situación.

Otro aspecto de la ética son las responsabilidades del Tercero. Muchas investigaciones se han realizado al respecto.<sup>42</sup> La lista que he elaborado acerca de los aspectos éticos que surgen a partir de mi experiencia como Tercero incluye:

- “*En primer lugar, no hacer daño*” -se está entrando en una compleja situación en

41. A. Bartoli, “Mediating Peace in Mozambique: The Role of the Community of Sant’Edgidio,” en Herding Cats, eds. C.A. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall. Op.Cit., p. 250.

42. Ver, por ejemplo, Rouhana, “Unofficial Third Party Intervention..” op cit, pp. 266-267; L.A. Fast, R.C. Neufeldt and L. Schirch, “Towards Ethically Grounded Conflict Interventions: Re-evaluating Challenges in the 21<sup>st</sup> Century,” en International Negotiation, 7, (2002).

la que las consecuencias de los errores son en general mayores para los participantes regionales que para usted; la sensibilidad, la prudencia y la humildad son llamados imperativos, y el Tercero debería resistir la tentación de utilizar el foro como un vehículo para “experimentar” con diferentes “técnicas de resolución de conflictos”, especialmente sin el consentimiento informado de los participantes regionales;

- *Estar en él a largo plazo* - no es justo persuadir a quienes que se encuentran en situaciones de conflicto a sentarse a la mesa si no se tiene que estar allí por el tiempo que sea necesario;

- *Usted no se encuentra allí para exportar la solución suya, sino para ayudarles a ellos a encontrar sus propias soluciones*- pueda que usted tenga fuertes posiciones en cuanto a la forma en que el problema debe resolverse, pero

lo que importa es si los participantes regionales pueden desarrollar conjuntamente su propia solución; su función es ayudarles a hacerlo, no a imponerles sus ideas;<sup>43</sup>

- *Usted no está solo* - evite la tendencia a pensar que su actividad es, en sí misma, ir a “hacer la paz”. La verdadera paz es el producto de un proceso multi-nivel, de varios años; es muy probable que su actividad sea vista como crucial para lograr la paz, pero es sólo una pequeña parte de todo el proceso,<sup>44</sup> y

- *“Honestidad” y “recta intención”* - usted debe ser escrupulosamente honesto con los participantes acerca de sus antecedentes, la financiación, las intenciones y lo que realmente puede aportar.

Los participantes de los conflictos también tienen responsabilidades éticas. Una vez más, en mi lista se incluye:

43. Aunque los facilitadores en muchas ocasiones pueden introducir ideas encaminadas a ayudar a las dos partes a fin de desarrollar su propia manera de pensar, particularmente a inicios de un proceso, los objetivos no deberían ser el hacer que las dos partes adopten una idea preconcebida por parte del facilitador acerca de cómo deberá terminar el conflicto.

44. Los conflictos se resuelven por parte de los protagonistas, no por parte de quienes intervienen – Aunque importantes, ellos están allí sólo para ayudar al diálogo. Para un análisis de Track Two como parte de un proceso de paz de mayor alcance, ver a H. Saunders, “Pre-negotiation and Circum-negotiation: Arenas of the Peace Process,” in *Managing Global Chaos*, eds. C. Crocker, F.O. Hampson and P. All, Op.Cit.

- *Respetar y escuchar* - las partes deben estar dispuestas a respetar su derecho a tener opiniones divergentes, y a escuchar sin interrumpir ni intimidar;

- *Mantener la confianza del proceso* - en los procesos “Track Two” que requieren el secreto para tener éxito, ésta es una exigencia tanto ética como de procedimiento;

- *Recta intención* - estar allí porque usted realmente desea explorar si puede ser posible alguna resolución, no porque desee estar dispuesto a considerar una en especial, incluso porque ud. se prepara para nuevas luchas;<sup>45</sup>

- *Sea honesto acerca de lo que se puede aportar* – Ud. debe ser honesto acerca de si cree que puede llevar su liderazgo a la sociedad en lugar de crear falsas expectativas.

## 10. Transferencia

Un cuarto ámbito de la investigación gira en torno a la cuestión de la mejor manera de disponer la

distribución de la “transferencia” de los resultados de los procesos “Track Two” al ámbito diplomático oficial. En este caso, por “transferencia” se entiende la negociación de la forma en que los resultados de los diálogos “Track Two” llegan al proceso oficial, y, de hecho, a un diálogo más amplio en cada sociedad que participa en la controversia. Al examinar la labor de transferencia se observa una evolución de las ideas la cual se asocia con frecuencia a los autores que escribieron sobre sus experiencias personales.<sup>46</sup>

En el primer esfuerzo realizado por Burton en el Sudeste de Asia en la década de 1960, la transferencia se basaba en el supuesto de que las ideas generadas llegarían al proceso oficial por el simple hecho de que el investigador había incluido personas que estaban en el proceso oficial o tenían vínculos muy estrechos con éste. Al poco tiempo el investigador debió realizar una posterior planificación de la transferencia de ideas o de resultados al proceso oficial. El concepto de transferencia de Burton planteaba que la posibilidad de obtener nuevas ideas directamente de los encargados de adoptar decisiones es fundamental. Si realmente pudieran

45. Aunque, a decir verdad, muchos participantes, al menos desde el inicio, mantendrán abiertas las opciones.

46. Los párrafos subsiguientes giran alrededor de R. J. Fisher, “Introduction: Analysing Successful Transfer Effects in Interactive Conflict Resolution,” en *Paving the Way*, R.J. Fisher. Op.Cit.



obtenerse ideas de parte de los principales encargados de adoptar las decisiones, entonces los conflictos podrían resolverse efectivamente.

Kelman y otros investigadores empezaron a considerar la transferencia como un asunto de gran importancia a principios del decenio de 1970. Señalaron que un objetivo central de la Solución Interactiva de Conflictos radicaba en influir en los procesos “Track One” y reconocieron que la transferencia es compleja y difícil, que los profesionales de los procesos “Track Two” tienen que pensar seriamente en ellos y elaborar un plan para su implementación. Aquí, se han identificado dos elementos básicos: a.) los cambios en las percepciones, actitudes, etc, que los participantes en el Taller de Resolución de Problemas (TRP) experimentan, y b.) cómo estos cambios afectan al proceso de formulación de políticas en ambos lados.<sup>47</sup>

Este fenómeno se conoce con el nombre de “re-entrada”, el aspecto de cómo los que han participado en TRPs, y cuyas actitudes han sido alteradas por la experiencia, se ven afectados al regresar o “volver a entrar en” en su propio bando. La gran mayoría de sus compatriotas

podrán no haber tenido experiencia alguna en TRPs y podrán no haber logrado modificar sus actitudes hacia los participantes del otro. Esto es cierto tanto en términos de re-entrada de compañeros de un profesional como de la re-entrada entre el público en general, aunque las cuestiones concretas que asisten a unos y otros son diferentes. ¿Los participantes en TRPs vuelven a sus anteriores actitudes, o tratan de introducir en sus debates internos la noción de que el cambio es posible? ¿Cómo pueden ser los procesos “Track Two” orientados a promover esto último?

Kelman desarrolló nuevas ideas sobre cómo se realiza la transferencia y ha determinado las principales formas en que el “Track Two” ayuda al “Track One”, y también cómo se llevan a cabo las transferencias de sus resultados a estos diálogos.<sup>48</sup>

- Desarrollo de cuadros de personas que pueden tomar parte en futuras negociaciones oficiales;
- Suministro de insumos sustantivos concretos en un proceso de negociación, o incluso en discusiones sobre

47. H.C. Kelman, “The Problem Solving Workshop in Conflict Resolution,” en *Communication in International Politics*, ed. R.L. Merritt (Urbana: University of Illinois press, 1972). Ver también a Fisher, “Introduction: Analyzing Successful.” *Ibid.*, p. 5.

48. Ver también los análisis de Chataway sobre el rol del tercero en la facilitación de la Transferencia, C. Chataway, “The Problem of Transfer from Confidential Interactive Problem Solving: What is the Role of the Facilitator?” en *Political Psychology*, 23, no. 1, (2002).

la posibilidad de las negociaciones;

- El desarrollo de un entorno político en el que las negociaciones puedan ser posibles.<sup>49</sup>

En sus escritos en la década de 1980, Mitchell examinó detalladamente la situación conocida como “re-entrada” (re-entry).<sup>50</sup> Distinguió entre dos niveles de transferencia separados, pero relacionados entre sí. El primero es la cuestión de la eficacia interna de un proceso TPR – es decir, cómo las perspectivas y opiniones de los participantes son cambiadas por el proceso mismo del taller. El segundo se refiere a la eficacia externa del TPR - la manera en que la naturaleza y el curso más amplio del conflicto se ven influidos por las ideas que salen del TPR, y cómo los participantes en el taller pueden contribuir a ello. Mitchell reconoció que factores objetivos influyen en qué tanto los tomadores de decisiones están dispuestos a utilizar los resultados del “Track Two”, incluso si están dispuestos a hacerlo. Esto nos lleva al reconocimiento (al cual se alude en la cuarta de mis consideraciones éticas),

que la paz verdadera se haga como resultado de una compleja red de factores interrelacionados,<sup>51</sup> y que el “Track Two”, aunque importante para lograr poner en marcha un diálogo, no es sino uno de tantos. Al final de la década de los 90’s, Fisher desarrolló un modelo esquemático de transferencia.<sup>52</sup> El modelo de Fisher representa probablemente líneas parecidas de transferencia en los casos en que dos partes muy similares participan en una controversia. Por supuesto, en realidad, situaciones como éstas son bastante raras. La mayoría de las controversias se caracterizan por la asimetría de poder y las diferencias en la composición de los contendientes, entre los Estados y los agentes subestatales, por ejemplo. El modelo también asume que ICR se encuentra más cerca de la sociedad civil que de la diplomacia oficial, lo cual no siempre puede ser el caso.

El modelo de Fisher es, no obstante, una herramienta útil con la cual se puede comprender la dinámica de la transferencia. Aún así, su uso en casos reales (como el uso de cualquier otro modelo de la ciencia política en la realidad) requiere de

49. H.C. Kelman, “Contributions of an Unofficial Conflict Resolution Effort to the Israeli-Palestinian Breakthrough,” en *Negotiation Journal*, 11, no. 1, (January 1995).

50. 51. C.R. Mitchell, *Peacemaking and the Consultant’s Role*, (Westmead, UK: Gower, 1981). Ver también a Fisher, “Introduction: Analyzing Successful...” *Op.Cit.*, p. 5.

51. Un concepto que Harold Saunders denomina “circum-negociación.” Ver H, Saunders, “Pre-negotiation and Circum-negotiation: Arenas of the Peace Process,” *Op.Cit.*

52. R.J. Fisher, *Interactive Conflict Resolution*, *Op.Cit.*, p. 202.

un conocimiento íntimo de cada uno de las partes - sus características y las asimetrías. También requiere un muy bien desarrollado sentido de la dinámica fluida de los debates, de la forma en que los eventos fluyen y de la manera en que las circunstancias cambian durante la vida útil de un proyecto. Podría ser que en algunas ocasiones el punto se desplace durante la vida útil de un proceso "Track Two", por ejemplo.

### 11. Medición de la eficacia del modelo "Track Two"

Por último, está la cuestión del desarrollo de formas de medir el éxito del "Track Two".<sup>53</sup> Algunos sostienen que uno no puede evaluar este modelo sin indicadores de éxito contra los cuales pueda juzgar los resultados. Así, el campo necesita establecer lo que se entiende por "éxito" y cómo éste puede ser medido.<sup>54</sup> Por cierto, quienes financian

proyectos desean medir los resultados en forma tangible. Otros, en cambio, creen que si bien deben realizarse esfuerzos para desarrollar métodos de evaluación del "Track Two", las mediciones muy específicas resultan bastante difíciles para la mayoría de los proyectos, dado que no conducen a resultados concretos, sino que están destinados a abrir nuevas vías de diálogo. Aquello que realmente pueden lograr esos diálogos resulta difícil de discernir desde el principio. El logro es, por tanto, por lo menos en cierta medida, el proceso mismo.

En la mayoría de los casos, los resultados tangibles podrán llegar a ser no aparentes hasta mucho tiempo después, cuando las ideas generadas se han filtrado ya en el proceso oficial.<sup>55</sup> Esta es una nota característica de "Track Two" "suave".<sup>56</sup> Por supuesto, algunos proyectos tienen objetivos específicos que se pueden medir - el concepto de "Track

53. Para mayor información sobre el tema: P. Jones, "Filling a Critical Gap or Just Wasting Time?" Op.Cit., H. Lewis, "Evaluation and Assessment of Interventions," en *Beyond Intractability*, eds. Guy Burgess and Heidi Burgess, (Boulder, Colorado: Conflict Research Consortium, University of Colorado, September 2004), 2 July 2008, [www.beyondintractability.org/essay/evaluation](http://www.beyondintractability.org/essay/evaluation); T.P. D'Estree, L.A. Fast, J.N. Weiss, and M.S. Jakobsen, "Changing the Debate about 'Success' in Conflict Resolution Efforts," en *Negotiation Journal*, (April 2001), pp. 101-113; C. Church, J. Shouldice, *The Evaluation of Conflict Resolution Interventions: Framing the State of Play*, (Letterkenny, Ireland: Browne, 2002), <http://www.incore.ulster.ac.uk/publications/research/incore%20A5final1.pdf>; y C. Church and J. Shouldice, *The Evaluation of Conflict Resolution Intervention, PART II: Emerging Practice and Theory*, (Letterkenny, Ireland: Browne, 2003), <http://www.incore.ulster.ac.uk/publications/research/THE%20FINAL%20VERSION%202.pdf>.

54. Un punto obligatoriamente realizado por Rouhana en los dos artículos de él citados anteriormente en este documento.

55. Para mayor información en esta línea de razonamiento ver, Saunders op cit, and D.D. Kaye, *Talking to the Enemy; Track Two Diplomacy in the Middle East and South Asia*, (Santa Monica: RAND Corp, 2007), pp. 105-107.

56. Agha, et al, Op.Cit., pp 3-5.

Two” “duro” presentado en líneas anteriores se refiere a debates muy específicos de materias muy concretas. Pero esto constituye más bien una relativa rareza en el campo. Los largos pre-talleres de Oslo propuestos por Kelman y otros entre israelíes y palestinos ejemplifican el reto que plantea la cuestión de “medir” el “Track Two”. Aunque sería difícil trazar un camino lineal entre estos pre-talleres y los de Oslo propiamente dichos, muchos participantes habían estado a través del proceso de Kelman, y muchas de las ideas que subyacen en el acuerdo de Oslo previamente se habían desarrollado en las reuniones de Kelman. De todas formas, habría sido prácticamente imposible para los años en que su proceso, el cual estaba en marcha antes de la ronda de Oslo, hubiera mostrado resultados específicos que pudiesen ser “medidos”, por cuanto fue sólo mucho después que los analistas de Oslo pudieron retrospectivamente referirse a tal relación.<sup>57</sup> Esta situación representa una dificultad permanente del campo de la Diplomacia de Segunda Vía.

## Conclusión

En conjunto, estas cuestiones de si es posible desarrollar nuevos modelos

genéricos, los aspectos relacionados con la madurez y la ética; la transferencia de ideas, y cómo medir los resultados del modelo “Track Two” constituyen en gran medida, aunque no del todo, la agenda de investigación de la Diplomacia Alternativa de Segunda Vía. Mi opinión es que no se van a encontrar reglas muy estrictas en cada una de estas áreas que puedan ser aplicadas a todos los casos. Pero esto no significa que el estudio no tenga utilidad alguna. Mediante la comprensión de los casos anteriores, los profesionales del modelo “Track Two”, y los funcionarios pueden comprender mejor las opciones para la estructuración de procesos como estos a fin de ayudar a mover hacia adelante conflictos inmanejables.

Es preciso señalar que “Track Two” no es la panacea - no puede resolver los conflictos si los propios protagonistas no quieren estudiar la posibilidad de nuevas relaciones. Sin embargo, el modelo puede ayudar a las partes en tales exploraciones, especialmente en las etapas iniciales de los debates. Puede ayudar a aquellos que en uno u otro lado quieren desarrollar argumentos de que los nuevos enfoques en el conflicto son posibles, al permitirles un meca-

57. Para mayor información sobre el proceso de Kelmans, el cual no fue el único proceso Israelo-Palestino activo antes del proceso de Oslo, sino el ampliamente reconocido como uno de los de mayor influjo en la ronda, ver el pie de página No. 17. El hecho de que el proceso de Oslo no hubiera logrado su promesa, - o, quizá más precisamente, que los participantes en él no hayan alcanzado sus metas -no es una reflexión de la cual se ocupa Kelman en su proceso.

nismo para conocer la gente del otro lado que pueda compartir la misma opinión para exploraciones informales en cuanto a si existen posibilidades realistas de superación de un conflicto. Este tipo de “Track Two” con frecuencia se maneja de forma confidencial y es realizado por las elites que participan en la dirección política, o por personas cercanas a esas elites.

En un plano más general, los proyectos de Diplomacia Alterna de Segunda Vía pueden ser dirigidos hacia la promoción de la reconciliación social. Las “bases” del modelo “Track Two” hoy están altamente preocupadas es por sentar los pilares fundamentales para una reconciliación mucho más profunda entre

pueblos que han estado en conflicto durante muchos años. Su objetivo es reunir a grupos de personas (grupos de mujeres, grupos de trabajadores, grupos de estudiantes, artistas, grupos, etc) para discusiones que produzcan catarsis y que estén encaminadas a desarrollar un cuerpo cohesivo de personas con identidades, metas y lealtades comunes entre el público de dos partes controversiales, que se levante para lograr cualquier acuerdo de paz dentro de sus propios debates políticos. Si bien los dos tipos de “Track Two” son muy diferentes en términos de método y de actores, uno y otro emergen como necesarios para que florezca una verdadera paz.

## Mujeres e insurrección en Colombia: Reconfiguración de la identidad femenina en la guerrilla.

Este libro toma parte de la tesis doctoral Transformaciones identitarias de las mujeres como resultado de su participación política en las guerrillas y en las acciones colectivas por la paz en Colombia, presentada en el doctorado: La perspectiva de género en las Ciencias Sociales, en la Universidad Complutense de Madrid, España (2007). En esta investigación se analiza la vinculación de las mujeres a los grupos insurgentes colombianos (ELN, EPL, CRS Y M-19), durante el periodo 1970-1990, e interpreta el proceso de reconfiguración de la identidad femenina en la emergencia de las mujeres como actores políticos.

Por el interés del estudio, se opta por el enfoque constructivista. Se entiende que toda identidad-étnica, nacional, religiosa, de género- es social e historicamente construida, un proceso que no es comprensible si no se entienden las relaciones sociales de poder que sustentan su existencia. En este sentido, es indispensable acudir a la teoría feminista, que desde sus distintas posiciones conceptuales, defiende la existencia de múltiples posiciones de ser mujer y permite valorar de otro modo su subjetividad.

A grandes rasgos, la investigación a) Describe los impedimentos relacionados con la oposición de género para la participación de las mujeres en la guerra. b) Analiza su posicionamiento político en las guerrillas colombianas en un contexto de violencia estructural. c) Explica las modificaciones identitarias que genera su incursión en estas instancias y cómo asumen el proceso de convertirse en sujetos políticos. Por último, presenta un balance de su intervención política en la guerrilla.

Autor: María Eugenia Ibarra Melo  
Título: Mujeres e insurrección en Colombia: Reconfiguración de la identidad femenina en la guerrilla.  
ISBN 958-44-4060-0

Sello Editorial Javeriano



# El Rol del Concejo de Santiago de Cali y la Gobernabilidad Democrática Gestión 2004 - 2007

El presente libro, escrito por la socióloga Rosalía Correa Young, es un primer resultado de su consagrado trabajo al frente del Observatorio Cali Visible, cuyo propósito central ha sido contribuir al conocimiento de las funciones y las labores que cumple el Concejo y sus 21 integrantes en la gobernabilidad de Cali.

Como tal, el libro se constituye en un trabajo pionero para comprender el periodo más crítico en la vida política y administrativa de nuestra ciudad, toda vez que entre el 2004 y el 2007 no sólo fue destituido el alcalde electo Apolinar Salcedo Caicedo, sino que además fueron privados de la libertad los concejales Mauricio Mejía y Luis Mario Cuervo por sus responsabilidades en el desvío de auxilios destinados a la cobertura educativa. Pero no se crea, por ello, que estamos frente a un libro de coyuntura, pues el enfoque desde el cual aborda las relaciones entre el Concejo y la Alcaldía trasciende las vicisitudes, incompetencias y graves faltas de dichos funcionarios, para fijar su atención en las relaciones entre dichas instituciones, bajo la perspectiva teórica de la gobernabilidad democrática.

Así las cosas, desde sus primeras páginas nos encontramos con una juiciosa y acertada revisión al estado del arte sobre la importancia de la gobernabilidad para el fortalecimiento de la democracia local.

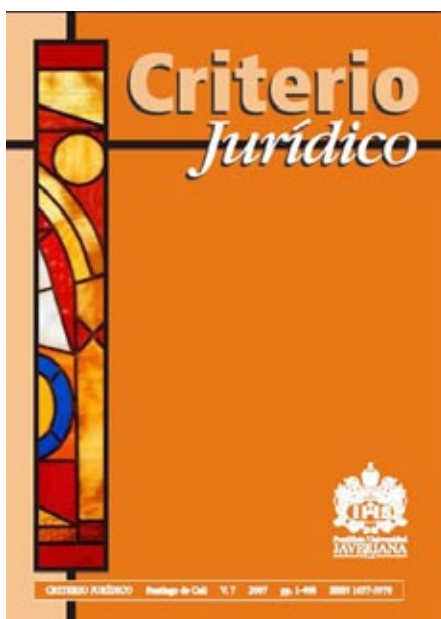
Autor: Rosalía Correa Young  
Título: El Rol del Consejo  
de Santiago de Cali y la  
Gobernabilidad Democrática.  
Gestión 2004 2007  
ISBN 978-958-8347-18-9

Sello Editorial Javeriano





## Criterio Jurídico 2008



Director: Ricardo Zuluaga Gil  
 rzuluaga@javerianacali.edu.co  
 Editor: Federico Escobar Córdoba  
 fescobar@javerianacali.edu.co  
 criteriojuridico@javerianacali.edu.co  
 ISSN 1657-3978

Sello Editorial Javeriano

*Criterio Jurídico* es la revista jurídica del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali. Ha sido publicada continuamente desde el año 2001, y siempre ha procurado reunir artículos jurídicos de la más alta calidad. La revista no se limita a ningún campo específico dentro del derecho, y tampoco se circunscribe al ámbito del derecho colombiano. A partir del 2008, *Criterio Jurídico* es una revista semestral, y mantiene en alto los estándares académicos que la han caracterizado.



La revista PERSPECTIVAS INTERNACIONALES quiere agradecer el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los evaluadores pares internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de la calidad científica de nuestra Revista. En este número participaron como evaluadores:

Aldo Miguel Olano Ph.D. – Universidad Externado de Colombia.  
Adolfo Atehortua Ph.D. – Universidad Externado de Colombia  
Germán Ayala Osorio – Universidad Autónoma de Occidente  
Miguel Ángel Herrera Ph.D. – Universidad Nacional de Colombia  
Germán Castellanos M.A. – Universidad Icesi  
Iván Alfonso Olaya M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali  
Luciana Gil M.A. – Università di Bologna  
María Eugenia Ibarra Ph.D. – Universidad del Valle  
Pedro Valenzuela Ph.D. – Pontificia Universidad Javeriana  
Álvaro Augusto Oviedo Ph.D. – Pontificia Universidad Javeriana  
Juan Antonio Gudziol M.A. – Universidad Icesi  
Gustavo Morales Vega M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali.  
Lina María Muñoz Aristizábal - Pontificia Universidad Javeriana Cali.

## Normas para los autores

**P E R S P E C T I V A S INTERNACIONALES** es una publicación de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. La publicación, con periodicidad semestral, se dirige hacia el planteamiento de los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

El contenido de la Revista se estructura alrededor de cuatro secciones: *De su puño y letra*, compuesta por los artículos que responden a la temática central definida para cada número por el Comité Editorial. *A mano alzada*, incluye los artículos referidos a temas de ciencia política y relaciones internacionales que, cumpliendo con los estándares de calidad exigidos por la publicación, abordan tópicos diferentes a la temática central. *Clave morse* que comprende traducciones de artículos referidos al campo científico definido por la publicación. Y finalmente, *En el tintero*, donde se publican reseñas de libros pertinentes para el campo científico cubierto en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

### Trabajos publicados

Los trabajos publicados serán textos inéditos que se encuentren dentro de la siguiente tipología:

1. Artículo de investigación científica. Presenta resultados originales de proyectos terminados de investigación.
2. *Artículo de reflexión*. Presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica.
3. *Artículo de revisión*. Presenta resultados de investigación terminada, dando cuenta de los avances y las tendencias del desarrollo dentro del campo científico definido por la publicación. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
4. *Artículo corto*. Presenta resultados originales preliminares de investigación dentro del campo científico definido por la publicación.
5. *Reporte de caso*. Presenta resultados de investigación sobre una situación particular, con herramientas técnicas y metodológicas adecuadas para tal caso.
6. *Revisión de tema*. Presenta el estado del arte de un tema específico.

7. *Traducción.* Traducción de textos que aporten elementos para el debate dentro del campo científico definido por la publicación.
8. *Documento de reflexión no derivado de investigación.*
9. *Reseña bibliográfica.*

### Recepción y evaluación de trabajos

Una vez que PERSPECTIVAS INTERNACIONALES ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas generales de la Revista y la temática de los números programados. Los artículos aceptados por el Comité Editorial se remitirán a la evaluación externa por parte de un experto en las temáticas abordadas en el trabajo.

Los artículos serán sometidos al proceso de arbitraje o *evaluación por pares* denominado *Revisión cerrada*, donde se preserva el anonimato del evaluador y del autor. Los evaluadores pares designados por el Comité Editorial de la Revista, aportarán conceptos sobre la calidad científica, la originalidad y la presentación de los trabajos, requisitos fundamentales para la publicación en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

### Referencias bibliográficas

Las citas deben hacerse de la siguiente manera:

### Libro

- *De un autor:* Bourdieu, Pierre. (1998), *La distinción*, Madrid, Taurus, pp. 25-32.
- *De tres autores:* Buzan, Barry; Wver, Ole y De Wilde, Jaap (1998), *Security. A New Frameworkfor Analisis*, London, Lynne Rienner Publishers.
- *De cuatro o más autores:* Wallerstein, Immanuel. *et al.* (1998), *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*, México, Siglo XXI.
- *Con editores o compiladores:* Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (edits o comp), (2004), *Violencia y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp. 57-69.
- *Con directores:* Vidal Beneyto, José. (dir.), (2002), *La ventana global. Ciberespacio, esfera pública y universo mediático*, Madrid, Taurus, pp. 34-35.
- *Con autor corporativo:* Organización de Estados Americanos (OEA), (2002), *Hacia un mercado común en Latinoamérica*, Nueva York, OEA.
- *Traducido:* Bloom, Harold. (2001), *Shakespeare. La invención de lo humano*, Segovia, Tomás. (trad.), Bogotá, Norma.
- *Publicado por una dependencia del gobierno:* Colombia, Ministerio de Educación Nacional (1998), *Nuevas perspectivas en la educación*

básica primaria, Imprenta Nacional.

### Apartado de una compilación

- *De un autor*: Abellán, Joaquín. (2007) “En torno al objeto de la ‘Historia de los conceptos’ de Reinhart Koselleck” en: Bocarno, Enrique. (edit.) *El giro contextual: cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, Tecnos, pp. 215-244.
- *De un solo autor*: Cortázar, Julio. (1991), “Autopista al sur”, en *Todos los fuegos el fuego*, Bogotá, Norma.

### Preliminares

- Villacañas, José Luis y Oncina, Faustino (1977), “Prólogo”, en Koselleck, Reinhart y Gadamer, Hans Georg. *Historia y hermenéutica*, Barcelona, Paidós.

### Artículo de revista

- *Con autor definido*: Leal Buitrago, Francisco. (1987, mayo-agosto) “La democratización en América Latina. Mesa Redonda”, en *Análisis Político*, núm. 1, p.76.
- *Sin autor definido*: *Cambio16*, (1997, 25 de agosto-1 de septiembre), “Proyecto Shapiro”, núm. 219, p. 64.

### Artículo de periódico

- *Con autor*: García, A. (2005, 25 de junio), “Frustración o fracaso”, en *El País*, Cali, p. B6.

- *Sin autor*: *El Tiempo* (2005, 25 de junio), “Histórico: municipios ganaron”, Bogotá, pp. 1-1, 1-5.

### Cita tomada de Internet

- *Con autor*: Magariños de Moretón, Juan (1999), “Operaciones semióticas en análisis de las historietas” [en línea], disponible en: <http://venus.unive.it/migrante/sabes.htm>, recuperado: 17 de julio de 2005.
- *Sin autor*: “Determinación positiva permite desembolso de fondos de EE.UU. a Colombia” (2007) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfiles spanish &y=2007&m=April1207.html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.
- *De una revista en línea*: Irigorri, Juan Carlos (2007, 8 de octubre), “The New York Times vuelve a ‘jalarle las orejas’ al Presidente Uribe”, en *Revista Semana* [en línea], disponible en: [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=106780](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106780), recuperado: 20 de octubre de 2007.

### Diccionario

- *Con autor*: Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco (1982), *Diccionario de Política*, Buenos Aires, Siglo veintiuno Editores
- *Con autoría de una entidad*: Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua*

española, 22.<sup>a</sup> ed., 2 tomos, Madrid, Espasa.

Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

### Medios audiovisuales

- *Programa o noticiero t.v.*: Canal Caracol, 15 de mayo de 2008, declaración del presidente Hugo Chávez, [emisión por televisión],
- *Programa o noticiero de radio*: “La FM”, (2007, 8 de octubre), [emisión radial], Vicky Dávila (dir.), en Radio Cadena Nacional de Colombia (RCN), Bogotá.
- *Película: Pulp Fiction* (1994), [película], Tarantino, Quentin. (dir.), Estados Unidos, Buena Vista Home Entertainment.
- *Documental: The Fog of War* (2003), [documental], Morris, Errol. (dir.), Estados Unidos, Sony Pictures Entertainment.

### Entrevistas

- *Personal*: Morales, Gustavo. (2007, 4 de febrero), entrevistado por Orozco, Lina, Cali.
- *Radial*: Uribe Vélez, Álvaro. (2005, 29 de junio), entrevistado por Gossaín, Juan., “Noticiero Radiosucesos”, en *Cadena Básica*, Radio Cadena Nacional de Colombia (RCN), Bogotá.

### Conferencias

- *Presencial o videoconferencia*: Bartolomé, Mariano (2003, noviembre), “¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”, [conferencia o videoconferencia], VI

### Reglamentos, leyes, documentos jurídicos

- *Reglamento*: Pontificia Universidad Javeriana (2003), *Reglamento de estudiantes*, Cali.
- *Ley*: Colombia, Congreso Nacional de la República (2005, 28 de junio), “Ley 960 del 28 de junio de 2005, por medio de la cual se aprueba la Enmienda del `Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono`, adoptada en Beijing, China, el 3 de diciembre de 1999”, en *Diario Oficial*, núm. 45.955, 30 de junio de 2005, Bogotá.
- *Constitución*: Colombia (2008), Constitución Política de la República de Colombia 1991, Bogotá, Temis.
- *Sentencia*: Colombia, Corte Constitucional (1995, octubre), *Sentencias*, “Sentencia C-543”, M.P.: Hernández Galindo, Jorge G., Bogotá.

### Forma de presentación de trabajos

- Los trabajos deben ser presentados en formato físico y digital, bajo el procesador de texto *Word*, en letra Times New Roman, tamaño de la fuente 12, espacio de interlineado 1.5 y extensión del texto entre 15 y 30 páginas, incluyendo la bibliografía.



- El autor deberá anexar en una hoja aparte los siguientes datos:
  1. Datos académicos y profesionales y su dirección electrónica.
  2. Afiliación institucional actual.
  3. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos publicados, mencionada anteriormente.
- El autor deberá anexar su hoja de vida y las referencias de sus publicaciones más recientes.
- Se debe incluir resumen del trabajo en español y en inglés (abstract) de máximo 10 líneas.
- Se debe incluir, en la parte inferior de los resúmenes, entre 3 y 6 palabras clave en los dos idiomas correspondientes.
- Las citas bibliográficas deberán incluirse como notas de pie de página.

- Se debe incluir al final del texto un listado, en orden alfabético, de las referencias incluidas en el trabajo.
- Las páginas del texto deberán incluir la numeración.

### **Envío de artículos.**

Los artículos deben enviarse a las siguientes direcciones:

E-mail: [perspectivasinternac@javerianacali.edu.co](mailto:perspectivasinternac@javerianacali.edu.co)  
 Editor: Gustavo Morales Vega.  
 Pontificia Universidad Javeriana  
 Cali.  
 Calle 18 No 118-250 Av.  
 Cañasgordas.  
 Oficina 4-21, Edificio El Samán.  
 Cali, Colombia

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales  
Carrera de Ciencia Política  
Pontificia Universidad Javeriana Cali

## SUSCRIPCIÓN

Nombre(s) \_\_\_\_\_  
 Apellidos \_\_\_\_\_ C.C. o Nit \_\_\_\_\_  
 Dirección de correspondencia \_\_\_\_\_  
 Ciudad \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_  
 Empresa y/o institución \_\_\_\_\_  
 Dirección empresa \_\_\_\_\_  
 Teléfonos fijos \_\_\_\_\_  
 Celular \_\_\_\_\_  
 Correo electrónico \_\_\_\_\_  
 Ocupación \_\_\_\_\_

Valor suscripción nacional por un año\*: \$ 20.000

El valor de la suscripción anual deberá ser consignado en la siguiente cuenta:

Bancolombia

Cuenta corriente

326013720-07

Pontificia Universidad Javeriana Cali

\*El formato diligenciado se deberá enviar a la siguiente dirección, adjuntando la copia de la consignación.

Revista Perspectivas Internacionales  
 Pontificia Universidad Javeriana Cali  
 Carrera de Ciencia Política  
 Calle 18 No 118-250 Av. Cañasgordas  
 Oficina 4-21, Edificio El Samán  
 Cali, Colombia

---

# Transformaciones de las burocracias públicas: Balance e implicaciones de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca.

Carlos Gómez\*  
carloswladimir@yahoo.com

Recibido: 6/08/2009

Aprobado evaluador interno: 10/12/2008

Aprobado evaluador externo: 27/04/2009

---

## Resumen

El presente trabajo busca presentar los resultados de un esfuerzo investigativo adelantado por el autor durante los últimos dos años en el Departamento del Valle del Cauca. La investigación analizó las transformaciones de la burocracia pública y el cambio de Paradigma Administrativo en el Valle del Cauca durante los años 1991-2003; a partir del estudio puntual del balance y las implicaciones de tres reformas de corte administrativo, entendidas como una experiencia de modernización estatal a nivel local. A partir de la presentación de los hallazgos investigativos de la experiencia de modernización estatal a nivel local en Colombia, el trabajo presentará posibles aprendizajes para los actuales procesos de modernización estatal en el ámbito local que se vienen adelantando en toda América Latina de cara al nuevo rol del Estado.

## Palabras clave

Reformas Administrativas; Burocracias Públicas; Procesos de Modernización Estatal; Departamento del Valle del Cauca.

## Abstract

This paper seeks to present the results of a research effort conducted by the author during two years in the Department Valle of Cauca. The research examined the transformation of the public bureaucracy and the Administrative Paradigm shift in the Valle del Cauca in the years 1991-2003, from the balance studies and the implications of three cutting administrative reforms, understood as an experience of modernization State at the local level. After the presentation of research findings from the experience of State modernization at the local level in Colombia, the paper presents potential lessons for the actual processes of State modernization at the local level that are advancing across Latin America in the new role of State.

## Keywords

Administrative Reform, Public Bureaucracy, State Modernization Process, Department Valle of Cauca.

---

\* Carlos Gómez es candidato a Doctor en Ciencia Política en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM - Buenos Aires, Argentina). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CONICET).

## Introducción

El presente trabajo busca presentar los resultados de un esfuerzo investigativo adelantado por el autor durante los últimos dos años en el Departamento del Valle del Cauca. La investigación analizó las transformaciones de la burocracia pública y el cambio de Paradigma Administrativo en el Valle del Cauca durante los años 1991-2003; a partir del estudio puntual del balance y las implicaciones de las reformas de corte administrativo, entendidas como una experiencia de modernización estatal a nivel local.

La hipótesis central de la cual partió el ejercicio investigativo planteó la idea que la puesta en marcha de las reformas administrativas en el Valle de Cauca, no impactaron positivamente en el desempeño de la burocracia pública de la entidad, y por el contrario deformaron la naturaleza y finalidad pública-estatal de dicha entidad de orden local.

El proceso de transformación de la burocracia pública tuvo como objetivo mejorar la *performance* en las funciones públicas y sociales de la entidad territorial, para lo cual se activaron concretamente tres procesos de reformas administrativas. Sin embargo, los resultados de ésta experiencia de modernización

estatal a nivel local no fueron los deseados debido a varios aspectos contextuales.

A partir de la presentación de los hallazgos investigativos de la experiencia de modernización estatal a nivel local en Colombia, el trabajo presentará posibles aprendizajes para los actuales procesos de modernización estatal a nivel local que se vienen adelantando en toda América Latina de cara al nuevo rol del Estado.

## 1. Las reformas administrativas

Hablar de reformas administrativas implica conceptualizar sobre las transformaciones que a nivel administrativo ha tenido el Estado tanto en su nivel nacional como subnacional. Analizar las reformas administrativa, implica entenderlas en el sentido más amplio de transformación del manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades públicas.

Las reformas administrativas transforman internamente las organizaciones, en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados. Tienen no sólo alcances manageriales sino políticos, en relación al manejo de los asuntos públicos.<sup>1</sup>

1. Cuando nos referimos concretamente a las reformas administrativas es necesario entenderlas separadamente de las reformas políticas. Las reformas políticas buscan transformar las reglas de juego dentro de lo político electoral disputado. En este sentido las reformas políticas buscan un cambio puntual en el Sistema de

Para el Profesor Edgar Varela Barrios, las Reformas Administrativas se producen como un desprendimiento lógico – instrumental de una política previamente definida, en un contexto de carácter macro, nacional, referido a la modernización del aparato gubernamental en sus diferentes niveles. Una reforma administrativa implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, competencias y mandatos que muchas veces las Constituciones y las Leyes exigen.<sup>2</sup>

Por su parte, el Profesor Libardo Rodríguez afirma que una reforma administrativa puede definirse como un proceso de modernización y actualización de las formas de organización, metodologías y herramientas de trabajo que la administración pública utiliza para el cumplimiento de sus fines y funciones.<sup>3</sup>

Adicionalmente, el Profesor Vidal Perdomo quien es citado por Rodríguez<sup>4</sup> nos indica que las reformas administrativas obedecen a respuestas o requerimientos de la administración pública para mejorar

de manera integral su desempeño. En este sentido las reformas buscan corregir defectos en la organización existente; necesidades de nuevas funciones o servicios; duplicación de tareas; y carencias de estatutos legales que regulen sectores o actividades, al igual que se proponen introducir nuevas técnicas de trabajo y corregir vicios que afectan el buen rendimiento del trabajo de los numerosos funcionarios y agentes de la administración pública.

La manera como las reformas administrativas buscan obtener tales correctivos es a través de la puesta en marcha o implementación de un rediseño organizacional.<sup>5</sup> El rediseño organizacional redefine competencias y funciones de los diferentes aparatos público – estatales. En esta redefinición de competencias determina claramente la correlación entre el sector público - estatal, el sector privado y el tercer sector, en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos; es decir, determina qué le corresponde a cada quién. Como consecuencia lógica de dicha redefinición aparece dentro de las

Partidos y/o en el Sistema Electoral. Sin embargo, las reformas administrativas aunque también traigan consigo transformaciones a nivel político, dichas transformaciones no se producen propiamente sobre lo partidista o electoral, sino sobre el manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades, lo cual es un tema de naturaleza eminentemente política en tanto policy.

2. Varela Barrios, Edgar. (2005), *La Mercantilización de lo Público*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, 2da Edición, 2005, p. 347.

3. Rodríguez, Libardo. (2001), *Estructura del Poder Público en Colombia*, Bogotá D.C., Editorial Temis, p. 115.

4. *Ibid.*, p. 118.

5. Varela Barrios, Edgar. (2005), *Op. Cit.*, p. 351.

reformas administrativas el objetivo específico de reducir el tamaño de la burocracia, ya que muchas de las competencias, otrora públicas – estatales, quedan en manos de agentes privados o del tercer sector.

En nuestro contexto particular, las reformas administrativas han sido impulsadas bajo los principios teóricos del New Public Management. Estos principios exigen un aprendizaje constante de las entidades privadas por parte de las empresas de orden público - estatal; es decir, las reformas administrativas han sido vehiculadas bajo principios administrativos propios de ámbitos privados y no público - estatales. El Paradigma gerencialista entonces, ha sido el motor de dichos procesos de transformación administrativa del Estado en sus diversos niveles.

Conceptualizados los aspectos centrales de las reformas administrativas pasemos ahora a caracterizar para luego discutir los tres procesos de reformas adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 1991-2003.

### **1.1. La reforma administrativa de los años 1991-1992**

La reforma administrativa del Departamento del Valle del Cauca de los años 1991 – 1992 respondió a los nuevos preceptos constitucionales enmarcados en la entonces nueva carta política de los

colombianos. La administración departamental adquirió por medio de la Constitución Política Nacional de 1991, nuevas competencias administrativas, las cuales implicaban realizar transformaciones en las diferentes dependencias de la entidad territorial.

Esta reforma administrativa, inició su proceso mediante la ordenanza departamental No. 083 de Diciembre 30 de 1991 “Por la cual se otorgaban facultades al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca para efectuar una reforma administrativa en el ámbito departamental”.

Dentro de la exposición de motivos que dio como base el debate de la ordenanza departamental en cuestión, aparecía la necesidad de adecuar la administración departamental a los nuevos mandatos constitucionales. *“Actualmente existen dependencias y entidades que requieren ser reestructuradas para cumplir con las nuevas competencias y responsabilidades fijados en el nuevo orden constitucional, permitiendo al mismo tiempo que estas se conviertan en promotoras para el desarrollo comunitario. [...] El proyecto que hoy presentamos a su consideración Honorables Diputados, es el reflejo de este mandato constitucional y pretende que se efectúen todos estos cambios fundamentales a los que nos hemos venido refiriendo, para*

*hacer del Departamento del Valle del Cauca un Departamento modelo en todos los ámbitos.”*<sup>6</sup>

Fruto de las facultades extraordinarias otorgadas por la ordenanza en cuestión, se sancionaron dos Decretos, el Decreto número 0080 de Enero 20 de 1992, “Por medio del cual se modifica la Estructura Administrativa del despacho del Gobernador”, y el Decreto número 0083 de Enero 22 de 1992, “Por medio del cual se modifica la planta de cargos del despacho del Gobernador”.

El primero de estos Decretos buscó expresamente materializar dentro del territorio departamental el principio administrativo de la descentralización, ratificado por la Constitución Política Nacional de 1991. En esa dirección, el decreto creó mediante el artículo primero tres Gerencias Regionales y Estratégicas. “Créanse en el despacho del Gobernador la Gerencia del Litoral Pacífico, la Gerencia para Megaproyectos Estratégicos de Infraestructura y la

Gerencia de Desarrollo Económico, Comercio Exterior y Apertura.”<sup>7</sup>

El segundo de los Decretos sancionados tras la ordenanza 038 de 1991, tiene directa relación con el anterior, ya que modificó la planta de cargos del despacho del Gobernador, tras la creación de las tres Gerencias Regionales y Estratégicas. En su artículo primero crea 16 nuevos cargos distribuidos para las tres Gerencias.

Por último, en relación a la primera reforma administrativa de los años 1991 – 1992, se podría afirmar en términos generales que ésta mantuvo la estructura administrativa de la entidad territorial, heredada del Estatuto Básico de la organización administrativa departamental, “Decreto 1600 de 1997”, el Estatuto Básico de la regionalización y descentralización administrativa, y el Estatuto Básico para la Desconcentración, “Decreto 1603 de 1977”, sancionados por el también entonces Gobernador Carlos Holguín Sardi<sup>8</sup>, bajo la autorización

6. Exposición de Motivos: Colombia, Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (1991). Proyecto de Ordenanza No. 001E-91.

7. Decreto: Colombia, Gobernación del Valle del Cauca. (1992). Decreto 0080 de Enero 20 de 1992.

8. Estos dos Decretos (1600 y 1603 de 1.977) son las base de la Reforma Administrativa del Departamento del Valle del Cauca de ese año 77 y fueron el resultado de un trabajo de más de diez meses de un equipo de funcionarios liderados bajo la dirección del Gobernador, del Director de Planeación Departamental, de la Directora para la Coordinación de la Administración Pública y del Consejo de Gobierno. Los objetivos pretendidos por dicha reforma administrativa fueron lograr la regionalización, la descentralización y la coordinación en la Administración Pública Departamental. (Informe del Gobernador del Departamento a la Honorable Asamblea Departamental sobre el uso de las facultades concedidas por la ordenanza No. 14 de 1.976). La importancia de estos decretos reposa en la idea de introducir los principios administrativos de la Descentralización, la Desconcentración y la Delegación, en la Administración del Ente Territorial.

de la Asamblea Departamental por medio de la ordenanza No. 14 de 1976.

A pesar del cambio en las funciones y competencias dadas por un nuevo ordenamiento constitucional, la estructura orgánica del Departamento para el año 1992, después de adelantada la primera reforma administrativa sería similar a la del año 77, con diferencia en un elemento central: la creación de las Gerencias Regionales y Estratégicas antes mencionadas. Pasemos ahora a revisar la segunda reforma administrativa de los años 1996 - 1998.

### **1.2. La reforma administrativa de los años 1996-1998**

La segunda reforma administrativa adelantada en el departamento del Valle del Cauca durante los años 90' inició en el año 1996 y tuvo efectos hasta el año 1998.

El objetivo manifiesto de esta segunda reforma, tal y como lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ordenanza 060 de 1996, respondió a "la importancia de modernizar la administración departamental y la organización de su estructura con el nuevo concepto constitucional y papel asignado a los entes territoriales, tratando de lograr mayor eficiencia y éxito en la

gestión. [...] el Departamento debe cambiar su estructura para adecuarla a las nuevas competencias y responsabilidades".<sup>9</sup>

De igual forma, tanto en la ponencia al proyecto de ordenanza 060 de 1996 presentada por los Honorables Diputados Luis Carlos Restrepo Orozco y María Stella Duque Gálvez, como en el Informe de las Comisiones del Plan de Desarrollo Social y Asuntos Económicos y Fiscales de la Honorable Asamblea Departamental del Valle del Cauca, se argumentó dicha necesidad de modernización y la necesidad de "asumir un nuevo estilo de gestión moderno y competitivo, con capacidad de convocatoria y compromiso real que dé respuesta inmediata a las demandas de las comunidades y los municipios, que permita la racionalización de los recursos, que permita la simplificación de los procedimientos para la toma de decisiones, con ejecución rápida y oportuna de las decisiones, pues es necesario que el Departamento sea más competitivo en todos los niveles de la vida política, económica y social". (Ponencia al proyecto de ordenanza No. 060). "[...] el Departamento debe cambiar su estructura para adecuarla a las nuevas responsabilidades y competencias, pues es necesario que sea más competitivo en

9. Exposición de Motivos: Colombia, Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (1996). Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza 060 de 1996.



todos los niveles de la vida Política, Económica y Social [...]”.<sup>10</sup>

Tras dicha argumentación, la Asamblea Departamental, en uso de sus atribuciones constitucionales, en especial las conferidas por los numerales 7 y 9 del artículo 300 de la Constitución Política Nacional de 1991, y por medio de la ordenanza 043 de Mayo 31 de 1996 concedió facultades *protempore* al Señor Gobernador para reestructurar la Administración Departamental Central y Descentralizada.

El escritor Gustavo Álvarez Gardeazábal, actuando como nuevo gobernador sancionaría el Decreto Extraordinario 0442 de Marzo 27 de 1998, “Por medio del cual se reestructura la Administración Departamental del sector Central y Descentralizado.”

Los cambios más sustanciales en términos organizacionales de esta segunda reforma administrativa serían concretamente tres. En primer lugar, la reestructuración de las Gerencias Regionales y Estratégicas, principalmente la Gerencia de Megaproyectos que se fusionó con la Gerencia de Desarrollo Económico, Comercio Exterior y Apertura, creándose una nueva Gerencia de Desarrollo Económico y

Proyectos Especiales que asumiría las funciones de las dos fusionadas.

En segundo lugar, la creación de cuatro oficinas adscritas al despacho del Gobernador. A saber, la Oficina de Convivencia Ciudadana transformada y conocida antes como Oficina de Paz, la cual estaba adscrita a la Secretaría de Gobierno; la oficina de enlace con la comunidad; la oficina de asuntos para Cali; y la Oficina de Enlace con los Municipios.

En tercer lugar, aparece la transformación del otrora Departamento Administrativo de Servicio a la Comunidad, en la Secretaría de Desarrollo Comunitario. Esta transformación anticiparía el camino de los otros tres Departamentos Administrativos (Jurídico-Planeación-Informática), los cuales se convertirían en Secretarías, con la puesta en marcha de la tercera reforma administrativa que iniciaría el propio año 99, con el estudio técnico del PNUD denominado “Plan de Reforma Económica Territorial”.<sup>11</sup>

Caracterizados los cambios más sustanciales de la segunda reforma administrativa adelantada en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 90’, pasemos a revisar la tercera y última

10. Informe: Colombia, Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (1996). Informe de Comisión, Proyecto de ordenanza 060 de 1996.

11. Colombia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Ministerio de Hacienda Y Crédito Público – Departamento Nacional de Planeación – Gobernación del Valle del Cauca. (1999). Plan de Reforma Económica Territorial.

reforma administrativa adelantada en el Departamento del Valle del Cauca.

### 1.3. La reforma administrativa de los años 1999-2001

La tercera y última reforma administrativa adelantada durante los años 90' en el Departamento del Valle del Cauca, se desarrolló detrás de un proceso que aunque inició en el año 1999 y culminó en el año 2001, mantiene aún hoy efectos en la actualidad administrativa del Departamento, ya que dicha reforma transformó internamente la organización departamental, en términos de estructura, funcionamiento y resultados, lo cual, tiene aún hoy por hoy, alcances manageriales y políticos, en relación al manejo de los asuntos públicos del Valle del Cauca.

El objetivo de esta tercera reforma, tal y como lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ordenanza 079 de 1999 presentada por el entonces Gobernador Luis Fernando Bonilla Otoy, era adecuar la organización departamental a las nuevas competencias normativas, cumpliendo estrictamente con los mandatos constitucionales y legales, dejando el Departamento de cumplir funciones del orden municipal. "El nuevo Departamento no tendrá pues

su énfasis en la prestación directa de servicios, salvo aquellos casos cuya cobertura sea superior a lo estrictamente municipal. (...) Para ello es necesario ajustar su estructura con miras a garantizarle la eficacia y la eficiencia en sus tareas orientadas a la planificación y a la coordinación de acciones".<sup>12</sup>

Dentro del marco de modernización del Estado, la administración departamental de la época consideraba que era "obligación del gobierno departamental la creación y desarrollo sostenible de bienestar de la sociedad vallecaucana. Se debe propender por una sociedad que sea: segura, organizada, educada, sana, con capacidad económica para vivir, intercomunicada, íntegra y competitiva. Con este fin la administración departamental debe ser ante todo eficaz, es decir, hacer lo que corresponde, hacer de acuerdo a sus competencias. Una vez que se logra la eficacia, se debe buscar la eficiencia."<sup>13</sup>

Tras ésta argumentación la Asamblea Departamental por medio de la ordenanza 079 de Noviembre 5 de 1999 concedió facultades *protempore* al Señor Gobernador para implementar programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de los órganos de

12. Exposición de Motivos: Colombia, Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (1999). Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza 022 de 1999.

13. *Ibíd.*, p. 3.

la administración departamental; vender activos productivos o improductivos de propiedad departamental; crear, transformar, modificar, suprimir o fusionar la estructura de la administración central del Departamento del Valle del Cauca; y adicionar hasta sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000,00) al presupuesto general del departamento de dicha vigencia fiscal.

Las facultades en esta ocasión iban más allá de los alcances de una reforma administrativa. No sólo se buscaba, como en las dos ocasiones anteriores, reestructurar la administración y lo que ello implica, sino también se autorizaban abiertamente ejercicios de privatización con fines claramente fiscales, además de adicionar hasta sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000,00) al presupuesto general del departamento de dicha vigencia fiscal, con el claro propósito de pagar una millonaria indemnización de funcionarios despedidos sin justa causa, la cual ya había sido calculada por el Plan de Reforma Económica Territorial en el orden de los cuarenta y un mil millones de pesos (\$41.000.000,00).

Gozando entonces de abiertas facultades y dentro del plazo concedido por la Asamblea Departamental, el señor Gobernador de la época Luis Fernando Bonilla Otoya,<sup>14</sup> sancionaría el Decreto 1867 de Diciem-

bre 22 de 1999, “Por medio del cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.”

Esta tercera reforma administrativa traería consigo seis transformaciones fundamentales. En primer lugar, la supresión de las cuatro Gerencias Regionales y Estratégicas. A saber: la Gerencia del Litoral Pacífico; la Gerencia para el Desarrollo Social; la Gerencia Cultural, Científica y Tecnológica; y la Gerencia de Desarrollo Económico y proyectos Especiales.

En segundo lugar, la supresión de las cuatro oficinas adscritas al despacho del Gobernador. A saber: la Oficina de Convivencia Ciudadana; la oficina de enlace con la comunidad; la oficina de asuntos para Cali; y la Oficina de Enlace con los Municipios.

En tercer lugar, la supresión de los nueve distritos operativos. Esta particular situación rompería definitivamente con el principio constitucional de la desconcentración dentro del Departamento del Valle del Cauca, y con el criterio de reasignación de competencias entre la Nación, el Departamento y los Municipios, adelantado igualmente por la Constitución Política Nacional de 1991.

14. Gobernador nombrado por el Presidente de la República y no elegido por votación popular.

En cuarto lugar, la supresión - transformación de los Departamentos Administrativos, dos de los cuales (Planeación y Jurídico) pasarían a ser nuevas Secretarías de despacho dentro de la estructura orgánica del Departamento del Valle del Cauca.

En quinto lugar, la fusión - transformación de las Secretarías de Despacho, tales como la Secretaría de Políticas Públicas; la Secretaría de Infraestructura; y la Secretaría de Desarrollo Social.

En sexto lugar y último lugar, dentro de los cambios sustanciales de la tercera reforma administrativa, aparece la eliminación de los trabajadores oficiales y de dicha forma de vinculación o contratación con la Administración Pública a futuro. Este es uno de los elementos centrales de esta tercera reforma, ya que traería consecuencias transversales en toda la organización departamental, tales como la subcontratación de personal en diferentes áreas de apoyo.

Los cambios más relevantes<sup>15</sup> de esta tercera reforma en particular, fueron orientados por la interiorización de principios gerenciales privados a la organización pública-estatal.

Caracterizados ampliamente los tres procesos de reforma administrativa, adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante

los años 90', pasaremos ahora a la segunda parte del trabajo donde se analizar las implicaciones de las transformaciones de la burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca tras la puesta en marcha de estas tres reformas administrativas, en función de la estructura, el tamaño de la burocracia, los costos de funcionamiento, las competencias (políticas públicas), las atribuciones y las funciones que cumple dicha administración pública del ente territorial.

#### **1.4. Implicaciones de las reformas administrativas**

La segunda parte del trabajo la abriremos con un interrogante de orden central. ¿Qué implicaciones han traído los procesos de implementación del New Public Management, vía reformas administrativas, en nuestro particular contexto?

Para revisar las implicaciones de la entrada del paradigma gerencialista vía reforma administrativa en el Departamento del Valle del Cauca, centraremos el análisis en los procesos de transformación de la burocracia pública. La nueva gerencia pública que emergió con las reformas administrativas, describe las particularidades de las organizaciones público - estatales igualándolas con las privadas, vía

15. Todos los cambios fueron sugeridos por el "Plan de Reforma Económica Territorial". Este estudio técnico aparece, de igual forma, referenciado dentro de las consideraciones del Decreto No. 1867 de 1.999.

concentración en los resultados organizacionales.

Los procesos de transformación de la burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca en su nivel central, inspirados en el New Public Management y por ende en principios gerenciales propios de ámbitos privados, han traído consigo implicaciones directas sobre el tamaño de la burocracia (mayor o menor número de empleados en el sector gobierno y en cada sub-área); sobre la cantidad de recursos destinados al funcionamiento del aparato burocrático (gastos de personal y los gastos de administración); sobre los recursos destinados a la inversión por parte de la entidad territorial, (capacidad de gestión administrativa); y sobre la gobernabilidad de la entidad territorial (capacidad del Estado de implementar políticas públicas).

A continuación se analizará separadamente cada una de estas implicaciones que han traído los procesos de transformación del esquema burocrático, a través de las tres reformas administrativas adelantadas durante los años 90' en el Departamento del Valle del Cauca.

## **2. Tamaño de la burocracia: La dimensión del Departamento del Valle del Cauca**

Una de las implicaciones o consecuencias directas de las

reformas administrativas sobre las burocracias públicas es claramente su desarticulación o debilitamiento sistemático, en relación al cada vez menor número de funcionarios vinculados a la Administración Central del ente territorial. Este elemento se relaciona directamente con una de las variables claves desarrolladas en la investigación: El tamaño de la Burocracia.

Detrás de cada reforma administrativa estuvo implícito un proceso de reducción de cargos que apuntaban a una reducción de gastos de la entidad territorial. La disminución sensible de la burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca, no era compatible con los propósitos y discursos de la administración encargada de las reformas administrativas. Mientras la burocracia pública departamental fue debilitada con la puesta en marcha y posterior consolidación de políticas tipo New Public Management, las autoridades públicas encargadas de la co-administrar el ente territorial, proyectaban a través de discursos medidas de fortalecimiento institucional y compromisos para evitar los avances en el debilitamiento de la burocracia departamental.

De manera general, las reformas administrativas implementaron una política de debilitamiento de la burocracia pública. Fruto o resultado de los cambios organiza-

cionales caracterizados líneas atrás, aparecieron notables variaciones en el número de funcionarios de los diferentes despachos, observándose una reducción de más de 5000 funcionarios entre los años 1991 y 2003, principalmente trabajadores oficiales de las Secretarías de Agricultura y de Obras Públicas.

La reducción sistemática del total del número de funcionarios de la Administración central, fue una política de nueva gerencia pública aplicada con las tres reformas administrativas e inspirada en el paradigma gerencialista. Esta política no sólo tiene fundamentos de orden fiscal, como veremos en el siguiente aparte, sino también

encuentra explicación en la supuesta necesidad de estructurar una organización más aplanada, o de estructura plana, donde se reducen los niveles jerárquicos detrás de la interiorización de técnicas propias del management privado, tales como el downsizing<sup>16</sup>, el empowerment<sup>17</sup> y el outsourcing<sup>18</sup>.

Tras la puesta en marcha de las reformas administrativas y la disminución del tamaño de la burocracia en el Departamento del Valle del Cauca, se redujo no sólo la capacidad operativa, sino la propia capacidad de gestión, es decir la capacidad que tienen las burocracias de resolver problemas de adentro hacia afuera.

16. Forma de reorganización o reestructuración de las empresas mediante la cual se lleva a cabo una mejoría de los sistemas de trabajo, el rediseño organizacional y el establecimiento adecuado de la planta de personal para mantener la competitividad. En strictu sensu significa una reducción de la planta de personal, pero, en general expresa una serie de estrategias orientadas al Rightsizing (logro del tamaño organizacional óptimo) y/o al rethinking (repensar la organización).

17. Empowerment significa potenciación o empoderamiento que es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo. El Empowerment es una herramienta de la calidad total que en los modelos de mejora continua y reingeniería, así como en las empresas ampliadas provee de elementos para fortalecer los procesos que llevan a las empresas a su desarrollo.

18. Outsourcing o Subcontratación, también llamado tercerización o externalización, es el proceso económico en el cual una empresa determinada mueve o destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas, a una empresa externa, por medio de un contrato.

CUADRO 1 RESUMEN EJECUTIVO DEL TOTAL DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE AÑO POR AÑO (1.991-2.003)

DEPENDENCIA	AÑO 1991	AÑO 1992	AÑO 1993	AÑO 1994	AÑO 1995	AÑO 1996	AÑO 1997	AÑO 1998	AÑO 1999	AÑO 2000	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003
DESPACHO DEL GOBERNADOR	47	-	-	85	82	-	-	88	-	44	79	86	92
SECRETARIA DE PLANEACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	65	73	72	65
SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80	58	56	55
SECRETARIA DE AGRICULTURA	678	-	-	669	595	-	484	435	-	57	67	63	62
SECRETARIA DE EDUCACIÓN	979	-	518	838	572	-	17590	493	-	85	13	115	108
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	28	29	27
SECRETARIA DE GOBIERNO	1110	-	707	648	614	611	-	527	-	114	58	44	43
SECRETARIA DE HACIENDA	436	-	406	403	-	367	-	352	-	104	149	149	147
SECRETARIA JURÍDICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	48	49	46	43
SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	261	179	180	169
SECRETARIA DE CONTROL INTERNO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	13	15	13
SECRETARIA DE TELEMÁTICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	16	16	14
SECRETARIA DE CULTURA Y TURISMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11	11	13
SECRETARIA DE VIVIENDA Y DESARROLLO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	36	-
SECRETARIA DE SALUD	273	-	275	301	308	306	-	285	-	-	148	143	-
SECRETARIA DE SALUD -RENTAS CEDIDAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	150	-	-	132
FODE - SITUADO FISCAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49	53	54	45

SECRETARÍA DE COORDINACIÓN Y CONTROL	31	-	57	64	58	64	65	53	-	-	-	-	-
SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	371	-	384	366	348	-	-	310	-	-	-	-	-
SECRETARÍA DE OO.PP.	1870	-	1840	237	1291	1533	1195	1150	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Servicio a la Comunidad	86	-	104	106	107	103	99	94	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo Jurídico	71	-	69	71	80	80	73	67	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Planeación	66	-	74	87	98	100	99	92	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Tránsito y Transporte	130	-	120	132	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Informática -DAI-	-	-	-	-	21	18	18	17	-	-	-	-	-
Gerencia para el Desarrollo Económico de Comercio y Apertura	-	-	8	5	8	6	7	6	-	-	-	-	-
Gerencia para Megaproyectos Estratégicos	-	-	13	5	7	7	7	3	-	-	-	-	-
Gerencia para el Desarrollo Social	-	-	8	15	15	15	15	14	-	-	-	-	-
Gerencia del Litoral Pacífico	-	-	13	11	13	7	8	8	-	-	-	-	-
Gerencia Cultural	-	-	6	7	-	-	7	7	-	-	-	-	-
Oficina Regional para la Prevención y atención de desastres.	-	-	-	-	-	-	5	5	-	-	-	-	-
TOTAL GENERAL	6148	-	4589	4050	4217	3217	19672	4006	-	1.110	1.098	1135	1083

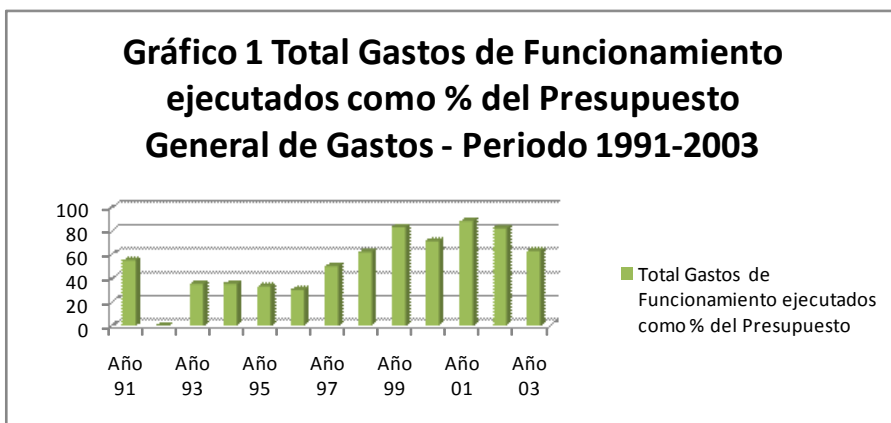
FUENTE: Para los datos antes del año 2000, las respectivas dependencias. Después del año 2000, Secretaría de Desarrollo Institucional. Nota: La presente información se ha tomado de los datos registrados en el Área de Nómina de Políticas Públicas y se tiene como referencia el número de funcionarios existentes en el mes de Diciembre para cada año. El año 2000 se ha tomado a partir de Mayo/2000. El dato del año 1997 incluye el personal docente pagado con el situado fiscal. El dato suministrado por la Secretaría de Servicios Administrativos descontando dicho personal es de un total de 3979 funcionarios, para dicho año.



### 3. Costo de la burocracia: Los gastos de funcionamiento

La segunda de las implicaciones o consecuencias directas de las reformas administrativas sobre las burocracias públicas recae sobre los gastos de funcionamiento de la entidad territorial; es decir, el costo de la Burocracia.

La necesidad de reducción de los gastos de funcionamiento de la entidad territorial obedeció principalmente a razones de orden fiscalista, ya que el Departamento inició cada proceso de reforma con un fuerte y desfinanciado déficit fiscal, robustecido en parte por cada administración saliente.



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.

Los objetivos fiscales de las reformas administrativas no se cumplieron. A pesar de que las reformas disminuyeron en casi un 80% el total de los funcionarios de la Administración central del Departamento, los gastos de funcionamiento de la entidad en términos porcentuales no disminuyeron sino por el contrario tendieron a aumentar como porcentaje del presupuesto de gastos de la entidad territorial. (Gráfico 1)

Las reformas administrativas de los años 90' no lograron sus pro-

pósitos fiscales, en la medida en que no lograron reducir los gastos de funcionamiento de la entidad, a pesar de que era una consignada esencial de los procesos de reforma. Tras la puesta en marcha de las reformas administrativas quedó incumplida la promesa de reducir los gastos de funcionamiento para aumentar la inversión.

El balance de los gastos de funcionamiento (Gráfico 1), en lugar de reducirse tras la implementación de reformas administrativas

o políticas de gerencia pública tipo New Public Management durante los años 90', aumentaron sistemáticamente, lo que prueba los efectos contrarios de orden fiscal de las reformas administrativas.

#### **4. Burocracia y gestión administrativa: los recursos de inversión**

Las transformaciones de las burocracias públicas adelantadas durante los años 90' en el departamento del Valle del Cauca también tendrían implicaciones para la gestión administrativa en relación a la disminución sistemática de los recursos de inversión.

La transformación y reducción de la burocracia pública presentada en el Departamento del Valle del Cauca afectó directamente la gestión administrativa, ya que tales aparatos burocráticos son indispensables y necesarios en la implementación de los diversos cursos de acción gubernamental.

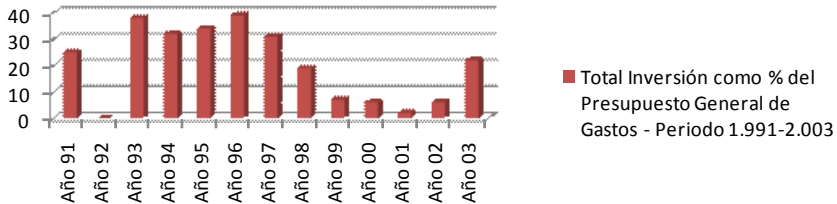
Las burocracias públicas son un elemento central en la materialización de la gestión administrativa. La reducción de las mismas bajo la puesta de marcha de las reformas administrativas de los años 90', afectó en esencia la instrumentalización y ejecución de las propias políticas públicas.

Los procesos de reforma administrativa al no lograr sus objetivos financieros, afectaron directamente la ejecución o implementación de políticas públicas en el orden departamental<sup>19</sup>, disminuyendo los recursos destinados a la inversión.

Los recursos destinados a la inversión sólo crecieron en términos porcentuales, con la primera reforma administrativa. Detrás de los otros dos procesos de reforma, dichos recursos disminuyeron, logrando sólo una leve mejoría en el año 2003. (Gráfico 2) Este argumento se refuerza si observamos la inversión durante los años de las dos últimas reformas administrativas, a precios constantes del año 98. (Gráfico 3)

19. Cuando hablamos de Políticas Públicas del orden Departamental, no nos referimos a la ejecución que debe hacer el Departamento por mandato constitucional de las políticas públicas nacionales, ya que en materia de prestación de servicios los departamentos han venido cumpliendo las funciones asignadas en salud, educación y vías. Nos referimos a otras áreas donde los recursos propios de libre destinación del Departamento son esenciales para su ejecución. Sectores como cultura, ciencia y tecnología, educación superior, recreación, deporte, vivienda, electrificación entre otros, en los cuales también tiene funciones asignadas y cuya disponibilidad de recursos ha limitado el adecuado cumplimiento de las mismas.

**Gráfico 2 Total Inversión como % del Presupuesto General de Gastos Periodo 1991-2003**

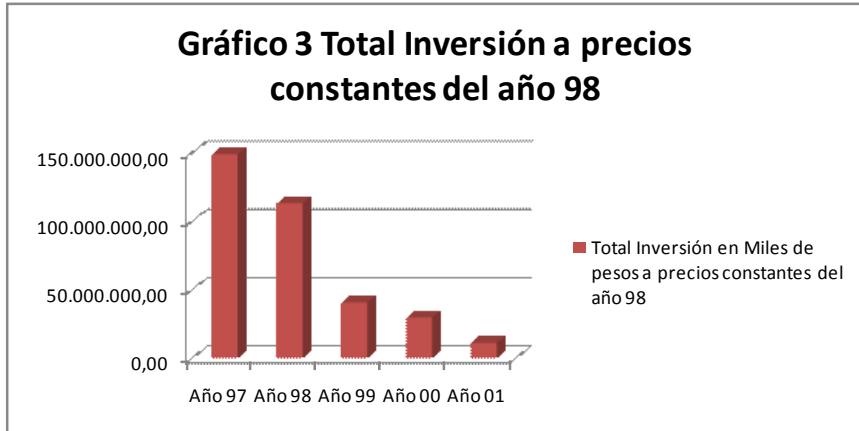


FUENTE: Secretaría de Hacienda Departamental.

Según los datos aportados por Argote, la disminución de la inversión ha sido dramática durante los años de las dos últimas reformas administrativas. Dicha variable, desde el año 98, año de la segunda reforma, al año 2001, año de la tercera reforma, muestra que la inversión ha disminuido en términos reales -24.10% del año 97 al 98; -64.20% del año 98 al 99; -27.10 del año 99 al 2.000; y -63.20% del año 2000 al 2001.<sup>20</sup>

Este es otro de los efectos contrarios de las reformas administrativas, en esta ocasión, en relación a la capacidad de gestión administrativa. Uno de los axiomas centrales de los procesos de reforma administrativa era la disminución de los gastos de funcionamiento para aumentar los gastos de inversión; empero esta situación no se materializó, afectando directamente la gestión del Departamento del Valle del Cauca.

20. Argote Vega, José Luis. (2006), Evaluación de las finanzas públicas en las subregiones del Valle del cauca 1997-2001, Cali, Programa Editorial de la Universidad del Valle. p. 147 y ss.



FUENTE: Tomado libremente de Argote, 2006.

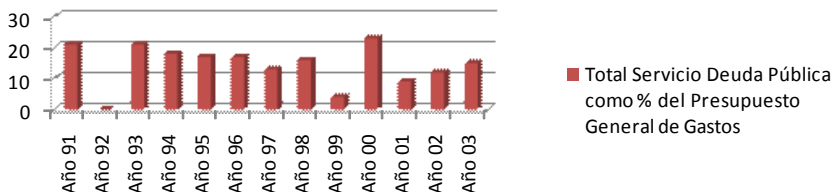
Disminuir gastos no significó directamente o automáticamente aumentar la inversión en la entidad territorial. Este es otro de los aprendizajes de los procesos de reforma administrativa adelantados en el Valle del Cauca. Dichos procesos aunque pretendieron aumentar la inversión vía reducción de gastos, fundamentalmente de personal, no lo lograron, ya que estas operaciones no se realizan por el sólo hecho de implementar políticas sistemáticas de reducción o debilitamiento de la burocracia pública.

Por otra parte, en relación a la deuda pública, qué es el tercer rubro que conforma los gastos tota-

les de la entidad territorial, ésta tuvo un comportamiento bastante variado durante la década de los años 90', razón por la cual no lo podríamos relacionar de manera directa con los procesos de reformas administrativas.

Hubo una leve reducción en los servicios de la deuda pública de los años 93 a 99 (Gráfico 4). Durante el año 2000 hubo un abultado incremento relacionado con la crisis económica del año inmediatamente anterior. Para los años 2001 a 2003 se volvió a presentar un nuevo incremento de la deuda pública como porcentaje del presupuesto general de gastos de la entidad territorial.

**Gráfico 4 Total Servicio Deuda Pública como % del Presupuesto General de Gastos Periodo 1.991-2.003**

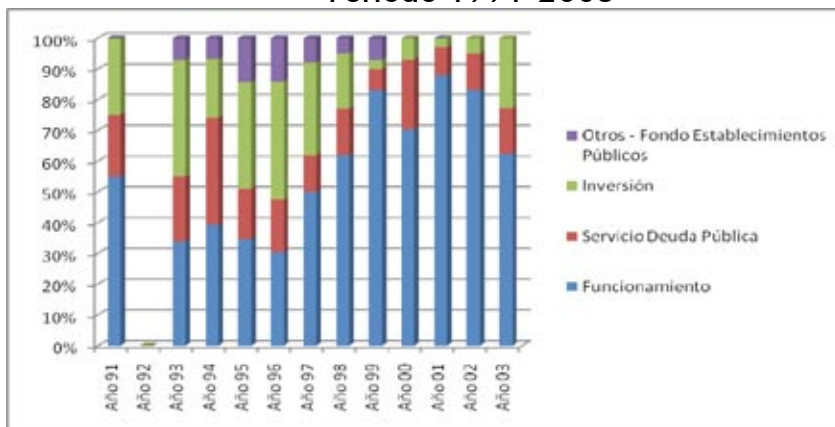


FUENTE: Secretaría de Hacienda Departamental.

En síntesis, si cruzamos las tres variables analizadas, obtendríamos una tendencia creciente en los gastos de funcionamiento, una tendencia decreciente y real de los gastos de inversión y finalmente una tendencia variada del servicio de la deuda pública, (Gráfico 5) lo cual demostraría un fracaso en términos

fiscales de las reformas administrativas, adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 90. Dicha situación organizacional también comenzaría a jugar en contra de la capacidad de gestión de políticas públicas del Departamento del Valle del Cauca.

**Gráfico 5 Funcionamiento - Deuda - Inversión como % del Presupuesto General de Gastos Periodo 1991-2003**



FUENTE: Secretaría de Hacienda Departamental.

## 5. Deterioro fiscal, destrucción de la burocracia e ingobernabilidad

La última de las implicaciones o consecuencia directa de las reformas administrativas, es la pérdida de gobernabilidad de la entidad territorial<sup>21</sup>. Este elemento se relaciona directamente con la capacidad (incapacidad) de implementación de planes, programas y proyectos (políticas públicas) por parte del Departamento.

Dicha pérdida de gobernabilidad o pérdida de capacidad de implementación de políticas públicas en el orden departamental se relaciona directamente con dos elementos centrales de las reformas administrativas. El primero de ellos, el componente fiscal, que aunque fue uno de los aspectos perseguidos pero no alcanzados por las reformas administrativas. La realidad fiscal al final de los años 90' era de un fuerte deterioro fiscal que generó ingobernabilidad para la entidad territorial.

La gobernabilidad se deteriora en nuestra región como resultado de una mala aplicación de las cuestiones fiscales, lo que deriva en un colapso de las finanzas públicas. Al presentarse dicho colapso,

se presenta un primer problema de ingobernabilidad, ya que los gobernantes elegidos no son capaces de cumplir sus programas de gobierno anunciados en campaña. Cuando un gobernante lo único que puede hacer es recortar personal, renegociar la deuda, y ocuparse de otro tipo de cuestiones secundarias, no puede concentrarse en los ejes principales de las políticas públicas, no pudiendo concretarlas por carencia de recursos, presentándose un problema rave de gobernabilidad.

El segundo elemento generador de ingobernabilidad ligado directamente a los procesos de reforma administrativa fue la destrucción sistemática de la burocracia departamental.

Este segundo elemento generador de ingobernabilidad aparece cuando se despiden el funcionariado, es decir cuando se destruye la burocracia departamental. Cuando se presente este fenómeno *tras y más allá* de las reformas administrativas, se destruye el capital social institucional de la sociedad. Si se tiene un capital acumulado en el sector público, gente que sabe hacer las cosas en general y se despide, se presenta una masacre y criminali-

21. Las dos hipótesis sobre la pérdida de gobernabilidad del Departamento del Valle del Cauca, aparecen desarrolladas in extenso en el eje temático GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA, ORGANIZACIONES SOCIALES Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, del PLAN MAESTRO DE DESARROLLO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO DEL VALLE DEL CAUCA AL 2015, el cual fue asesorado por el Profesor Edgar Varela Barrios durante el año 2003.

zación del funcionariado, por ende una destrucción del capital social institucional. La cultura política frente al funcionariado, insiste en la equivocada idea de que todos los burócratas son corruptos, tienen sus puestos, no hacen nada y sí reciben su salario, lo cual justifica los procesos de destrucción de la burocracia seccional.

Al presentarse la destrucción de la burocracia, el hecho se manifiesta en una incapacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, por parte de la entidad territorial, ya que no cuenta con el capital humano necesario para propiciar dichas respuestas. Cuál ha sido entonces, la alternativa secundaria ha este hecho? La Subcontratación con el tercer sector. Según la teoría de la descentralización, se adelgaza el nivel central, formulando políticas y evaluándolas, se crea una instancia intermedia para que apoye los programas cuando haya que fortalecer el nivel local. Sin embargo, en ninguna parte de la teoría de la administración pública, la descentralización manifiesta que se debe destruir el funcionariado que atiende las demandas de los ciudadanos. Esta situación objetiva de destrucción de la burocracia departamental genera ingobernabilidad, ya que confina a la entidad territorial a desaparecer de la escena de provisión de bienes y servicios públicos.

Finalmente, para cerrar esta segunda parte del trabajo podemos afirmar que las reformas administrativas con el afán de reproducir o quizás querer materializar una retórica inspirada en ámbitos privados, desarticularon, la capacidad operativa y de gestión del Departamento del Valle del Cauca, generando ingobernabilidad al desestructurar la burocracia pública y disminuir sistemáticamente los recursos de inversión de la entidad territorial.

## **6. Burocracia, reformas administrativas y gestión pública en el Valle del Cauca: aprendizajes para los actuales procesos de modernización estatal a nivel local**

La administración pública del Departamento del Valle del Cauca experimentó un intento de transición desde el modelo de organización burocrático a un modelo gerencialista, inspirado por el New Public Management. Dicho proceso de transformación de la burocracia pública Departamental tuvo como objetivo mejorar la *performance* en las funciones públicas y sociales del ente territorial, para lo cual se activaron una serie de políticas de gerencia pública, también conocidas de manera tradicional como reformas administrativas.

A partir del año 1991 se adelantaron tres reformas administrativas en la administración central del Departamento del Valle del Cauca, las cuales respondieron a procesos macro de modernización del Estado colombiano en su nivel central, adecuando la estructura, el funcionamiento, la cultura y los resultados, a las normas, competencias y mandatos derivados de la Constitución Política Nacional de ese mismo año y a las distintas leyes que desarrollaron los preceptos constitucionales consignados en dicha carta política.

Las reformas administrativas transformaron internamente la organización departamental, en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados. Estos cambios, tuvieron no sólo alcance manageriales sino también políticos en relación al manejo de los asuntos públicos del Departamento.

La administración pública departamental tras la activación de los procesos de reforma administrativa, se pretendió transformar en nombre de la eficiencia, la eficacia y la economía, lo cual ha derivado en un desmonte gradual de su burocracia pública. Esta situación se torna algo paradójica: mientras la burocracia pública seccional, se ha ido desmontando sistemáticamente, las competencias y atribuciones entregadas desde el centro del Estado colombiano, han aumentado en un

panorama presupuesto de escasez de recursos.

Una de las problemáticas que se derivan de la implementación de la tesis de las tres *E* (eficiencia, eficacia y economía) a ultranza en la administración pública, es la tergiversación de los medios en fines. La administración posburocrática transforma estas tesis, convirtiendo a la eficiencia, la eficacia y la economía, en fines en sí mismos para la organización, en lugar de ser medios para alcanzar los fines organizacionales, que para el caso se deben relacionar con los intereses de la sociedad.

Los procesos de reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca, no escaparon a dicha confusión o tergiversación y terminaron confundiendo fines con medios organizacionales, ya que existió siempre la duda en si lo que realmente debía buscar la administración departamental con las reformas en cuestión era propender por una sociedad más justa, igualitaria, libre, segura, organizada, educada, sana, con capacidad económica para vivir, intercomunicada, integra y competitiva; o, propender por una administración departamental, la cual debe ser ante todo eficaz, es decir, hacer lo que corresponde, hacer de acuerdo a sus competencias, y que una vez lograra la eficacia, se buscara la eficiencia.



En relación a la dimensión política administrativa del ente territorial, en tanto Estado subnacional, la implementación de políticas de gerencia públicas, tipo New Public Management, dejó al final del proceso, una organización con similares problemas (paternalismo/clientelismo/corrupción/ingobernabilidad/disfuncionalidad institucional) a los presentados al inicio de los años 90'.<sup>22</sup>

A pesar de que la burocracia pública del ente territorial haya sufrido cambios mayores en relación a un aumento de su inestabilidad con cada una de las reformas administrativas, la abstracción de su función institucional; es decir lo que representa la burocracia en el seno de la sociedad políticamente organizada, se mantuvo intacta.

La burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca, no murió, ni desapareció tras el espíritu transformador de los años 90', y aún permanece, permanece efectivamente, gracias a su gran capacidad adaptativa e innovativa, pero con una particular disminución del aparato de Estado subnacional, con un particular debilitamiento.

A pesar de que los procesos de reformas administrativas fueran adelantados bajo políticas de geren-

cia pública tipo New Public Management de igual forma se implementaron de políticas de gerencia pública de corte burocrático tras las reformas administrativas.

Los tres procesos de reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante la década de los años 90', no sólo tuvieron de New Public Management, sino también tuvieron esfuerzos de reforma burocrática, que pretendieron acabar con el paternalismo, el clientelismo, la corrupción, que se presentaba al interior de la organización departamental, tras la implementación de un depurado sistema de carrera administrativa y de criterios racionales de organización del trabajo.

Esta permanente tensión entre paradigmas (Burocrático y Postburocrático) da cuenta, hoy por hoy, de la existencia de una organización *híbrida* dentro de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, que aunque ha interiorizado principios propios del New Public Management, también ha mantenido criterios propios de las organizaciones burocráticas. En este sentido, el ideal del New Public Management de acabar con la organización burocrática no se pudo materializar del todo en la administración del Depar-

22. Prueba de la existencia de estos problemas institucional irresueltos al interior de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca por parte de las reformas administrativas, las arroja el diagnóstico realizado por el eje político - institucional del Plan Maestro para el Desarrollo Integral, Sostenible y Prospectivo del Valle del Cauca al 2015.

tamento del Valle del Cauca y continúa siendo una utopía neoliberal.

Si se observa detenidamente la implementación de políticas de gerencia pública o de reformas administrativas en el Departamento del Valle del Cauca, durante el periodo de tiempo transcurrido entre el año 1977 y el año 2003, se podría afirmar que han existido notables cambios o transformaciones en el esquema burocrático de la Administración del Departamento como entidad territorial inspirados por el New Public Management. Pero también se podría afirmar que a pesar de los cambios o transformaciones igualmente se ha conservado de cierta forma el esquema burocrático al interior de la administración departamental.

La Administración del Departamento ha pasado entonces de ser una burocracia clásica, en el sentido Weberiano del término, a una burocracia *híbrida* bajo parámetros inspirados por el paradigma del New Public Management.

En esta dirección existe hoy por hoy un cierto grado de conservación pero a la vez de transformación del esquema burocrático de la Administración Pública del ente territorial.

Conservación, en la medida en que sigue existiendo, aún hoy por hoy, una organización tipo burocrática en la administración del Depar-

tamento del Valle del Cauca. Se mantiene dentro de la organización del Departamento criterios propios de las burocracias, tales como un diseño organizacional jerárquico; una jerarquía y centralidad en la toma de decisiones; una centralidad en la racionalidad y la división del trabajo; una organización que especifica funciones, autoridad y estructura, que sigue reglas y procedimientos y que sigue resolviendo problemas de adentro hacia fuera.

En este mismo sentido, la administración pública del Departamento del Valle del Cauca, en su nivel central, sigue siendo una organización con continuidad, no pasajera ni temporal; opera de acuerdo con reglas y normas; las actividades regulares se distribuyen de modo fijo, como deberes oficiales; existen áreas de competencia delimitadas específicamente; existe una estructura jerárquica bien definida de las diferentes oficinas y de niveles de autoridad gradual; existe un sistema de reglas y normas escritas para tratar las situaciones de trabajo; el conjunto de funcionarios que se dedica a un cargo, junto con los archivos y los aparatos materiales, constituye la *oficina*; el cuerpo administrativo está separado de los instrumentos de administración; existe una separación entre la actividad oficial y la actividad privada de los funcionarios; existe una carrera administra-

tiva que establece normas y requisitos para la selección, reclutamiento, promoción y transferencia de los funcionarios dentro de los cargos de la misma; y los funcionarios reciben un sueldo - existiendo niveles de sueldo según el cargo - y no pueden aceptar pago de los clientes.

A pesar de esto, se adelantó un proceso con las reformas administrativas de transformación de dicho esquema burocrático, fundamentado en el ideario del New Public Management, que no anuló la organización burocrática, sino que propendió por su mejoramiento *per se*.

Transformación y conservación del esquema burocrático, plantea una permanente tensión al interior de la Administración del ente territorial. Estas dos caras de una misma moneda, han sido entonces los verdaderos propósitos de los procesos de reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 90'.

El grado de transformación del esquema burocrático ha pretendido, sin mucho éxito, orientar la administración al logro de resultados; ha buscado que la organización se centre en la calidad y el valor agregado; en la adecuada producción de bienes y servicios; en la competencia y el servicio al cliente.

Las reformas burocráticas no se agotan con los procesos de

reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante la década de los años 90'. La burocracia sigue existiendo y estamos bastante lejos de materializar una organización postburocrática en la administración departamental. En relación a esto, se debe entender el ideal tipo burocrático como un medio y no como un fin. Si se logra dicho entendimiento, las organizaciones público - estatales y sus diseñadores, no deben pretender reproducir las condiciones de dicho *Ideal*, sino por el contrario encontrar explicaciones a través del *Ideal tipo* a la realidad burocrática que viven tales organizaciones, con el ánimo de resolver, ahí sí, de manera eficiente y racional, las situaciones problemáticas de la sociedad. Estas son las potencialidades, inexploradas e inexploradas del paradigma burocrático, por parte de las organizaciones públicas - estatales, en nuestros particulares contextos.

No considerar las potencialidades del paradigma burocrático lleva a problemas de flexibilidad administrativa que han derivado en organizaciones preburocráticas, paternalistas, clientelistas y corruptas, en lugar de organizaciones postburocráticas tan anheladas por el New Public Management.

Las reformas administrativas adelantadas en el Valle del Cauca por querer materializar el ideario del

New Public Management, no construyeron instituciones burocráticas en el sentido moderno del término, ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos de dicho paradigma, donde los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos. En pleno proceso de transformación para conseguir organizaciones plenamente burocráticas, aparece el New Public Management que nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de la empresa privada. El resultado lógico de esta desafortunada intromisión no son unas instituciones posburocráticas sino unas instituciones preburocráticas en las que predominan viejos problemas administrativos.

En este sentido, la puesta en marcha de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle de Cauca durante los años 90', bajo los principios del New Public Management, no impactaron positivamente la burocracia pública de la entidad territorial, y por el contrario han deformado la naturaleza y finalidad pública - estatal de dicha entidad.

Finalmente, quizás lo más complejo de todo este proceso, es la reconfiguración a la que estamos asistiendo, de las relaciones Estado - Sociedad, y de las Políticas Públi-

cas, como consecuencia lógica de la reproducción del New Public Management en nuestras latitudes. Resultado de ello, por un lado la configuración de un Estado, cada vez más desentendido de sus fines y objetivos, que transforma los derechos sociales, económicos y culturales, en simples mercancías, provistas bajo los imperiosos criterios de la ley de la oferta y la demanda, sin considerar si quiera, las funestas consecuencias para la gran mayoría la sociedad. Por otro lado, la configuración de un ciudadano, que comienza a comportarse como un cliente, por supuesto despolitizado, es decir, desprovisto de ciudadanía en tanto ejercicio de derechos. Al transformarse al Ciudadano en Cliente, en lugar de avanzar hacia la garantía y protección de los derechos humanos, lo cual debe ser la razón de toda organización política, revierte los derechos y los convierte en simples mercancías. El *ciudadano*, que otrora exigía materialización de derechos, se transforma a la luz de la transformación misma del Estado, en un *cliente* que simplemente demanda una serie de mercancías (salud, educación, seguridad social, vivienda, recreación, cultura, etc.) provistas por diferentes agentes (estatales / privados / mixtos / no estatales) que participan de un mercado.

## Bibliografía

Argote, Vega, José Luis. (2006), *Evaluación de las finanzas públicas en las subregiones del Valle del cauca 1997-2001*, Cali, Programa Editorial de la Universidad del Valle.

Decreto Departamental 1600 de 1997, “Por medio del cual se sanciona el Estatuto Básico de la regionalización y descentralización administrativa”.

Decreto Departamental 1603 de 1977, “Por medio del cual se sanciona el Estatuto Básico para la Desconcentración”.

Decreto Departamental 0080 de Enero 20 de 1992, “Por medio del cual se modifica la Estructura Administrativa del despacho del Gobernador”.

Decreto Departamental 0083 de Enero 22 de 1992, “Por medio del cual se modifica la planta de cargos del despacho del Gobernador”.

Decreto Departamental Extraordinario 0442 de Marzo 27 de 1998, “Por medio del cual se reestructura la Administración Departamental del sector

Central y Descentralizado.”

Decreto Departamental 1867 de Diciembre 22 de 1999, “Por medio del cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del valle del cauca y se dictan otras disposiciones.”

Decreto Departamental 0013 del 21 de Enero de 2000 “Por medio del cual se modificaba el decreto 1867 del 22 de Diciembre de 1999”

Decreto Departamental 0016 del 21 de Enero de 2000 “Por medio del cual se fijan las plantas de personas de empleados públicos en las Dependencias de la Administración Central del Departamento del valle del cauca”.

Decreto Departamental 0061 del 28 de Enero de 2000 “Por el cual se modifica el Decreto 0013 de Enero de 2000”.

Decreto Departamental 0062 del 28 de Enero de 2000 “Por el cual se modifica el Decreto 0016 del 21 de Enero de 2000...”

Decreto Departamental 0121 del 23 de Febrero de 2000 “Por el cual se modifica el Decreto 0066 del 28 de Enero de 2000.”.

Decreto Departamental 0279 del 3 de Mayo de 2000 “Por el cual se compilaban las disposiciones referentes a la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del valle del cauca...”.

Decreto Departamental 0349 del 2 de Mayo de 2001 “Por medio del cual se ajusta la estructura administrativa y la escala salarial del nivel central de la Administración del Departamento del valle del cauca, se modifica el Decreto 0279 de Mayo 3 de 2000 y se dictan otras disposiciones.”

Decreto Departamental 0350 del 2 de Mayo de 2001 “Por medio del cual se establece la planta global de la administración central del Departamento del valle del cauca”

Ordenanza departamental No. 14 de 1976, “Por la cual se autoriza la expedición de los Estatutos de la regionalización, la descentralización y la desconcentración administrativa para el Departamento del valle del cauca.”

Ordenanza departamental No. 083 de Diciembre 30 de 1991 “Por la cual se otorgaban facultades al Gobernador

del Departamento del valle del cauca para efectuar una reforma administrativa en el ámbito departamental”

Ordenanza departamental No. 043 de Mayo 31 de 1996, “Por medio de la cual se otorgan facultades *protempore* al Señor Gobernador para reestructurar la Administración Departamental en su nivel Central y Descentralizado:”

Ordenanza departamental No. 013 de Junio 5 de 1997, “Por medio de la cual se prorrogan las facultades concedidas al Señor Gobernador para reestructurar la Administración Departamental en su nivel Central y Descentralizado.”

Ordenanza departamental No. 079 de Noviembre 5 de 1999 “Por medio de la cual se conceden facultades *protempore* al Señor Gobernador para implementar programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de los órganos de la administración departamental.”

Ordenanza departamental No. 104 de Febrero 5 de 2001 “Por la cual se conceden facultades *pro-tempore* al Señor Gobernador del Departamento del valle del cauca, para efectuar

ajustes o adecuaciones a la Estructura Administrativa del Departamento”.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Nacional de Planeación – Gobernación del Valle del Cauca. *Plan de reforma económica territorial*, Santiago de Cali, 1999.

Proyecto de Ordenanza Departamental No. 001E-91 de 1991.

Proyecto de Ordenanza Departamental 060 de 1996.

Proyecto de Ordenanza Departamental 016 de 1997

Proyecto de Ordenanza Departamental 022 de 1999

Proyecto de Ordenanza Departamental 079 de 1999

Proyecto de Ordenanza Departamental No. 066 de 2001

Rodríguez, Libardo. (2001), *Estructura del Poder Público en Colombia*, Bogotá D.C., Editorial Temis.

Varela Barrios, Edgar. (2005), *La Mercantilización de lo Público*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, 2da Edición.

# La historia del Concejo Municipal en Santiago de Cali\*

Lina María Muñoz Aristizábal\*\* y Rosalía Correa\*\*\*  
 linamunoz@javerianacali.edu.co  
 rcorrea@javerianacali.edu.co

Recibido: 25/11/2008 Aprobado evaluador interno: 10/12/2008 Aprobado evaluador externo: 27/04/2009

## Resumen

El artículo presenta los principales hitos políticos, jurídicos y sociales de la historia del Concejo Municipal de Santiago de Cali, desde el periodo de la Colonia hasta la Constitución de 1991, con el fin de analizar las transformaciones que esta Corporación Administrativa ha tenido en cuanto a su dinámica política, sus funciones, sus miembros y su elección popular. Se presenta un análisis comparado de las funciones de los Concejales entre la Constitución de 1886, el Acto Legislativo No. 3 de 1910, la Ley 4<sup>o</sup> de 1913, la Reforma Administrativa de 1968 y la Constitución de 1991. Finalmente, se presenta una revisión sobre la composición del Concejo Municipal en Santiago de Cali, teniendo en cuenta el desarrollo económico e industrial de la ciudad en los siglos XIX y XX, la relación entre las élites social y política dentro de la Corporación y la elección popular Alcaldes en 1986.

## Palabras Clave

Concejo Municipal, Santiago de Cali, Ciudadanía, Constitución de 1991.

## Abstract

The article presents the political, judicial and social milestones of the history of the *Concejo Municipal* of *Santiago de Cali* since the colonial period to the Constitution of 1991. The purpose of the text is to analyze this administrative corporation's transformations in matters of its political dynamic, functions, members and popular election. It presents a comparative analysis of the functions of the concejales in the Constitution of 1886, the 3<sup>rd</sup> legislative act of 1910, the 4<sup>th</sup> law of 1913, the administrative reform of 1968 and the Constitution of 1991. Finally, it presents a review about the composition of the *Concejo Municipal* of *Santiago de Cali* keeping in mind the economic and industrial development of the city in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century, the relation between the social and political elites of the corporation and the popular election of mayors in 1986.

## Keywords

Concejo Municipal, Santiago de Cali, Citizenship, Constitution of 1991.

\* El presente artículo hace parte de un estudio llevado a cabo dentro del grupo de investigación Problemas Políticos Globales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

\*\* Lina María Muñoz Aristizábal es Coordinadora del Programa Apersonémonos de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y miembro del grupo de investigación Problemas Políticos Globales.

\*\*\* Rosalía Correa Young es Coordinadora del Observatorio Cali Visible de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Socióloga de la Universidad del Valle y Magister en Gobierno Municipal de la Universidad Externando de Colombia.



## Introducción

El Concejo Municipal es una de las instituciones políticas y administrativas más representativas de Colombia y de los países de América Latina definidos como Estados unitarios descentralizados. Es un espacio democrático por naturaleza, en tanto que las decisiones se toman por votación y la ciudadanía encuentra en él, un espacio para participar de las discusiones sobre asuntos públicos locales.

El presente artículo tiene como objetivo mostrar la influencia de las transformaciones institucionales, constitucionales y legales y las transformaciones sociales y económicas originadas en Cali, que han permeado el acceso de actores políticos al Concejo de Santiago de Cali. Ambos aspectos trabajan tres momentos históricos: La Constitución de 1886, el Frente Nacional y la Constitución de 1991. En este sentido se presenta una revisión de las normas que en cada periodo se establecieron que fueron determinantes en la evolución de la institucionalidad de esta Corporación Pública.

El Cabildo, herencia española, era integrado por miembros de la élite criolla quienes eran el canal de relación con la corona y que posteriormente juegan un papel protagónico en las guerras de independencia. El Cabildo se constituye

en la Constitución de 1886 en el Concejo Municipal que junto con el Alcalde conformaron la estructura administrativa local. Por su parte, el Frente Nacional, es el periodo en el que los partidos, liberal y conservador, cada cuatro años se alternaban para ocupar el cargo de Presidente de la República y se distribuían equitativamente los cargos de elección popular, es decir, cada partido político contaba con un número igual de puestos en el gobierno. Incluso los Alcaldes eran elegidos por el Presidente de turno, ya que los municipios no contaban con la autonomía para escoger a sus propios gobernantes locales. La Constitución de 1991 abre la perspectiva para el desarrollo de una tendencia sociopolítica democrática en Colombia. Este gran salto cualitativo se construye a partir del principio de participación, lo que implica no sólo el reconocimiento de la oposición como un actor legítimo en el juego político-electoral, sino también la incorporación de mecanismos de participación como la consulta popular, la revocatoria del mandato, entre otros, que promueven una mayor injerencia del ciudadano en la toma de decisiones. Estos actores como veremos, no solo manifiestan la proveniencia de diferentes tendencias políticas sino también de las transformaciones socioeconómicas y culturales ocurridas en la región a

lo largo del siglo XX que determinaron el paso de la aldea a la ciudad que hoy tenemos.

## 1. Estructura institucional del Concejo colombiano

El Concejo Municipal es una corporación administrativa encargada de tomar decisiones sobre asuntos locales y ejercer control sobre la ejecución de acciones que favorezcan el interés público local. Proviene de la figura político-administrativa española denominada *cabildo*. Este órgano de autonomía municipal era el representante legal de la ciudad. Sus miembros debatían y daban solución a los problemas políticos, sociales, económicos y administrativos del municipio. Además, representaban las elites locales frente a la Corona.

En Colombia, los primeros cabildos aparecen en la Colonia y en los primeros años de la República (primera mitad del siglo XIX); éstos estaban integrados por los regidores, figura administrativa que se creó a mediados del siglo XIII en España con el Regimiento.<sup>1</sup> Los cabildos eran el único espacio de poder público al que tenían acceso los cri-

ollos, es decir, los hijos de españoles nacidos en territorio americano y considerados personalidades en sus respectivas municipalidades. En las guerras de independencia, muchos de ellos se destacaron por su vinculación e impulso al proceso.

En el siglo XIX, en la Carta Política de 1853 se fortaleció la figura del Cabildo, pues el municipio adquirió una importancia fundamental como espacio de relación social con el Estado: “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende: la elección de sus autoridades; la gestión de las materias de su competencia; y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos”.<sup>2</sup>

La Constitución de 1886 consolida el Estado centralizado unitario y por primera vez se emplea la expresión Concejo Municipal en una carta constitucional,<sup>3</sup> expresión que continúa vigente. La denominación de Concejales se empleó por primera vez en el Art. 160 de la Ley 4<sup>o</sup> de 1913, pues a pesar de que en

1. Forma de gobierno que crea la Corona Española a mediados del siglo XIII debido al abuso de poder y posterior fracaso de los Concejos.

2. Colombia, Constitución de la República de Nueva Granada 1853, [en línea], disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/67926281091469673665679/p000000.htm>, recuperado: 18 de octubre de 2009.

3. Colombia (2008), Constitución Política de la República de Colombia 1991, Bogotá, Temis, Art. 5, 198, 199.

la Constitución de 1886 se había hecho referencia a los integrantes del Concejo, ellos recibían aún el nombre de Concejeros Municipales. En los Actos Legislativos posteriores a 1913 se siguió utilizando la expresión Concejales.

Fuera de la poca uniformidad que en principio se empleó para referirse al Concejo y a los Concejales, este órgano de representación entre 1886 y 1991 ha contado con muchos ajustes. En la Constitución aprobada en 1886, los concejales eran elegidos por el voto popular para un periodo de 2 años y su número oscilaba entre 6 y 12 miembros según el total de habitantes del municipio. Contaban con un número de suplentes igual al número de principales. La figura del suplente se creó para reemplazar las faltas absolutas o temporales de los principales. Los Concejales principales frecuentemente eran figuras de renombre nacional que encabezaban las listas de los partidos. Es así como una de estas figuras, podía aparecer en varias listas de varios

municipios, como candidato para un determinado periodo.

En contraste, la Constitución de 1991 les alargó el periodo a 3 años y eliminó los suplentes.<sup>4</sup> En nuestros días, el periodo es de 4 años<sup>5</sup> y las vacancias por faltas absolutas son suplidas por los candidatos no elegidos de la lista, según el orden de inscripción en ella.

La elección popular se constituye en otra característica de la naturaleza del Concejo Municipal. Desde la Constitución de 1886 se estipuló esa condición, la que se ha reafirmado en las posteriores reformas constitucionales, en la Constitución de 1991 y en el Acto Legislativo 02 de 2002 en el que los Concejales son elegidos para un periodo de 4 años.

La Constitución de 1991 les otorgó el derecho a recibir honorarios.<sup>6</sup> Su remuneración equivale al salario diario del alcalde, por sesión de plenaria asistida y en 1999 obtienen el carácter de servidores públicos: “*Los empleados públicos*

4. *Ibíd.*, Título VI, Cáp. I, Art. 134.

5. Colombia, Congreso Nacional de la República (2002), “Acto Legislativo 02 de 2002, por medio del cual se modifica el Periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, Bogotá.

6. Colombia (2008), Constitución Política de la República de Colombia 1991, Op. Cit., Artículo 312; Colombia, Congreso Nacional de la República (1994, 2 de junio), Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a “modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” [en línea], disponible en: [http://www.cra.gov.co/portal/www/resources/lvy\\_ley%20136%20de%201994.pdf](http://www.cra.gov.co/portal/www/resources/lvy_ley%20136%20de%201994.pdf), recuperado: 23 de octubre de 2009.

Colombia, Congreso Nacional de la República (2000, 16 de octubre), Ley 617 de 2000, por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [en línea], disponible en: <http://www.contraloriacali.gov.co/archivos-pdf/normas/ley6172000.pdf>, recuperado: 20 de octubre de 2008.

*son servidores públicos. Los concejales también, pero sin tener el carácter específico de empleados públicos, dado el origen de su vinculación, por elección popular, que difiere del de aquéllos”.*<sup>7</sup>

Aunque en Colombia las instituciones de la democracia representativa como los concejos formalmente han permanecido vigentes desde su instauración, entre 1949<sup>8</sup> y 1957 a consecuencia de la confrontación política que vivió la nación entre liberales y conservadores, el Congreso fue cerrado y los concejos municipales reemplazados por los Consejos - con S – administrativos. Sus integrantes eran designados por las autoridades nacionales y departamentales<sup>9</sup>; cumplían funciones administrativas y se conformaban, según el número de habitantes del municipio: entre 10 y 12 integrantes. Tenían un periodo de 2 años y cada consejero contaba con 2 suplentes. El 20 % era escogido por el Presidente de la República y el 80% restante por el Consejo Departamental.

Finalmente y como última característica, el Concejo Municipal carece de personalidad jurídica propia, lo que lo hace, en términos de financiamiento propio, y capacidad para contratar, dependiente de los recursos del municipio como entidad territorial, que si la tiene.

### 1.1. Las funciones<sup>10</sup>

En su recorrido como institución política local, el Concejo ha tenido modificaciones constitucionales y legales para su funcionamiento, que lo han ido complejizando, aunque conserva su esencia inicial. En primer lugar, la Constitución original de 1886 estableció cinco funciones:<sup>11</sup>

- a. Ordenar lo conveniente por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito.
- b. Votar, de conformidad con las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales.

7. Colombia, Corte Constitucional (1999, abril), Sentencias, Sentencia C-222.

8. El presidente Mariano Ospina Pérez, en Noviembre de 1949 y a consecuencia de los acontecimientos posteriores al asesinato del liberal Jorge Eliecer Gaitán, decretó el estado de sitio y cerró el Parlamento. La posesión de Laureano Gómez, como nuevo presidente a partir de 1950 se hizo ante magistrados del Poder Judicial. Adicionalmente y aunque se reanudó el llamamiento a elecciones en 1951, el enfrentamiento bipartidista no garantizaba la actividad parlamentaria. En 1952, Alfonso López Pumarejo y Carlos Lleras Restrepo expidieron una declaración mostrando que en 24 meses no se había realizado ninguna sesión - Noviembre de 1949 – Noviembre 1951- (Tirado Mejía, 1989:82).

9. Colombia, Congreso de la República (2005), “Acto legislativo 01 de 2005”, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, Bogotá.

10. Ver Anexo.

11. Colombia, Constitución Política de la República de Colombia 1886, Bogotá, Art.199.

- c. Llevar el movimiento anual de la población.
- d. Formar el censo civil cuando lo determine la ley.
- e. Ejercer las demás funciones que les sean señaladas.

Una primera modificación se hace con el acto legislativo No. 3 de 1910 para asignarle la función de nombrar jueces, personeros y tesoreros. En segundo lugar, la Ley 4° de 1913 desagrega en veintidós las funciones constitucionales. Por esa razón, surgen funciones como la aprobación del presupuesto, la creación y nombramiento de nuevos cargos para ejercer funciones municipales y el ejercicio de control político sobre los actos de los funcionarios del municipio. Incipientemente, esta ley establece su ingerencia en la reglamentación de los usos del suelo.

Una nueva reforma aparece en el artículo 62 del Acto Legislativo No. 1 de 1968 que reduce las funciones a ocho y ratifica la aprobación de acuerdos y de tributos municipales, la elección de personeros y tesoreros y el nombramiento de funcionarios. Adicional a estas funciones, a los concejos se les otorgó atribuciones para autorizar al alcalde para la celebración de contratos y ejercer en algunos momentos funciones propias del Concejo.

También fueron autorizados para crear establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado en un momento en el cual el Estado creció significativamente desconcentrando o delegando funciones propias de varios ministerios. Esa misma tendencia se aplicó en los departamentos y municipios.

El marco normativo de la Constitución de 1991 se reglamentó en la Ley 136 de 1994, la Ley 617 del 2000, la Ley de Bancadas y el Acto legislativo 01 del 2007. Con base en este último, los concejos asumen funciones para aplicar la moción de censura a los funcionarios públicos que desoigan citaciones para ejercer control político. Las funciones que tienen los Concejos dentro de este marco normativo se clasifican en 4 categorías: administrativas, de planificación, financieras y electorales.<sup>12</sup>

Con las funciones administrativas autorizan al Alcalde para la celebración de contratos y la ejecución de funciones pro-tempore. Delegan funciones propias en juntas administradoras locales. Determinan la estructura de la administración municipal, las funciones de las dependencias y la escala salarial. Mediante las funciones de planificación aprueban el Plan de Ordenamiento Territorial y planes y programas de desarrollo socio-

12. Correa, Rosalía. (2009), El Rol del Concejo de Santiago de Cali y la Gobernabilidad Democrática, Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javeriana Cali.

económico, la utilización de los suelos y vigilan y controlan las actividades relacionadas como la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda.

Entre las funciones financieras esta la aprobación del presupuesto anual el cual debe corresponderse con el Plan de Desarrollo. Crean, reglamentan o eliminan tributos, tasa y contribuciones. Con las funciones electorales eligen la mesa directiva, presidente, primero y segundo vicepresidente, el secretario del Concejo, el personero y el contralor municipal.

Con base en la revisión de las normas constitucionales y legales que han definido el rumbo de este espacio institucional desde el siglo XIX se infiere que en sus iras y venires sus funciones, si bien pareciera que se han incrementado y complejizado, en su esencia las cinco funciones contenidas en la Constitución original de 1886 son las funciones base de las demás.

La Constitución de 1991 además de otorgarles un mayor número de funciones a los Concejos, también les otorga una serie de inhabilidades.<sup>13</sup> Entre las inhabilidades señaladas en la Constitución de 1991, la Ley 136 de 1994 y la Ley 617 de 2000 se encuentran las siguientes:

- Quién haya sido condenado, a la fecha de la inscripción por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, salvo que estos últimos hayan afectado el patrimonio del Estado.

- Quién como empleado público, hubiere ejercido, jurisdicción o autoridad civil, administrativa o militar, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción.

- Quién tenga vínculos por matrimonio o unión permanente, o de parentesco hasta en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, con funcionarios que ejerzan jurisdicción, autoridad administrativa, política o militar.

## **1.2. El acceso a la ciudadanía**

Hacer referencia a los cargos de elección popular en Colombia y en la mayoría de los países de occidente, remite a la concepción de ciudadanía. Ciudadano es todo individuo que de acuerdo al pensamiento

13. La inhabilidad es la falta de aptitud jurídica para ser elegido, desempeñar empleos públicos o celebrar contratos.

liberal clásico posee unos derechos y unos deberes, lo que le hace miembro de una comunidad determinada. Este concepto de ciudadanía se ha formulado entre el siglo XVIII y XX mediante un proceso acumulativo. En una primera etapa se reconocieron los derechos civiles que eran de naturaleza económica; en el siglo XIX los derechos políticos: aquellos con derecho a elegir y ser elegidos. Finalmente, en el siglo XX los derechos sociales: derecho a la salud, la educación, etc.<sup>14</sup>

Ser ciudadano o ciudadana es un sentimiento de pertenencia a una comunidad política; de igual manera, el reconocimiento de la comunidad política a la que se pertenece. La pertenencia y el reconocimiento conllevan deberes y derechos. Por tal razón asociar ciudadanía con un conjunto de prácticas concretas – votar en elecciones, gozar de la libertad de expresión, recibir beneficios sociales del Estado o cualquier otra práctica específica – limita el concepto. Ser ciudadano y ciudadana es ir más allá de estas prácticas: tener el derecho a reclamar y salirse del plano subordinado; ser deliberante en el proceso de tomar decisiones

acerca de los problemas sociales y de cómo abordarlos. Todas forman parte de la noción de ciudadanía y adquirir conciencia ciudadana es politizar el individuo. Es llevarlo a hacer parte de la esfera pública. Lo contrario es la exclusión. Es cuando existen otros que no pertenecen a una determinada comunidad y por consiguiente no son sujetos de derechos ni de deberes.

La ciudadanía supone un estatuto jurídico que atribuye derechos y deberes políticos, civiles y sociales a los sujetos que la disfrutan, ya sea por nacimiento o por su adquisición posterior. Habitar un territorio no da, por sí mismo la condición de ciudadano. Por tal razón, cada Estado tiene unas normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la nacionalidad de ese Estado y la condición de ciudadano.

A partir 1830 cuando Colombia se declara como Estado Nación independiente, su estatuto jurídico estableció quienes podían ser considerados ciudadanos: los hombres nacidos en el territorio nacional, que no fueran esclavos, estuvieran casados, tuvieran la mayoría de edad (21 años) y poseyeran bienes raíces. La Constitución de 1843 dio continui-

14. Jelin, Elizabeth: "Ciudadanía: Concepto", en Mujeres y género en América Latina [en línea], disponible en: [http://www.lai.fuberlin.de/es/elearning/projekte/frauen\\_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/je\\_ciu-dadania/contexto.html](http://www.lai.fuberlin.de/es/elearning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/je_ciu-dadania/contexto.html), recuperado: 13 de noviembre de 2008.

dad a los lineamientos anteriores y le asignó un valor monetario a los bienes: \$300 de aquella época o una renta anual superior a los \$150 e incluyó el requisito de saber leer y escribir.<sup>15</sup> En ese momento, sólo el 5% de los hombres colombianos eran ciudadanos y por lo tanto ejercían los derechos políticos: elegir y ser elegidos.

Con la Constitución de 1853 se avanza a otorgar a otros colombianos los derechos políticos con la abolición de la esclavitud y se declararon ciudadanos y con derecho al voto aquellos hombres libres, nacidos en territorio colombiano, casados y mayores de 21 años. En esta Constitución se implantó la votación popular para los cargos públicos de mayor importancia y se instauró el voto directo y secreto para elegir al presidente, al vicepresidente de la República, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al procurador general de la Nación, a los gobernadores, senadores, representantes y legisladores provinciales.

La Constitución de 1858 ratificó el derecho al voto para los hombres nacidos en el territorio nacional, mayores de edad (21 años) y que estuvieran o hubieran estado casados. Después de la Guerra Civil que

se libró entre 1859 y 1861 se aprobó la Constitución de Rionegro de corte federal y considerada la Constitución más liberal que ha tenido Colombia. Esta Constitución dio potestad a cada Estado Federal para establecer las normas que otorgaban el derecho a votar. El Estado de Antioquia por ejemplo, estableció el sufragio únicamente, para los alfabetos. Por su parte los estados de la costa y el Estado del Cauca establecieron el sufragio universal, y los Estados de Tolima, Cundinamarca y Boyacá, el requisito del alfabetismo.

La Constitución de 1886 centralista, autoritaria y confesional otorgó, en principio, la ciudadanía a los hombres colombianos mayores de 21 años, que tuvieran una profesión, oficio u ocupación legítima como medio de subsistencia. Para tener derecho a votar debían, además, saber leer y escribir y tener ingresos anuales de \$500 de aquella época. Además, se consagró de forma indirecta<sup>16</sup> la elección de senadores y presidente. Los concejales, diputados y representantes a la Cámara si eran elegidos directamente. En 1910 se implantó la elección directa para presidente de la República y por aquellos ciudadanos definidos en la Constitución del 86.

15. Tirado Mejía, Álvaro. (1989), *Nuevo Historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, p. 158.

16. Votación directa: la que se da con la participación directa de los electores, así sea de manera restringida. La votación indirecta es la que realiza un grupo de personas que elegidas por unos electores primarios. Esas personas son las encargadas de elegir al presidente y/o a los miembros de las diferentes corporaciones (Asambleas, Senado, Cámara, etc.).



En 1936 el Parlamento aprobó una reforma progresista que instauró el voto para todos los hombres mayores de edad y la mujer que no logró ese derecho pudo acceder a cargos públicos. Por esa época, algunas mujeres egresaban de las universidades y este avance cualitativo las llevó a presionar por diferentes medios, su derecho a votar.<sup>17</sup> Los primeros avances se obtuvieron durante el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla quien nombró como constituyentes a Josefina Valencia y Esmeralda Arboleda. Después fueron designadas Gobernadora del Cauca y Ministra de Educación respectivamente. Finalmente, en 1954 la ANAC<sup>18</sup> reconoció y aprobó el derecho de las mujeres a elegir y a ser elegidas, aunque fue en las elecciones presidenciales de 1958 cuando pudieron ejercer, por primera vez, el derecho a votar.

No obstante lo anterior, la representación de la mujer en cargos de elección durante el periodo subsiguiente denominado Frente Nacional fue relativamente escaso: 6.7%

por cada 100 hombres. El Concejo de Santiago de Cali es una muestra de esa tendencia. De 145 concejales elegidos entre 1958 y 1974, sólo el 4% fueron mujeres.

Aunque adquirir el derecho a votar por parte de todos los colombianos fue un proceso de más de cien años, formalmente los procesos electorales no se han visto interrumpidos, con excepción de 1953,<sup>19</sup> cuando el General Rojas Pinilla llegó a la presidencia por medio de un golpe militar. La interrupción en las elecciones se prolongó hasta 1957, año en el que los partidos Liberal y el Conservador, con Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez a la cabeza, firmaron el Pacto Sitges que “comprendía el establecimiento formal de un gobierno de coalición bipartidista; distribución paritaria de los ministerios y de los cargos en el Congreso, asambleas y concejos...”<sup>20</sup> Esta alianza buscaba dar fin a la violenta intrapartidista y dar paso a la estabilidad política.

En términos formales, en el inicio del Frente Nacional, en Colombia se contaba con una ciu-

17. Velásquez Toro, Magdalena (1999), “Derechos de las mujeres, voto femenino y reivindicaciones políticas”, en Revista Credencial Historia [en línea], disponibles en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/noviembre1999/119derechos.htm>, recuperado: 20 de enero de 2009.

18. El gobierno de Rojas Pinilla reconoció los derechos políticos de la mujer y le concedió el voto mediante el acto legislativo número 3 de la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), de agosto 25 de 1954, le concedió el voto.

19. En el siglo XIX el ejercicio electoral se vio truncado por la Guerra entre conservadores y liberales entre 1859 y 1861.

20. Silva Luján, Gabriel. (1989), “El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar”, en: Jaramillo, Jaime. (dir.), Nueva Historia de Colombia., Bogotá, Editorial Planeta, Tomo II, pp. 179 – 210.

dadanía más incluyente que antaño, pues las mujeres ya hacían parte del grupo de personas con derecho a votar; no obstante, las restricciones para expresarse políticamente y buscar otros canales de acceso al poder por fuera del bipartidismo han sido fuente de violencia y permanencia de actores armados por fuera de las instituciones. Con la Constitución de 1991 se abre la compuerta a otros espacios de participación y opciones electorales alternativas a los dos partidos políticos tradicionales.

## 2. La estructura social y económica.

El devenir constitucional y legal descrito ha influenciado cambios en el perfil social y político de quienes han conformado los órganos de elección popular, pero este devenir ha sido objeto de presiones sociales desde dentro o desde fuera de las instituciones. Este ejercicio, como lo dejan entrever los párrafos anteriores, no ha sido gratuito ni ha evolucionado al ritmo de las presiones; por el contrario, ha sido lento y traumático y sus resultados no apuntan a transformar los esquemas de poder tradicionales en la relación Estado – Ciudadano.

Si bien el poder político no está concentrado en la élite tradicional, sus costumbres para relacionarse con los ciudadanos que hoy son todos, el clientelismo, el

paternalismo y el patrimonialismo, siguen siendo los mecanismos para que el ciudadano tenga acceso a los derechos civiles, políticos y sociales que posee y que aún le son esquivos.

Vamos a revisar el proceso vivido en Cali en esos tres periodos en cuanto a la conformación del Concejo.

Santiago de Cali fue fundada por Sebastian de Benalcázar el 25 de julio de 1536. Durante el periodo de la Colonia fue parte de la Gobernación de Popayán, que hacía parte de la Gobernación de Quito. Hasta el siglo XVIII gran parte del territorio eran haciendas dedicadas a la ganadería y agricultura, ocupadas por la élite político-social que para ese entonces se componía de españoles. A finales del siglo XVIII (1793) Cali contaba con 6.548 habitantes de los cuales el 16,89% eran esclavos. Era una aldea con fuertes tradiciones conservadoras y creencias religiosas heredadas de la corona española y la esclavitud hacía parte importante de la estructura económica latifundista.

Los primeros indicios que buscaron transformaciones en la estructura de relaciones sociales que hasta ese momento había operado en Cali, no era satisfactoria para el grueso de la población que habitaba la aldea ni para la aldea misma. Por ejemplo, la élite liberal pelaba por

la abolición de la esclavitud, el libre mercado, la libertad de empresa y la separación de la Iglesia y el Estado. La búsqueda de cambio de gran parte de la sociedad empezó a impulsar, entre otras cosas como las guerras independentistas, el proceso de cambio en Cali.

Con las guerras por la independencia comienza la historia de las presiones sociales por cambios en la estructura institucional y de relación con el Estado. Se promueve la libertad individual, la abolición de la esclavitud

A finales del siglo XVIII la élite caleña de hacendados vivía una fuerte dicotomía entre sus formas tradicionales de vida y la nueva idea de progreso. Los hacendados, por una parte, querían seguir manteniendo el poder sobre sus haciendas y sobre la gente que trabajaba esas tierras; querían seguir conservando el mismo esquema paternalista de relaciones subordinadas dentro de las cuales la élite se ubicaba en la cúspide y bajo su mando se encontraban el resto de clases sociales. Por otra parte, estaba la idea de industrialización y progreso; la llegada de nuevos medios de transporte, como el ferrocarril, que facilitaban la salida de los productos locales a los mercados nacionales e internacionales.

### **2.1. Mitad del siglo XIX: apertura al comercio**

La colonización antioqueña reactivó la producción de las grandes haciendas del Valle del Cauca, que se había estancado debido al atraso y a las guerras independentistas. Lo anterior sumado a las reformas llevadas a cabo por la Ley del 14 de julio de 1847, liberaron al comercio de las trabas coloniales, fortalecieron las exportaciones y a la burguesía agro-exportadora. Esta Ley fue catalogada como la reforma al comercio exterior y la primera apertura de la economía colombiana. A esta Ley le siguió un paquete de medidas reformistas como la descentralización de las rentas, la reforma monetaria, la abolición de la esclavitud y la extinción de ejidos, que materializó el ideario del liberalismo radical.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, en Cali se hicieron varias obras de infraestructura vial y fluvial para mejorar la actividad comercial y para sacar al Valle del Cauca del aislamiento al que había estado sometido por décadas debido a la carencia de adecuadas vías de comunicación. Entre las obras que se adelantaron para darle soporte al comercio en expansión se encuentran la obra para abrir camino entre Cali y Buenaventura evitando la

navegación del Dagua. En 1857 el Concejo de Cali promovió el mejoramiento del río Cali con el fin de hacerlo navegable por canoas para la circulación de productos agrícolas como maíz, panela, azúcar, arroz, entre otros, que surtieran a la población.

A finales del siglo XIX, Cali y el Valle del Cauca experimentaron una mejora significativa en la situación económica, debido a las reformas que promovían el libre mercado y a la colonización antioqueña que trajo consigo un aumento en la demanda de productos agrícolas y su respectiva diversificación.

## 2.2. El siglo XX

Iniciado el siglo XX los deseos de la élite caleña de separar a Cali y al Valle de la Gobernación de Popayán se hicieron más fuertes, dando lugar al movimiento segregacionista que finalmente daría frutos en 1910; año en el que por medio del Decreto N° 340 del 16 de abril de 1910, se incluyó el Departamento del Valle con Cali como su capital, dentro de los 13 departamentos contemplados en la nueva división territorial decretada por el Congreso de la República después de la caída de la dictadura de Rafael Reyes.

La élite caleña que abandonó el movimiento segregacio-

nista estaba compuesta por: Ignacio Palau, Pablo Borrero Ayerbe, Blas Scarpetta, Ignacio Guerrero, Manuel María Buenaventura Pineda, Belisario Zamorano, Andrés J. Lenis, Jorge Zawadsky, Pedro Calderón, Benito López, Julio Bustamante, Ismael Hormaza, Mariano Arguelles, José Antonio Pinto, entre otros.<sup>21</sup>

Pablo Borrero Ayerbe fue el primer Gobernador del Departamento del Valle (1910-1912) nombrado por el Presidente de la República, general Ramón González Valencia, por medio del Decreto No. 386 del 30 de abril. Su hijo Guillermo Borrero Olano fue Concejal de Cali de 1935 a 1937. La familia Borrero Olano fundó el Diario del Pacífico de Cali, en el que Guillermo Borrero se desempeñó como director y editorialista.

Entre 1910 y 1915 se produce el proceso modernizador de Cali constituyéndose en un centro administrativo, religioso, político y militar importante en Colombia. Junto con el despegue comercial que experimentó Cali, gracias en gran parte a la llegada del ferrocarril que permitía una mayor integración de los mercados, se dio también un despegue demográfico y una expansión física de la ciudad.

Durante la segunda y tercera década del siglo XX, el proceso

21. Henao Restrepo, Darío y Abella, Pacífico. (edits), (2001), Historia de Cali en el siglo XX, Santiago de Cali, p. 63.

inmigratorio se constituyó en el primero factor de crecimiento demográfico en Cali; siendo la tasa de crecimiento poblacional de 6,03%, la inmigración aportó el 3,90%. Este proceso fortaleció el carácter multi-étnico y multi-cultural de la ciudad, debido a que las personas procedían de diferentes regiones del país. Poco a poco Cali se fue convirtiendo en una de las ciudades más receptoras de personas del país, lo que promovió el crecimiento de la población urbana y por consiguiente la necesidad de expandir físicamente la ciudad.

Como consecuencia, la dinámica edificadora y urbanizadora en Cali tuvo un incremento bastante importante entre 1922 y 1928. El número de viviendas acumuladas pasó de 3.185 en 1922 a 5.302 en 1928, es decir que 2.177 viviendas fueron construidas en un lapso de 6 años.<sup>22</sup> Debido al aumento de demanda por vivienda ocasionado por el proceso inmigratorio, se construyeron barrios como el Obrero, Santander, Benjamín Herrera, San Fernando y Bolívar. También hubo construcción de edificaciones como el Teatro Municipal, el Cuartel del Batallón Pichincha, el Teatro Jorge Isaacs y el Palacio Nacional.

El “boom” del crecimiento demográfico, urbanístico y econó-

mico de Cali, se vio interrumpido por el desplome financiero de la bolsa de Nueva York que afectó a la economía mundial ocasionando la conocida crisis económica de 1929. Colombia experimentó una drástica reducción del crédito externo, por lo que sumado al servicio de la deuda externa, el gobierno nacional suspendió las obras públicas en todo el país. Con la suspensión de las obras públicas, en Cali el sector más afectado fue el de la construcción que dejó aproximadamente 7.000 desempleados.

El desempleo redujo la demanda local afectando la actividad económica. Pero el problema más grave era la pobreza que empezaban a experimentar las familias de los cerca de 7.000 obreros de construcción desempleados. El tema tuvo cabida en el Concejo de Cali el 20 de enero de 1930 en donde el Concejal Damaso Tenorio se refirió al respecto: “El Concejo no ha hecho absolutamente nada por resolver el problema que confrontan los obreros... el espectro de hambre se ha presentado con carácter de extrema gravedad, y tanto que muchas familias tienen necesidad de pasar hasta ocho días con un poco de café o agua-dulce”.<sup>23</sup>

Ahora bien, como se observa en la siguiente tabla, al desplomarse

22. *Ibid.*, p. 130.

23. *Ibid.*, p. 151

el “boom” de la construcción, también se redujo considerablemente el proceso urbanístico y de edificación

de la ciudad, al tiempo que el desempleo aumento progresivamente.

### *Sector de la construcción Cali, 1928 – 1932*

AÑO	ÁREA CONSTRUIDA (M)	EMPLEO
1928	160.454	7.425
1929	68.939	3.050
1930	23.569	1.017
1931	28.771	1.282
1932	43.320	1.901

Fuente: Contraloría Municipal. Boletín de Estadísticas de Cali.

La crisis económica fue profunda pero no duradera, pues a inicios de 1932 se empezaron a vislumbrar las primeras señales de reactivación económica en Colombia. El crédito externo se restableció lo que le permitió al Presidente de ese entonces, Enrique Olaya Herrera, obtener un crédito por 17 millones de dólares para cubrir el déficit de Tesorería.

El crecimiento económico que se había suspendido en Cali se volvió a reactivar, provocando el incremento del área construida, del empleo y del número de viviendas. Al disminuir el desempleo y aumentar la demanda local, el sector manufacturero fue otro de los sectores de producción que recobró su dinamismo. El Valle llegó a su punto máximo de crecimiento en el año 1944 cuando el número de empresas creadas en ese departamento se elevó a 101; para ese entonces ya se

había logrado la integración vial con Buenaventura y la integración con los mercados locales y con el interior del país.

Entre 1944 y 1955 se produjeron importantes cambios en el campo económico y social en Cali y el Valle, debido a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y a las medidas proteccionistas que el país tomó para disminuir el impacto negativo que las consecuencias de la guerra podían generar en la economía nacional. Por medio de la aplicación de medidas proteccionistas se modificó la estructura industrial del Valle, ya que se profundizó en los procesos sustitutivos de producción y se fomentó el ingreso de empresas con capital extranjero al país que se enfocaron fundamentalmente en la producción de bienes intermedios y de capital, como materias primas, combustibles y maquinaria.

En los años de la reactivación económica (1933-1955), Cali siguió expandiéndose físicamente y se crearon nuevos barrios como Versalles, Santa Mónica, Bellavista, Siloé-Belén, La Playa, Primitivo Crespo, entre otros. Pese a la reactivación del desarrollo urbanístico de la ciudad, la presión por el crecimiento demográfico llevó a que algunos barrios de invasión empezaran a surgir en terrenos mayoritariamente ejidales.

Cabe resaltar que en los años de la reactivación económica, la clase obrera logra salir a los espacios públicos y empezar a ocupar el espacio urbano debido a la acelerada industrialización, la expansión de la clase obrera, el incremento del proceso migratorio y la reactivación del proceso de urbanización. Sumado a la salida de la clase obrera al espacio público, la ola huelguística empieza a promover una iniciativa incipiente de la clase popular por adentrarse en la política.

A principios de la década de 1960 Colombia vivió una ola huelguística y sindicalista que estuvo

influida fuertemente por acontecimientos mundiales como la Revolución Cubana. En el campo político, también se suscitaron movimientos revolucionarios como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) encabezado por Alfonso López Michelsen que se declaró en oposición al Frente Nacional.

En el ámbito local, Cali experimentó una etapa más de su proceso de hibridación cultural, debido a los procesos inmigratorios multi-regionales, que contaban con una base popular conformada por negros, un gran número de mulatos y un poco menos de mestizos.

El ritmo inmigratorio y el crecimiento industrial disminuyeron a partir de 1970 al igual que la población en general. A pesar de que la tasa de mortalidad se estabilizó, la población urbana y rural se redujo debida a que la tasa de natalidad y fecundidad bajaron por la entrada de la mujer al campo laboral y a las campañas de control de natalidad promovidas desde la década de 1960.

*Tasa de crecimiento promedio anual de la población  
1958-1970 y 1970-1983*

	1958-1970	1970-1983
Población Municipal	5,15%	3,48%
Población urbana	5,30%	3,55%

Los nuevos elementos urbanísticos, de crecimiento industrial e inmigratorio se empezaron a configurar a partir de 1960 para darle una nueva especialidad a Cali. La ciudad dejó de ser monocéntrica para dar lugar al surgimiento de núcleos alrededor de los cuales se empezó a dar una nueva organización de la ciudad. Con la expansión física de Cali como la creación de nuevos barrios, la población se dispersó al igual que la demanda doméstica por servicios de consumo. Por lo tanto fue necesario establecer un tipo de organización descentralizada, que por medio de los “núcleos”, pudiera dar cobertura a las demandas de la población dispersa sobre el territorio de la ciudad.

### 3. El Concejo Municipal en Cali

Hasta 1910 el Concejo Municipal de Cali había cumplido las 5 funciones específicas otorgadas por la Constitución 1886. A partir de la designación de Cali como la capital del Departamento del Valle en 1910, se adoptó una estructura político-administrativa más compleja que requería de órganos de gobierno con funciones específicas y bien definidas.

El Concejo Municipal para ese entonces contaba con 11 miembros elegidos por votación popu-

lar quienes tenían como funciones: crear impuestos locales, organizar las rentas municipales, elaborar el presupuesto anual, administrar los bienes del municipio por medio de un personero nombrado por el cabildo.<sup>24</sup> El Concejo estaba conformado por personas de la elite política de la ciudad, ya que los concejales prestaban su servicio ad honórem y no podían rechazar la asignación del cargo.

Debido a la nueva estructura administrativa, el Concejo se dividió en varias comisiones para las sesiones entre las cuales distribuía los temas y funciones de su competencia así: Comisión de la Mesa, Comisión de Presupuesto, Hacienda y Cuentas, Comisión de Obras Públicas y Contratos, Comisión de Instrucción Pública y Ejidos, Comisión de Policía y Beneficencia.

#### 3.1. Relación elite social y elite política en el Concejo de Cali

La historia política de Colombia evidencia el control político que la Elite ha tenido desde la proclamación de Colombia como una Nación independiente. Se habla de Elite y no de Elites, porque en nuestro país ha sido una sola élite repartida en los dos partidos políticos tradicionales, la que ha ostentado hegemónicamente el poder en Colombia.

24. Henao Restrepo, Darío y Abella, Pacífico. (edits), (2001), Op.Cit., p. 119.



Esta élite debe ser entendida como un grupo o colectivo más o menos homogéneo debido a los intereses y estilos de vida en común, de individuos que logran centralizar y apropiarse de los recursos de poder político y de esta forma, llevan a cabo un proyecto hegemónico basado en el proceso de dominación política.

La élite logra llegar a convertirse en élite, entre otras cosas, por ser la poseedora de los medios de producción y recursos económicos. De este modo, la élite ejerce poder desde el Estado y aunque sólo le importa representar sus propios intereses y necesidades, logran crear consenso entre la sociedad civil por medio de políticas públicas. Para la élite es importante crear consenso para ganar legitimidad y lograr que el pueblo se identifique con ellas, a pesar del gran abismo que los separa el uno del otro. Otro de los componentes que proveen de legitimidad y reconocimiento social a la élite son los partidos políticos, los cuales actúan como sus estructuras organizativas.

Ahora bien, en Santiago de Cali y en Colombia en general, la élite ha logrado mantenerse en el poder por 3 factores principales. El primero de ellos es la educación que desde la élite se impartió a los pobres, basada en el fortalecimiento de valores como la sumisión al patronato y el amor a la patria y a

quienes la representaban, es decir a la élite que se ubicaba en la cúspide del poder.

El segundo aspecto es la falta de otras élites políticas que equilibraran la balanza de poder, de modo que otros individuos diferentes a los pertenecientes a las dos fracciones políticas tradicionales en Colombia, los partidos Liberal y Conservador, pudieran tener acceso al poder político y a la toma de decisiones y de esta forma ampliar el reducido espectro político.

Por último, el tercer aspecto hace alusión a la posibilidad de renovación de la élite, ya que no se puede hablar de una rotación de élites en el poder por cuanto sólo existe una élite. En este sentido, la élite se renueva con la rotación de sus miembros dentro de la misma élite y por medio de un relevo generacional de las familias pertenecientes a este reducido grupo.

Cabe resaltar que uno de los periodos políticos que más fortalecieron a la élite en el poder, fue el periodo del Frente Nacional en el que los partidos políticos tradicionales se turnaron en el poder y establecieron un sistema de paridad en los cargos de las corporaciones públicas como el Concejo Municipal. La élite una vez más demostró su capacidad de prevalecer sobre la posibilidad de pluralizar la vida política del país, ya que a pesar de que en

el Frente Nacional surgieron figuras políticas importantes de partidos de oposición tales como la ANAPO, el Partido Comunista de Colombia y el MRL, éstas poco a poco se fueron diluyendo debido a varios motivos entre los cuales se destacaron, la violencia contra todo aquel que respaldara un proyecto político de oposición y el retiro político de dirigentes claves de oposición.

#### 4. Elección popular de alcaldes

Hasta 1986 los Alcaldes habían sido elegidos por los Gobernadores quienes a su vez eran elegidos por el Presidente de la República, quien era elegido por todos aquellos ciudadanos aptos para votar. Hasta ese momento, los colombianos no habían podido elegir directamente a la autoridad política más cercana a ellos, el Alcalde, pues habían tenido que conformarse con poder elegir sólo al Presidente y algunos miembros de corporaciones públicas, que parecían ser figuras de autoridad lejanas y ajenas a sus problemas y necesidades más inmediatas. Por lo tanto, la reforma constitucional de 1986,<sup>25</sup> se constituye en un importante paso hacia la autonomía de los municipios y al fortalecimiento de la democracia en Colombia. La inminente necesidad de democratizar los

niveles locales del poder público, contribuyó a aumentar el número de adeptos al proyecto de reforma constitucional propuesto por el conservador Álvaro Gómez Hurtado.

En el Acto Legislativo propuesto por Gómez Hurtado, se decretó que todos los ciudadanos colombianos podían elegir directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales, y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial. De igual forma, se estableció que el Alcalde sería elegido por el voto de los ciudadanos para un periodo de 2 años en el cual sería el Jefe de la Administración.

Es importante resaltar que el título de Jefe de la Administración es una consecuencia del hecho de que el Alcalde sea elegido por elección popular, ya que a pesar de en los tiempos en que el Alcalde era elegido por el Gobernador, a éste se le diera el carácter de “mandatario del pueblo”, en realidad era conocido como el “agente del gobernador”, pues era una autoridad que no era escogida por el pueblo y por tanto no representaba ni sus intereses ni sus necesidades. Una vez es aprobada la reforma constitucional en 1986, el Alcalde obtiene legitimidad al ser elegido por el pueblo y a

25. Colombia, Congreso Nacional de la República (1986), “Acto Legislativo 01 de 1986, por medio del cual se reforma la Constitución Política, Bogotá.

su vez gana autonomía con respecto a los otros poderes locales como el Gobernador y el Concejo Municipal.

Ahora bien, la necesidad de obtener la elección popular de Alcaldes era primordial para todos los órganos del poder local como el Concejo Municipal, pues no servía de nada que una autoridad política autónoma como el Concejo fuera dependiente del poder central en cuanto a recursos administrativos y financieros y del mismo modo, trabajara con un Alcalde controlado por el Gobernador quien a su vez estuviera controlado por el poder central. Para poder llevar a cabo un proceso de descentralización coherente, no bastaba sólo con la elección popular de Alcaldes, sino que también se necesitaba establecer la elección popular de Gobernadores. Sin embargo, fue sólo hasta 1992 cuando los colombianos por primera vez pudieron elegir a sus Gobernadores.

## Reflexión final

El Concejo Municipal desde el periodo de la Colonia (siglo XVIII) en el que era conocido como Cabildo, ha sido el espacio político más cercano a las necesidades e intereses colectivos de la población. En gran parte de su historia, el Concejo ha sido conformado por miembros de la élite de cada una de las municipalidades y a pesar de que ha sido un órgano administrativo cercano a la población, también ha sido un mecanismo de autorepresentación de la élite.

Colombia y específicamente Cali han sido lugares en los que la élite dominó el poder político hasta finales del siglo XX, cuando gracias a la Constitución Política de 1991 y a las posteriores reformas concernientes a la pluralidad política, se fue abriendo el abanico de candidatos políticos y nuevas figuras provenientes de partidos diferentes al Liberal y Conservador se fueron ubicando en un renovado espectro político.

## ANEXO

### *Composición del Concejo Municipal de Cali por género 1935 - 1974.*

<i>1935-1937</i>	Número	(%)
Hombres	14	100
Mujeres	0	0
Total	14	100
<i>1939-1941</i>	Número	(%)
Hombres	11	100
Mujeres	0	0
Total	11	100
<i>1943-1945</i>	Número	(%)
Hombres	25	100
Mujeres	0	0
Total	25	100
<i>1945-1947</i>	Número	(%)
Hombres	19	100
Mujeres	0	0
Total	19	100
<i>1958-1960</i>	Número	(%)
Hombres	10	83,33
Mujeres	2	16,66
Total	12	100
<i>1962-1964</i>	Número	(%)
Hombres	17	85
Mujeres	3	15
Total	20	100
<i>1964-1966</i>	Número	(%)
Hombres	30	88,23
Mujeres	4	11,76
Total	34	100
<i>1966-1968</i>	Número	(%)
Hombres	25	92,59
Mujeres	2	7,40
Total	27	100
<i>1968-1970</i>	Número	(%)
Hombres	26	86,66
Mujeres	4	13,33
Total	30	100
<i>1972-1974</i>	Número	(%)
Hombres	30	76,92
Mujeres	9	23,07
Total	39	100

## Bibliografía

Arboleda, Gustavo. (1956), *Historia de Cali*, Cali – Colombia, Biblioteca de la Universidad del Valle, Tomo I.

Brugman, Catalina (2001, enero-junio), “El fracaso del Republicanismo en Colombia: 1910 – 1914”, en *Revista Historia Clínica* [en línea], disponible en: <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/214/1.php>, recuperado: 20 de enero de 2009.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1986), “Acto Legislativo 01 de 1986, por medio del cual se reforma la Constitución Política, Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (2002), “Acto Legislativo 02 de 2002, por medio del cual se modifica el Periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, Bogotá.

Colombia, Congreso de la República (2005), “Acto legislativo 01 de 2005”, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, Bogotá.

Colombia, *Constitución de la República de Nueva Granada 1853*, [en línea], disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/67926281091>

- 469673665679/p0000001.htm, recuperado: 18 de octubre de 2009.
- Colombia, Constitución Política de la República de Colombia 1886, Bogotá.
- Colombia (2008), Constitución Política de la República de Colombia 1991, Bogotá, Temis.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (1994, 2 de junio), Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a “modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” [en línea], disponible en: [http://www.cra.gov.co/portal/www/resources/lvy\\_ley%20136%20de%201994.pdf](http://www.cra.gov.co/portal/www/resources/lvy_ley%20136%20de%201994.pdf), recuperado: 23 de octubre de 2009.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2000, 16 de octubre), Ley 617 de 2000, por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [en línea], disponible en: <http://www.contraloriacali.gov.co/archivos-pdf/normas/ley6172000.pdf>, recuperado: 20 de octubre de 2008.
- Colombia, Corte Constitucional (1999, abril), Sentencias, Sentencia C-222.
- Correa, Rosalía. (2009), *El Rol del Concejo de Santiago de Cali y la Gobernabilidad Democrática*, Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- “Elite política y partidos políticos en Cali desde 1958 a 1998”. (2005)
- Hernández, Pedro Alfonso. (2002), *El Concejo Municipal*. Bogotá, D.C., Centro de Estudios Latinoamericanos.
- Henaó Restrepo, Darío y Abella, Pacífico. (edits), (2001), *Historia de Cali en el siglo XX*, Santiago de Cali.
- “Historia Electoral en Colombia” (2005) [en línea], disponible en: <http://www.lablaa.org/blavirtual/ayudadetareas/polipoli81.htm>, recuperado: 13 de noviembre de 2008.
- Jelin, Elizabeth: “Ciudadanía: Concepto”, en *Mujeres y género en América Latina* [en línea], disponible en: [http://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen\\_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/je\\_ciudadania/contexto.html](http://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/je_ciudadania/contexto.html), recuperado: 13 de noviembre de 2008.

- Silva Luján, Gabriel. (1989), “El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar”, en: Jaramillo, Jaime. (dir.), *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, Tomo II, pp. 179 – 210.
- Tirado Mejía, Álvaro (1989), “El Estado y la Política en el Siglo XIX”, en Jaramillo, Jaime. (dir.), *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, Tomo II, pp. 155 – 181.
- \_\_\_\_\_ (1989), “El gobierno de Laureano Gómez, de la dictadura civil a la dictadura militar”, en Jaramillo, Jaime. (dir.), *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, Tomo II, pp. 81 – 104.
- Velásquez Toro, Magdalena (1999), “Derechos de las mujeres, voto femenino y reivindicaciones políticas”, en *Revista Credencial Historia* [en línea], disponibles en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/noviembre1999/119derechos.htm>, recuperado: 20 de enero de 2009.
- Villar Borda, Luis. (1986), *Democracia Municipal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

# Estrategias para hacernos ver: Organización(es) y movilización del sector de la discapacidad en Cali

Teresita Sevilla\*  
tsevilla@javerianacali.edu.co

*“La situación de las personas con discapacidad se caracteriza por extrema pobreza, tasa elevada de desempleo, acceso limitado a los servicios públicos de educación, atención médica, vivienda, transporte, legales y otros; en general, su posición social y cultural es marginada y de aislamiento”\*\**

Recibido: 29/10/2009 Aprobado evaluador interno: 30/10/2009 Aprobado evaluador externo: 03/11/2009

## Resumen

Retomando resultados de una investigación cualitativa sobre justiciabilidad en organizaciones de Cali, Colombia, el presente artículo analiza los procesos organizativos del sector de la discapacidad en el contexto local. Inicialmente, se hace una revisión de la concepción de discapacidad y la transformación de los modelos que la definen. Posteriormente, se presenta una revisión de los rasgos históricos de los procesos de movilización y organización del sector a nivel mundial. Finalmente, se reflexiona críticamente sobre los procesos de organización y movilización en el contexto local, señalando la importancia que factores como la *auto-aceptación* y *reconocimiento*, la *asociación tradicional entre discapacidad y pobreza* y la *voluntad política* tienen en la realidad y escenarios futuros del sector.

## Palabras Clave

Discapacidad, movimientos sociales, pobreza y exclusión, voluntad política

## Abstract

Drawing on findings from a qualitative study of justiciability and rights advocacy in organizations of Cali, Colombia, the article analyses the processes of organization and mobilization of the disability sector in the local context. Starting with a critical review of the conception of disability and the transformation of the different models for its approach, the paper then identifies the central aspects and moments of the disability movement world wide, to finish with the analysis of the local processes. As relevant markers of the current and future situation of the latter, a critical review of aspects such as self-acceptance and recognition, the traditional association between disability and poverty and the role of political will is also presented.

## Keywords

Disability, social movements, poverty and exclusion, political will.

\* Teresita Sevilla es Socióloga, Universidad del Valle. Ph.D, School of Social, Legal and Education Studies, Queen's University of Belfast, Northern Ireland, UK. Profesora Asistente Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

\*\* Vásquez, Armando (2006) "Discapacidad en América Latina" en Amate, Alicia y Vásquez, Amando (Ed.) Discapacidad, lo que todos debemos saber, Washington, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica y Técnica No. 616. p. 12.

## Introducción

El abordaje del tema de la discapacidad, bien sea desde las ciencias sociales o desde cualquier otra perspectiva o dimensión (salud, política, legal, social) implica necesariamente el encuentro -sino la revisión y confrontación- de una serie de modelos conceptuales sobre su definición e implicaciones, así como el acercamiento a los diferentes actores, sectores y procesos que impactan de manera directa o indirecta los diversos aspectos de la calidad de vida de esta población. El aparato conceptual, por ejemplo, se ha transformado no sólo a lo largo de la historia, sino también a través de los contextos socio-culturales en donde se proyecten las miradas. El análisis de los procesos organizativos del sector toca la esencia misma de esta situación, y brinda una valiosa oportunidad para revisar su devenir histórico, la transformación (y en casos la co-existencia y el traslape) de los modelos de intervención y el rol que desempeñan los diversos actores.

El presente artículo inicia con una revisión de la concepción de discapacidad, haciendo énfasis en la transformación de los modelos que la definen, los cuales ofrecen los lineamientos para los escenarios y dimensiones que atraviesan las personas en esta situación. Posteriormente, se presenta una revisión crítica de los rasgos históricos de

los procesos de movilización y organización del sector a nivel mundial, incluyendo una apreciación sobre aspectos fundamentales para su autodefinición, interna y externa (en relación con otros movimientos de reivindicación). Finalmente, se hará una presentación de los procesos de organización y movilización en el contexto local, señalando para ello sus hitos centrales y los retos y desafíos que se presentan.

### 1. De la caridad a la co-responsabilidad: transformación de los modelos de concepción de la discapacidad

Las perspectivas a partir de las cuales se percibe y afronta la discapacidad se han transformado a lo largo del tiempo y han estado permeadas por elementos sociales, culturales y políticos, entre otros. Como principio general, hay que decir que cada modelo o paradigma imperante es hijo de la situación socio-histórica que lo enmarca. Así, la revisión de la literatura señala varios momentos y modelos, que pueden interpretarse a la luz de las características de la época, los valores colectivos, los modelos de gobierno y la misma concepción del ser humano, con o sin limitaciones y disfunciones.

Desde una perspectiva amplia, una revisión histórica del concepto permite señalar que, desde la mayoría de mitos fundacionales



de las diversas religiones y cosmovisiones, la discapacidad ha estado asociada con rasgos negativos, castigos o maldiciones. Con el tiempo, esta percepción es negociada o abordada desde sentimientos de caridad y piedad, hasta transformarse en el reconocimiento de una situación en donde sus protagonistas no son solamente las personas en condición de discapacidad sino la sociedad, responsable de garantizar su reconocimiento como ciudadanos sujetos de derecho.<sup>1</sup> Otra perspectiva de análisis permite diferenciar entre una concepción (exclusivamente) biológica de la discapacidad y una de orden social (que incorpora pero que supera la instancia física).<sup>2</sup> Así, pueden establecerse varios modelos regentes en el imaginario colectivo y en las políticas sociales, de salud y de gobierno.

### 1.1. El modelo moral<sup>3</sup>

Considerado el más antiguo de todos, más no por esto inexistente en la actualidad, asocia la discapaci-

dad con el pecado y la concibe como castigo divino, maldición o consecuencia de actos negativos o inapropiados. Este rechazo moral conlleva a un rechazo social y económico, a partir del cual se genera el no reconocimiento de los derechos de las personas en condición de discapacidad a vivir con el resto de la comunidad, a acceder a la educación y a desempeñar oficios o empleos según sus capacidades. Al estar permeado por un trasfondo moral, el rechazo y falta de apoyo por parte de las instituciones y estructuras sociales (incluido el estado), trasciende al individuo e irradia a la familia. En consecuencia, para evitar el señalamiento y asilamiento moral y social, resulta común que las familias oculten la existencia o relación con personas en situación de discapacidad, condenándolas a una invisibilidad física, afectiva y social.

### 1.2. El modelo caritativo<sup>4</sup>

Con fuerte presencia en los Siglos XVIII, XIX y parte del XX,

1. Bhanushali, Kishor (2007). "Changing The Face of Disability Movement: From Charity to Empowerment. National Seminar on "Revisiting Social Work on the Field of Health. A journey from welfare to Empowerment" [en línea], disponible en: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=965999>, recuperado: 21 de Julio 2008.

2. Cruz, Israel y Hernández, Janeth (2006), Exclusión Social y Discapacidad, Bogotá, Centro Editorial, Universidad del Rosario, Colección de Textos Rehabilitación y Desarrollo Humano.

3. Bhanushali, Op. Cit y Egea, Carlos y Sarabia, Alicia (2004) "Visiones y modelos conceptuales de la discapacidad" en Revista Polibea, n° 73, Madrid, pp. 29 – 42.

4. Bhanushali, Op. Cit ; Cruz y Hernández, Op. Cit.; Smith, Robin y Manno, Jack (Spring, 2008) "Disability Studies and Social Construction of Environments," en Social Advocacy and Systems Change, Vol. 1, #1 [en línea], disponible en: [www.cortland.edu/ids/sasc/content/earth\\_smith\\_manno.pdf](http://www.cortland.edu/ids/sasc/content/earth_smith_manno.pdf), recuperado: Mayo 30 de 2008 y Scotch, Richard (1988) "Disability as the basis for a social movement: Advocacy and the politics of Definition" en Journal of Social Issues, Vol. 44, 1. pp. 159 – 172.

asume a las personas en condición de discapacidad como víctimas indefensas que necesitan cuidado y protección, para lo cual –en coherencia con el modelo anterior– se apela a principios de caridad, piedad y benevolencia. Si bien ya se inicia algún tipo de acción para conseguir el bienestar (básico) de esta población, aún no se acepta una responsabilidad por parte de la sociedad, que reconozca sus derechos con base en principios de justicia e igualdad. Se produce, más bien, un estado de *indigencia integrada*, en donde, a la vez que se reciben beneficios, se es percibido como *no ciudadano*. El enfoque principal se basa en medidas de asistencialismo que crean una población de individuos no empoderados, dependientes y sin capacidad de control o negociación. Al promover acciones paliativas más que transformadoras, se aceptan de manera pasiva procesos de exclusión en los espacios públicos, la educación y el empleo. Desde esta perspectiva, se da inicio al modelo imperante en la respuesta a las necesidades de las personas en condición de discapacidad dentro del cual, hay que reconocerlo, se genera igualmente un terreno fértil para el surgimiento de organizaciones y grupos de voluntarios.

### 1.3. El modelo médico<sup>5</sup>

Así como el modelo basado en la caridad es el principal paradigma de percepción y acción frente a la discapacidad hasta comienzos del siglo pasado, el modelo médico domina el Siglo XX, al hacer énfasis en la rehabilitación y normalización de las deficiencias biológicas que causan la discapacidad. Bajo una lógica racional – positivista, es de entenderse que haya calado tan bien en la comunidad académica y económica de principios de siglo, y que siga retroalimentando nuevos escenarios con el fortalecimiento de los avances tecnológicos. Sin embargo, debe señalarse que durante mucho tiempo, incluso en ciertos aspectos hasta la actualidad, no se da una transición total de perspectivas, sino que estos modelos coexisten, siendo el caritativo la base moral y el médico la base empírica del manejo de la discapacidad. El paradigma médico se basa en la concepción de *la deficiencia, como la exteriorización biológica de un estado patológico*, que toma como parámetro de normalidad lo aceptado socialmente y, bajo un enfoque terapéutico hijo de una lógica monista y de causalidad lineal, busca superar o normalizar tales diferencias. Al hacer énfasis en la dimensión biológica-

5. Banushali, Op. Cit., Cruz y Hernández, Op. Cit. y Egea y Sarabia, Op. Cit.

orgánica, asume que las dificultades de las personas en condición de discapacidad se relacionan con sus impedimentos físicos, sensoriales e intelectuales, siendo la intervención clínica la alternativa para el acercamiento a un estado de normalidad. En coherencia con la aceptación de un modelo ideal de funcionalidad, se asume que la discapacidad biológica y psicológica produce una situación de inferioridad que reduce a la persona sus posibilidades de trato y desarrollo. La crítica principal que ha recibido el modelo se centra en que asume un enfoque individual – biológico, en lugar de uno colectivo – social. Así, al concebir que la prioridad debe darse a los procesos físicos de rehabilitación orgánica, el centro es el individuo – problema (y sus deficiencias), que debe alcanzar y ajustarse a los patrones de normalidad convencionalmente aceptados, ignorando el rol de responsabilidad que le corresponde a la sociedad. Si bien un enfoque medicalizado promueve la generación de servicios múltiples y especializados, potenciados con los avances tecnológicos, éstos resultan insuficientes e insostenibles en la medida en que se desconozca *el componente social de la situación de discapacidad*.

#### 1.4. El modelo social<sup>6</sup>

La respuesta directa de las ciencias sociales y humanas al modelo médico está regida por el principio de que *la discapacidad es un constructo social*, que se desprende de complejos valores, representaciones y significaciones que caracterizan la manera en que cada comunidad asume y representa la diferencia. Desde esta perspectiva, el *problema* y la *solución* se ubican ya no dentro del individuo (a través de sus deficiencias biológicas que representan limitaciones) sino por fuera de él, en el entorno social y su rol en el proceso de integración activa. Dado que los sistemas sociales proyectan barreras físicas, sociales y emocionales, se considera que la discapacidad (y las limitaciones que ella implica) surge como consecuencia de la opresión, el prejuicio y discriminación. Así, las concepciones, mitos y prejuicios generados en torno a la discapacidad, pueden resultar tan o más limitantes que la condición física misma.

Tal vez el elemento central que se encuentra como hilo conductor en las diferentes reflexiones generadas a partir de este modelo, es la idea de que el entorno juega un papel fundamental en la percep-

6. Smith y Manno, Op. Cit.; Banushali, Op. Cit., Cruz y Hernández, Op. Cit.; Egea y Sarabia, Op. Cit.; Shakespeare, Tom y Watson, Nicholas (2002) "The social model of disability: an outdated ideology?" en *Research in Social Science and Disability* Vol. 2, pp. 9-28.

ción y manejo de la discapacidad, en – al menos- tres dimensiones: (a) la valoración e importancia que se le da a la funcionalidad y normalidad (es decir, el plano simbólico), (b) el impacto directo que tienen las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales del entorno en la calidad de vida directa de las personas y (c) la responsabilidad que tiene en los procesos de exclusión o integración de estas personas. Uno de los marcadores más importantes del impacto que ha tenido el modelo a nivel general, es la transformación en la delimitación y concepción del tema desde su abordaje mismo; así, la terminología y estructura comunicativa, tanto en el nivel lego como en el experto, deja de hablar de *personas discapacitadas* o *con discapacidades* (aún *en condición de discapacidad*) a personas *en situación de discapacidad*.

Esta transición de la parte al todo, del individuo a la comunidad, del cuerpo a la red, pone en relieve la relación entre una *condición física* y el *impacto o relación social* que ésta genera. Tal configuración implica, entonces, ir más allá del sujeto como *portador* de la condición, para hacer énfasis en su relación con otros actores, con políticas y con las características físicas y simbólicas del entorno. En turno, la crítica principal que recibe el modelo, es la extrapo-

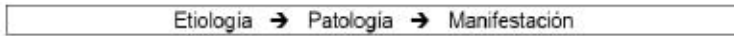
lación que se hace de estos aspectos sociales, lo que conlleva a una poca valoración del componente biológico que necesariamente implica la situación. En este sentido, se pide a quienes adhieren a esta perspectiva, no olvidar la existencia de un plano físico – orgánico, que finalmente puede impactar de manera severa la calidad de vida de las personas.

### **1.5. Transformación del estándar internacional de definición y clasificación de la discapacidad.**

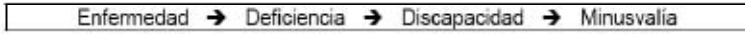
Independientemente de la valoración, pertinencia y relevancia que se de al modelo médico de la discapacidad, la realidad implica tener referentes internacionales de definición y clasificación, a partir de los cuales se desarrollan los procesos de diagnóstico, atención y tratamiento, así como el diseño e implementación de políticas sociales. Egea y Sarabia<sup>7</sup> hacen un interesante análisis sobre la transformación que ha vivido este esquema de clasificación, en cabeza de la Organización Mundial de la salud, el cual es fiel reflejo de los cambios en los imaginarios sociales y culturales en torno a la discapacidad. Así, es posible definir tres estructuras conceptuales que, con el tiempo, van complejizando el análisis que se hace de la discapacidad y su relación en el entorno.

7. Egea y Sarabia, Op. Cit. p. 6

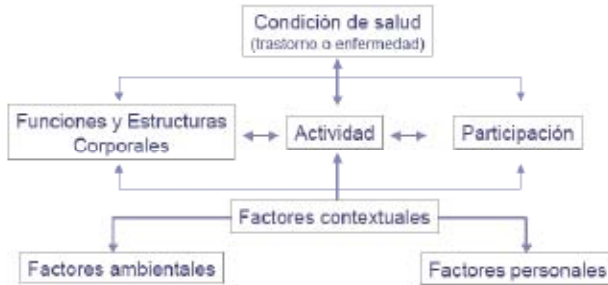
1970:



1980:



2001:



Fuente: Carlos Egea y Alicia Sarabia (2004). Visión y Modelos Conceptuales de la Discapacidad. *Políbea*, 74. pp 29 – 42.

Como puede apreciarse en los gráficos, dentro de los rasgos más importantes de esta transformación están (a) la disolución del concepto lineal de (mono)causalidad, (b) la complejización de los elementos y actores que configuran la situación de discapacidad y (c) la reformulación de la estructura comunicativa para designar la situación de salud – enfermedad, con una clara intencionalidad de *evitar la sustantivación de situaciones adjetivas*.

Ante la necesidad de proveer un estándar de referencia mundial, en 1980 la OMS consolida la *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías* (CIDDM), en donde se concibe la discapacidad como *toda restricción o ausencia (debida a una deficien-*

*cia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano*. Este evidente enfoque en la enfermedad y la deficiencia a partir de esquemas de normalidad resulta fuertemente criticado y representa la consolidación del modelo clásico de enfoque medicalizado. Tras 20 años de aplicación, 10 de ellos bajo revisión y ajuste participativo, la nueva versión es aprobada en el 2001 bajo el nombre de *Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud*. La propia orientación del título refleja el nivel de penetración del modelo social, a partir del cual se vinculan la función y la discapacidad con el concepto amplio de salud como clave articuladora.

Dentro de sus principales fortalezas pueden señalarse la transición hacia una mirada positiva de la situación de salud, evitando centrarse sólo en la enfermedad; la inclusión de factores contextuales (ambientales y personales) que complementen los corporales, y la definición de la discapacidad como una *situación que engloba las deficiencias, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación*.<sup>8</sup>

## 2. Rasgos históricos generales del proceso de movilización del sector de la discapacidad

El comienzo de la movilización social para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en situación de discapacidad, desde procesos de visibilización, (auto) reconocimiento, justiciabilidad y abogacía, es usualmente ubicado a partir de la década de los sesenta, con el auge del movimiento de defensa de los derechos civiles. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, hay quienes ubican como primer punto importante la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948 ante la ONU), en la medida en que se igualan los derechos civiles y

políticos con los culturales.<sup>9</sup> Así, en momentos en que aún dominaban los modelos morales y caritativos en la concepción de la discapacidad, a partir de los cuales se consideraba a esta población como *no ciudadanos*, inútiles, mantenidos y pobres, la aceptación de los derechos sociales implicaba el reconocimiento del deber del estado de intervenir positivamente para garantizar bienestar y dignidad a todos, de acuerdo a sus necesidades particulares y diferenciadas.

La declaración de 1948 se alinea con el movimiento de la (segunda) post guerra que empieza a reclamar la defensa de los derechos de la población, incluida una buena proporción de veteranos y víctimas directas e indirectas de los conflictos, que habían quedado en situación de discapacidad. La integración de los veteranos de guerra (incluidos más adelante los que dejó la Guerra de Vietnam) a actividades de todo tipo, levantó muchas de las barreras de inclusión laboral. La precedencia de una auto-imagen no signada por la dependencia fortaleció las posibilidades de desarrollo social y personal en su nueva situación.<sup>10</sup>

8. *Ibíd.*

9. Cruz, Israel y Hernández, Janeth (2006), *Op. Cit.*

10. Scotch, *Op. Cit.*

Estos avances en el proceso de integración (forzada) de la población en condiciones de igualdad y el reconocimiento total de sus derechos, fueron los más importantes precedentes para la organización formal de movimientos de defensa y representación de la población a finales de la década del 60 y principios del 70 en Estados Unidos. La defensa de los derechos civiles, así como la reivindicación de las causas étnicas (raciales) y de género, sirvieron como referente para la organización y movilización del sector de la discapacidad. En un primer momento, los grupos de presión enfilaron acciones hacia el reconocimiento de la discapacidad como fenómeno social (y no sólo biológico), de tal manera que se viera reflejado en el plano político a través de reformas legislativas que permitieran ayudas y cumplimiento de los derechos básicos de la población.<sup>11</sup> Sin embargo, uno de los rasgos importantes de estos primeros movimientos fue la fragmentación de los grupos según el tipo de necesidad o limitación específica de sus miembros, lo que dificultaba la construcción de agendas comunes. Como se ha comen-

tado anteriormente, el problema de la identidad (en diversos niveles) es transversal al tema de la discapacidad. Así, uno de los principales retos era encontrar puntos de interés común a las diferentes limitaciones y estados de discapacidad, para formar “coaliciones” de los diferentes grupos y frentes.<sup>12</sup> Veremos, más adelante, que esta situación sigue apareciendo como factor central en la consolidación del movimiento a nivel local. A medida que el movimiento fue tomando fuerza a través de logros como la aprobación de las primeras reformas normativas para garantizar los derechos, se hace evidente que la reestructuración física y legal no garantizaba la transformación social. En muchos casos, el cumplimiento de las modificaciones físicas que garantizaran la accesibilidad, tendían a reproducir pautas de exclusión y discriminación, como ocurría, por ejemplo, con el ajuste impreciso de algunas locaciones o con la adecuación de puertas para el acceso en silla de ruedas o muletas por la zona trasera o lateral de las edificaciones. Como segundo reto, entonces, se afronta la necesidad de equiparar la integración física –dada

11. Barnartt, Sharon y Scotch, Richard (2002), *Disability Protests: Contentious Politics: 1970 – 1999*, Washington, Gallaudet University Press.

12. Scotch, Op. Cit.

a través de la remoción de barreras laborales y arquitectónicas- a la integración social, a través de procesos de educación. La manera más precisa de afrontar esta situación fue la construcción colectiva de agendas comunes que impactaran en el diseño de las políticas públicas y sociales sobre el tema. La participación directa de los miembros del sector y ya no sólo de sus representantes ha sido fundamental para generar y cualificar tal impacto, así como la interlocución con las diversas organizaciones públicas y privadas que brindan servicios como educación y salud y los diferentes agentes del estado. Esta participación directa, marcada por procesos de empoderamiento<sup>13</sup> es una de las características fundamentales del movimiento, que exige, a su vez, procesos de intervención directa con la comunidad misma para lograr su (auto) reconocimiento y compromiso con la exigibilidad de sus derechos.

### 3. Encuentros y diferenciaciones conceptuales con otros movimientos de reivindicación.

Como se ha comentado, las movilizaciones desde el sector de la discapacidad han hecho parte de

los procesos de reivindicación de otros grupos, concebidos por algunos como minoritarios, que – en todo caso- poseen características que los diferencian de la población general y los ponen en situación de vulnerabilidad física, social, cultural o política. De allí, que se busque el reconocimiento, reivindicación y cumplimiento de sus derechos, como ocurre a partir de la década del sesenta con el movimiento por los derechos civiles. Sin embargo, es importante establecer lineamientos conceptuales que permitan identificar los puntos de encuentro y diferenciación que tienen estas situaciones y los movimientos que los representan.

Existen, al menos, dos grandes diferencias entre la naturaleza del movimiento por la discapacidad y aquellos en defensa de la diversidad (y reivindicación) étnica o de género (bien sea desde el feminismo o desde las diversas identidades sexuales y de género como la homosexualidad, la lesbianidad, la identidad trans o bi). La primera diferenciación, señalan se refiere a la variabilidad de las distintas dimensiones que conforman una situación de discapacidad.<sup>14</sup> A diferencia de los rasgos demográficos como el sexo (no género), la discapacidad *no es una condición dicotómica*, que se

13. Banushali, Op. Cit.

14. Barnartt y Scotch, Op. Cit, p: XV



tiene o no de manera homogénea, es decir, la discapacidad *tiene diferentes niveles*.<sup>15</sup> Se trata de situaciones que varían según criterios como (a) la visibilidad, (b) la estabilidad, (c) el grado de interferencia con las funciones físicas, mentales cognitivas, (d) el grado de amenaza que la condición impone a la vida del sujeto, (e) el grado de dolor y molestia que se asocie a la condición, (f) la cantidad de procedimientos e intervenciones médicas que impliquen en el largo plazo y (g) la duración de la situación. Así, aún dentro de un mismo tipo de limitación, por ejemplo la visual, el estado o condiciones de los distintos sujetos pueden ser radicalmente diferentes, desde aquellos con pérdida total a aquellos con dificultades superables con intervención o ayudas externas temporales o permanentes. Otros criterios propuestos para valorar estos distintos niveles de la discapacidad hacen referencia a (a) factores demográficos (raza y etnia, edad cronológica, nivel educativo, estrato económico, estado civil); (b) características sociales (ocupación / estado de ocupación, participación social, apoyo social, religiosidad); (c) características físicas de la discapacidad (condición diagnóstica,

edad mental, duración de la discapacidad, gravedad de la discapacidad y cantidad de limitaciones funcionales; (d) Características sociales de la discapacidad (incidencia y prevalencia de experiencias de discriminación, interacción con personas en situación de discapacidad, participación en actividades de defensa de derechos y (e) Características individuales y de la personalidad.<sup>16</sup> La segunda diferencia radica en que la condición que genera una situación de discapacidad puede adquirirse en cualquier momento del ciclo vital, sin distinciones de género, edad o etnia. En consecuencia, cualquier persona puede, eventualmente, encontrarse en una condición de discapacidad temporal o permanente. A diferencia del sexo o la etnia, se trata de un *estado* al que se puede llegar o del que, eventualmente, se puede salir, según las características del mismo. Sin embargo, no por ser un estado –que puede ser temporal– deja de ser un marcador importante de la identidad del sujeto, el cual varía de acuerdo con las distintas dimensiones arriba mencionadas. Situaciones como el embarazo (que limita el movimiento o genera necesidades especiales de accesibilidad) y las lesiones físicas temporales

15. A diferencia, por ejemplo, del sexo, en el que se es hombre o mujer, o estados biológicos como el embarazo, en el cual se está o no se está.

16. Putnam, Michele (2005) "Conceptualizing Disability. Developing a Framework for political disability identity", en *Journal of Disability Policy Studies*, Vol 16 /3/ pp. 188- 198.

(como aquellas que implican el uso de muletas o sillas de ruedas) son también tipologías –leves- de discapacidad, y hacen parte del espectro de situaciones que son objeto de lucha del movimiento.<sup>17</sup>

De igual manera, la revisión de la literatura permite señalar tres grandes similitudes entre estos movimientos de reivindicación, en sus versiones mundiales y locales. En primer lugar, las personas pertenecientes a estos grupos son, en términos lingüísticos, *marcados* por su condición y, aunque su proyecto de vida se desarrolle para trascender esta mera condición, ésta se sigue usando como *marcador integral*; así, resulta común hablar de un *médico negro*, una *abogada mujer* o un *ministro discapacitado*.<sup>18</sup> Una segunda característica compartida, es que las personas de estos grupos generalmente han experimentado distintos tipos de *discriminación, prejuicio o tratos diferenciales asociados a su condición*. Como consecuencia, estos grupos han enfrentado dificultades en el acceso a espacios educativos y laborales, lo que ha impactado negativamente su condición económica y social. Así, estos grupos (especialmente los *negros*, las mujeres y las personas discapaci-

*tadas) históricamente han vivido en condiciones de exclusión, pobreza y bajos niveles de participación* en la esfera pública o posiciones de poder; es decir, son poblaciones tradicionalmente vulneradas y vulnerables.<sup>19</sup> Finalmente, es posible señalar que en estos tres casos, las personas han hecho esfuerzos por *cambiar su situación y condiciones de vida a través de acciones colectivas*, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. Las características de estos movimientos varían según el momento histórico y los lugares de acción. Algunos han logrado instaurarse de manera cohesionada como representantes de grupos sociales con altos niveles de visibilización y participación en instancias de decisión; otros, se encuentran en camino.

#### 4. Lineamientos teóricos sobre el problema de la identidad en torno a la discapacidad.

Para el caso de la población en situación de discapacidad, la consolidación de una identidad que de base a un vínculo como grupo y como movimiento aún está en proceso de construcción. Como diría Goffman<sup>20</sup> “en la mayoría de los

17. Reflexiones generadas por líderes locales del movimiento.

18. Barnartt y Scotch, Op. Cit., p.: xviii

19. *Ibíd.*, p.: xix

20. Citado por Scotch, Op. Cit. p. 161.

casos es más preciso hablar de las personas en situación de discapacidad como una categoría social que como un grupo social o político claramente definido”.

Putnam,<sup>21</sup> señala que las personas en situación de discapacidad tienen el potencial para identificarse, en términos de solidaridad, con otros en condición de vulnerabilidad o desventaja social, bien sea por limitaciones físicas o por otro tipo de características.<sup>22</sup> Muchas veces, estos sentimientos de identificación giran en torno a experiencias de estigma, distancia social, baja aceptación, estereotipos negativos, prejuicio y discriminación. Si bien estudios cualitativos demuestran la emergencia de rasgos de identidad positiva en líderes de la población en situación de discapacidad, hay quienes señalan que estos rasgos, en el nivel individual, no necesariamente implican la adherencia a identidades o posiciones políticas colectivas. Así, otros como Schur<sup>23</sup> identifican algunas percepciones básicas que sustentan la participación activa en los movimientos:

- Los problemas asociados con la discapacidad existen y son evidentes en el día a día

- Muchos de estos problemas, en el entorno político y social, pueden ser erradicados

- La gente debe reconocer que sus problemas son ampliamente compartidos con otros e identificarse con otros en situación de discapacidad antes de que puedan superar su aislamiento y organizarse políticamente.

- La gente debe percibir que muchos de estos problemas pueden y deben ser abordados por medios políticos (colectivos) y no individuales

Veremos como, en la práctica, la superación del nivel individual es tal vez uno de los obstáculos más fuertes en la vinculación activa, dado que la situación de pobreza y exclusión que, en la realidad, afrontan la mayoría de las personas en situación de discapacidad, limita el espectro de acción a resolver las necesidades básicas como primera tarea. Por otro lado, la concepción que se tenga de la política, como campo amplio de interacción para la transformación de las realidades, es fundamental para el desarrollo de las acciones colectivas organizadas y a largo plazo.

21. Shakespeare y Wastson, Op. Cit.

22. Ibíd.

23. Schur, Lisa (1998), “Disability and the psychology of political participation”, en *Journal of Disability Policy Studies*, 9, pp. 3-32.

Como clave de análisis para el desarrollo del movimiento en el contexto local, retomamos 6 elementos comunes que Putnam reconoce como insumo para la *identidad política* en los líderes de los movimientos de discapacidad en el mundo.<sup>24</sup>

- Auto-estima (auto-valoración): Clave para la acción y agencia. Fluctuante, por factores internos y externos. Vinculada a la capacidad de hacer y al sentimiento de eficacia. Procesos de ajuste que, eventualmente, pueden permitir la permanencia de patrones de exclusión. Dado que superar físicamente la limitación puede ser imposible, debe superarse *socialmente*. Convicciones que rigen este factor: (a) Quienes están en condición de discapacidad valen lo mismo que quienes no lo están. (b) Quienes están en condición de discapacidad pueden hacer contribuciones productivas a la sociedad. (c) Aquellos en situación de discapacidad son subvalorados en la sociedad.
- Orgullo: Énfasis en su diferencia. Ocultar la condición va en detrimento del reconoci-

miento positivo de la población.

- Discriminación: dada a partir de estereotipos predominantes en cada cultura. Estudios demuestran que las representaciones que las personas que no están en condición de discapacidad en torno a aquellas que si lo están, tienden a ser negativas a menos que tengan relaciones cercanas con alguien en tal situación. Dentro de los factores identificados como base para estos estereotipos se encuentran: ansiedad en aspectos estéticos, falta de contacto con personas en situación de discapacidad, lenguaje que refuerza aspectos negativos, campañas de salud pública que promueven la idea de la discapacidad como resultado de comportamientos negativos o de alto riesgo, comportamientos negativos de los padres durante el embarazo y la frecuente utilización de estas personas de recursos públicos. Estas preconcepciones usualmente se trasladan a las políticas públicas, lo que estructura procesos de desigualdad y exclusión.

24. *Ibid.*, p.120

- **Identificación de una causa común.** Preponderancia de ciertos temas o necesidades en las luchas: necesidades múltiples, movilidad y accesibilidad, salud mental, deficiencias visuales y auditivas, problemas de desarrollo. Accesibilidad y discriminación, leyes y políticas, recursos, servicios.

- **Alternativas políticas.** Transición de lo individual a lo contextual – colectivo: políticas. La discapacidad es vista como desajuste entre las habilidades y las posibilidades de acción. Modificar el entorno (físico, social, cultural) para potenciar las capacidades de las personas; fortalecer las capacidades individuales.

- **Vinculación en acción política.** Modificación de situaciones colectivas como objetivo central (superar el nivel individual). Valores: (a) las personas en situación de discapacidad pueden constituir un grupo

político; (b) los grupos políticos de las personas en condición de discapacidad representan grupos minoritarios; (c) el desarrollo de acciones políticas en este tema podrá afectar las políticas públicas al respecto.

## 5. El movimiento por la discapacidad en Cali<sup>25</sup>

El sector de la discapacidad en la ciudad se ha venido fortaleciendo tanto en el nivel de organizaciones prestadoras de servicios, como en el de movilización y gestión política y abogacía. A diferencia de otras partes del país, Cali ha contado de manera visible y evidente, con la participación de actores clave y el trabajo colectivo e interdisciplinario en el diseño e implementación de políticas públicas y transformaciones normativas para la promoción de una mejor calidad de vida de las personas en situación de discapacidad.

Un análisis retrospectivo permite señalar como punto importante, el surgimiento de la Corporación Regional para la rehabilita-

25. La información presentada sobre el movimiento en Cali y el caso particular de tres organizaciones que sirvieron de base para el estudio fue provista por integrantes de esas entidades quienes, a título personal, ofrecieron lo que consideran los elementos centrales del panorama histórico de la discapacidad a nivel local, con referencia a la región y la nación. Se trata, entonces del resultado de un trabajo etnográfico que se ha triangulado en cierta medida con las percepciones de los otros y con algunos documentos oficiales, pero que podría ampliarse, en una siguiente fase, consultando, por ejemplo, agentes del sector público y de las esferas políticas. Aún ponderando las particularidades de los discursos y percepciones de los informantes, es posible construir un primer bosquejo de lo que ha sido el devenir del movimiento en nuestra ciudad.

ción del Valle del Cauca (CRRV), que desde 1985 funciona como ente aglutinador de diversas organizaciones del sector (actualmente 25) y, a su vez, como entidad vocera del sector ante el estado. A pesar de las transformaciones en sus objetivos y estrategias, y de las críticas que sus acciones pueden generar en el sector mismo, la CRRV se erige como punto de referencia innegable en el desarrollo de las acciones colectivas y de procesos de reivindicación del sector en a nivel local, regional y, de manera más indirecta, nacional.

En términos estatales, el gobierno local y regional ha venido también visibilizando el sector a través de su reconocimiento primero como población objetivo importante<sup>26</sup> y, más adelante, como interlocutor y agente necesario en los procesos de desarrollo y garantía de derechos<sup>27</sup>. Hasta finales de los 90 existía en la Alcaldía de Cali la Subsecretaría de Grupos Específicos, que concentraba las acciones a favor de tres poblaciones vulnerables: la del adulto mayor (conocida aún como tercera edad), las negritudes y

minorías étnicas, y la población discapacitada<sup>28</sup>. El primer director de la oficina fue, justamente, Apolinar Salcedo<sup>29</sup>. En el año 2000, a raíz del surgimiento de la Ley 617 de ajuste fiscal, la Subsecretaría cierra sus servicios, dejando un vacío importante en el mapa de gobierno, que servía como referente para el sector. La llegada de Jhon Maro Rodríguez a la alcaldía (2001 – 2003) marcó la renovación por el interés en la discapacidad. La presión ejercida por líderes del movimiento y el vínculo afectivo del Alcalde con sectores populares que habían intervenido en su elección, promovieron que se reabriera un espacio denominado *oficina de atención al discapacitado*. Para el movimiento fue fundamental la *voluntad política* de Rodríguez, a pesar de que ésta haya sido inicialmente *forzada o presionada* por ellos y de que no hubiese recursos económicos que la sustentaran.<sup>30</sup> Durante el primer año de gobierno, el sector concertó la realización de un foro sobre discapacidad en la ciudad, que contaría con la participación del Alcalde; ante la ausencia

26. Digamos que aún signados por el modelo caritativo de la discapacidad.

27. Vemos aquí, a principios de la década del 2000, el impacto del modelo social que reconoce las capacidades de auto representación de los miembros del sector y sus derechos y deberes en la construcción de realidades más incluyentes.

28. Resulta supremamente interesante ver el tipo de personas consideradas como población objetivo. En la línea expuesta por Barnartt y Scotch Op. Cit., se trata de poblaciones tradicionalmente vulneradas y excluidas.

29. Abogado, líder político de la ciudad, quien se erigió en 2004 como el primer alcalde afro-colombiano e invidente de la ciudad.

30. Reflexiones aportadas por un líder local.

de éste, los asistentes se movilizaron y se tomaron, de improviso, la Avenida Colombia, para protestar por lo que consideraban una falta de respeto.

Dada la movilización, y bajo la presión de los medios, Rodríguez se presentó al lugar y concertó reuniones posteriores que permitieron reabrir la oficina (sin presupuesto oficial para ello) y a mantener interlocución continua con el sector hasta el fin de su periodo. Es en este marco que se construye de manera colectiva, interdisciplinar e intersectorial, la Política Pública de Discapacidad, que entra en vigencia a partir de Diciembre de 2003. En Enero de 2004, Apolinar Salcedo asume la alcaldía y, con él, crecen las expectativas del sector de una re estructuración en la concepción de la discapacidad al interior del gobierno (local), que se viera reflejada en paquetes normativos y legislativos. A pesar de las críticas que su gobierno (del que salió destituido a principios de 2007) ha recibido por parte de la ciudadanía en general y de algunos líderes y miembros del sector, debe resaltarse que durante éste se empezó a implementar la Política Pública de Discapacidad, se consolidó el Plan Indicativo para

la ciudad, 2005 – 2007 y se aprobó la creación del Consejo Municipal de Política Social (Decreto 1084 de Marzo 12 de 2004) y del Comité Municipal de Discapacidad (Acuerdo 0148, Enero de 2005).<sup>31</sup>

El 3 de Diciembre de 2004, día mundial de la discapacidad, se dio otra acción de protesta, esta vez liderada por un miembro del sector que se encadenó al interior de la Catedral de San Francisco, frente a la Gobernación, para exigir mayor atención a los derechos de la población. La respuesta, esta vez, se dio de manera directa por parte del Gobernador Angelino Garzón, quien generó espacios de interlocución con el sector, a través de dos representantes seleccionados por ellos mismos. El trabajo de apoyo a la Gobernación duró hasta el final del periodo de gobierno (2007), primero de manera informal y luego más estructurado, con la vinculación formal (remunerada) de los dos representantes al equipo de trabajo. Las funciones variaban de acuerdo al perfil de cada uno, estando uno centrado en los procesos de gestión y el otro en el trabajo más conceptual. Parte de este trabajo, que permitió mayor visibilidad, fue el diagnóstico en los aspectos de acce-

---

31 Integrado por un delegado del Alcalde, La Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social; La Secretaría de Salud Pública Municipal; La Secretaría de Educación Municipal; Un representante de las Asociaciones de padres de familia con hijos en situación de discapacidad; Un representante de las ONG de rehabilitación; Dos personas en situación de discapacidad.

sibilidad a nivel departamental, lo cual impactó de manera importante la concepción e interacción con el sector en el largo plazo. Con la llegada del nuevo gobierno departamental, el movimiento regional y los espacios de interlocución varían y surge la Confluencia Departamental de Discapacidad que, de manera autónoma y a nivel político, busca consolidarse como el organismo de representación central del sector ante el gobierno y los sectores público y privado.

## **6. Tipos de acción, organización y movilización en el área de discapacidad en Cali.**

Dada la naturaleza social y compleja de la discapacidad, que va, como se ha señalado, más allá del componente orgánico de habilitación/rehabilitación para cubrir aspectos de integración y participación en los diferentes contextos sociales, culturales y políticos, las organizaciones que las representan y atienden son, igualmente, de distinto orden.

Tenemos, por una parte, aquellas entidades que se encargan de un nivel primario de atención y prestación de servicios especializados, que se rigen bajo lineamientos dados por los ministerios de educación y protección social y que, a su

vez, hacen interlocución con el sector privado (al que usualmente pertenecen), el público (del que reciben recursos), y el sector de la discapacidad (familias y personas con diferentes limitaciones), al que atienden. En un nivel intermedio, se encuentran las organizaciones que sirven de puente entre las esferas políticas y el sector de servicios, que atiende directamente a la población. Éstas se mueven entre el “sector real” que implica subsistencia económica, la representación y gestión para el desarrollo de las organizaciones, y los espacios para el diseño e implementación de políticas públicas y sociales. Finalmente, se encuentran las organizaciones que alimentan los procesos de movilización social del sector, más desde el campo ideológico y de la acción colectiva. Como entes reconocidos para la representación e interlocución con los diversos agentes e instituciones encargadas directamente de la atención al sector, su labor se centra en procesos de veeduría, abogacía, exigibilidad y garantía de los derechos de la población. Cada tipo presenta objetivos, retos e intereses diferentes que, como veremos, impactan la manera en conciben y afrontan la situación del sector. Todas, a su vez, trabajan desde su orilla en la construcción de una sociedad más incluyente y solidaria.





## 7. Procesos de identidad y reconocimiento de la discapacidad en el contexto local

Hahn señala que “es comprensible que las personas con discapacidades usualmente sean reticentes a centrarse en el aspecto de su identidad que tiene mayor estigma (percepción negativa) por el resto de la sociedad y a movilizarse políticamente en torno suyo”.<sup>32</sup> La aproximación al tema, desde distintos ámbitos, ha permitido verificar que, en efecto, los modelos de interpretación negativa y excluyente en torno a la discapacidad siguen vigentes en nuestra sociedad y que, en lógica consecuencia, las personas en situación de discapacidad tienden a alejarse de ellos. Así, uno de los

rasgos sobresalientes en las reflexiones de las personas en situación de discapacidad, sus familias, las instituciones prestadoras de servicios y los diferentes grupos de interés, es la *dificultad profunda que implica la superación de estos estigmas*. Uno de los resultados más importantes de esta situación es el alto sub registro de los casos de discapacidad, es decir, la reproducción de los procesos de (auto) invisibilización.<sup>33</sup> Como factor subyacente, puede señalarse la *persistente asociación entre pobreza y discapacidad*. Los registros explorados permiten señalar que, evidentemente, la gran mayoría de las personas *reportadas* como en situación de discapacidad pertenecen a estratos 1, 2, y 3. Vol-

32. Hahn, Harlan (1985), “Toward a Politics of Disability: Definitions, Disciplines, and Policies” [en línea], disponible en: [www.independentliving.org/docs4/hahn2.html](http://www.independentliving.org/docs4/hahn2.html), recuperado: 30 Agosto de 2008.

33. Durante el proceso de investigación se recogieron varios testimonios sobre como algunas personas tendían a omitir hablar de su situación, aún cuando ésta fuera evidente, o, una vez alcanzada cierta seguridad económica, dejaban de asistir a procesos de acompañamiento y orientación del sector. Igualmente, se señalaba que en los procesos de registro oficial, hay familias que omiten reportar la presencia de personas en situación de discapacidad y, dada la naturaleza del tema, los funcionarios encargados del reporte no pueden forzar tal registro, respetando así la decisión del informante.

vemos, nuevamente, a la reflexión sobre la visibilización de solo una parte de esta población, es decir, se registran los que se reportan. Las reflexiones recogidas en esta exploración permiten pensar que hay buena parte de la población que reside en los estratos 4, 5 y 6 que no aparece en los registros, es decir, que es invisible ante el sistema.

Resulta importante, por ejemplo, el hecho de que las entidades que reciben fondos públicos para la oferta de los servicios de educación y formación, tienen como principal población objetivo los residentes en los estratos populares; aquellos que residen en estratos superiores asisten a centros privados, muy exclusivos y cerrados, o, incluso, reciben la atención en sus casas y pueden desarrollar su vida sin pasar por el sistema. Esta situación permitió generar una hipótesis de trabajo que fue confirmándose a lo largo de la investigación, sobre el desvanecimiento de la discapacidad como marcador de identidad a medida que la situación económica se robustece. En otras palabras, pareciera que en tanto las personas tengan resuelta su situación económica, su vínculo con el sector desaparece. Frente a esta posibilidad, las apreciaciones de los líderes y la literatura estudiada, dan espacio para pensar que, efec-

tivamente y dadas las condiciones socioeconómicas de nuestro país, la asociación entre pobreza (o necesidad económica) y discapacidad, tiene un rasgo de conveniencia, que se diluye en la medida en que la primera condición se resuelve.

En su trabajo sobre exclusión social y discapacidad en Colombia, Cruz y Hernández<sup>34</sup> señalan que el sistema de nuestro país ofrece solamente los niveles más básicos de cobertura de necesidades y que, para acceder a estos, se debe ser *severamente incapacitado y suficientemente pobre*, lo que potencia la reproducción y persistencia de circuitos de exclusión política y económica. Es tajante, por ejemplo, la reflexión de que algunas personas en situación de discapacidad han *hecho de la limosna un trabajo*,<sup>35</sup> lo cual respondería, precisamente, a estos circuitos de exclusión.

En la experiencia de los líderes consultados, resulta extraño encontrar a una persona en situación de discapacidad, que tradicionalmente haya pertenecido a estratos superiores, que se vincule de manera activa al movimiento, a excepción de casos interesantes en donde la condición (que produce la limitación física) haya sido adquirida en la edad adulta. Fue evidente, en las reflexiones estudiadas, la falta

34. Cruz, Israel y Hernández, Janeth (2006), Op. Cit, p. 15.

35. Líder local del sector, organizaciones interlocutoras y de representación sectorial.

de sentido de pertenencia al sector en estratos superiores, con especial énfasis en la falta de solidaridad y de interés por el desarrollo de condiciones de bienestar colectivas. Esta situación se ve exacerbada por la permanencia del sistema caritativo que termina por promover la carencia económica como estado de preferencia para acceder a servicios de cobertura de las necesidades básicas. En este marco, es posible entender la queja de varios líderes de que las personas sigan centrando su atención en la cobertura de estas necesidades, en el corto plazo, sin preocuparse por transformar el entorno para garantizar mejores condiciones en el largo plazo.

Algunas perspectivas en torno a la identidad indican que es necesario identificar aquellos símbolos o elementos que generan vínculos positivos para las personas. En ese sentido, la pregunta que nos planteamos es, qué es lo que generaría en estas personas un sentido positivo de identificación? Qué es aquello que los vuelve grupo o gremio y no solamente, como lo señaló Goffman, una categoría de personas que comparte una condición (biológica)? Como se comentó, un aspecto interesante es la manera en que este sentido de pertenencia y compromiso con el movimiento se desarrolla en las personas

que adquieren la discapacidad en la edad adulta, usualmente como resultado un accidente o un acto de violencia. En coherencia con lo señalado por Scotch, “La precedencia de una auto-imagen no signada por la dependencia fortalece las posibilidades de desarrollo social y personal en su nueva situación”.<sup>36</sup> Esto nos lleva, nuevamente, al problema de la (baja) autoestima y a las tremendas consecuencias de los tradicionales esquemas de percepción negativa y excluyente de la discapacidad.

Así, al analizar las experiencias de aquellos que se han vinculado a procesos de activismo, defensa y exigibilidad de los derechos, resalta como primera instancia el partir de la aceptación de su condición y, desde allí, identificar sus potencialidades. Vemos, por ejemplo que en el caso particular de uno de los líderes locales de Cali, es posible identificar los 6 rasgos claves para la construcción de la identidad política frente a la discapacidad, arriba señalados por Putnam: Autoestima, orgullo, experiencias de discriminación, identificación de causas comunes, percepción de alternativas políticas y vinculación con la acción política.<sup>37</sup>

Estos mismos líderes han comentado la dificultad de promover este tipo de vínculos en la pobla-

36. Barnartt, Sharon y Scotch, Richard (2002), Op. Cit, p. 164.

37. Putnam, Michele (2005), Op. Cit., p. 190.

ción en situación de discapacidad. El profundo arraigo de los modelos morales y caritativos hace que las personas generen rechazo hacia su condición como marcador de identidad. Puede pensarse, entonces, que mientras no se creen las condiciones para que las personas (se) reconozcan y (se) acepten la situación de discapacidad, el movimiento enfrentará una lucha constante por auto legitimarse.

## **8. La voluntad política en la construcción de un movimiento por la discapacidad.**

Al trascender la concepción individual – medicalizada de la discapacidad y entenderla como procesos sociales complejos que superan a la persona que tiene la limitación física, los esfuerzos se han enfocado en generar espacios para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el largo plazo. Este trabajo es arduo en tanto implica la transformación de modelos culturales y prejuicios sociales, no sólo con la sociedad ampliada con la misma población en situación de discapacidad. Así, la ONU reporta que 45 países poseen legislación específica para prevenir la discriminación y exclusión de esta población y, en el caso de América Latina, el 62% de los países han

generado normatividad específica para promover mejores condiciones de vida.<sup>38</sup> Varios actores han hecho parte de los procesos de construcción de estos marcos normativos, como las organizaciones del tercer sector, los agentes médicos y de desarrollo, los representantes de la población y el estado. El rol de éste último ha estado marcado por la transformación de posiciones asistencialistas y proteccionistas, a modelos que incluyan la participación activa, la autogestión y la participación comunitaria.

En Colombia, los principales lineamientos están dados en los siguientes paquetes normativos:

- Resolución 14861 de 1985
- Ley 12 de 1987
- Ley 361 de 1997 (Conocida como la Ley Clopatovsky)
- Acuerdo 02 de 1997
- Ley 1538 de 2005
- Decreto 097 de 2006

Con base en lo anterior, es posible entender una reflexión común al interior del sector sobre como el problema no está en la presencia o ausencia de legislación al respecto porque, los mismos líderes reconocen que, dentro de las poblaciones vulnerables, es ésta una de las que mayores plataformas normativas tienen a su favor. De igual forma, como se ha señalado, Cali

38. Vasquez, Op. Cit.

ha estado a la vanguardia del diseño de diagnósticos, caracterizaciones y construcciones de políticas públicas al respecto. Podemos preguntarnos, entonces, ¿a qué se debe el bache entre la reglamentación y su aplicación? Porque no se ponen en práctica estas disposiciones de manera continua, cotidiana y estructurada?

En las distintas realidades de los tres tipos de organizaciones estudiadas (prestación de servicios, representación sectorial y veeduría y abogacía), así como en el análisis mismo del devenir del sector, se percibe la *voluntad política, como elemento catalizador de los diferentes procesos y escenarios*. Así, su intervención (o –en complemento– su ausencia) puede definir sustancialmente las características de los escenarios y procesos que afrontan las organizaciones, para bien o para mal. Ejemplos de cada caso fueron percibidos en las distintas reflexiones estudiadas y la valoración de su impacto subyace como principio aceptado en el sector.

Del lado positivo, la voluntad política es representada en alianzas oportunas con personajes claves, como el Defensor del Pueblo Departamental, el Gobernador o el Alcalde. Si bien en todos los casos es evidente que estos funcionarios están cumpliendo con su deber y

responsabilidad frente a las poblaciones vulnerables, su compromiso y apoyo al sector permite superar los modelos tradicionales de exclusión que han macado su realidad. Dadas las posiciones de poder que ostentan desde sus cargos, la evidencia de su voluntad termina reflejándose y multiplicándose en su entorno, facilitando procesos y ofreciendo nuevos contactos, al estilo *bola de nieve*. Dado que se trata de escenarios políticos, al interior de estas organizaciones se ha hecho evidente la necesidad de ganarse esta voluntad, por lo que los procesos de lobby e interacción con estas esferas hacen parte de las estrategias de gestión que permiten la supervivencia y fortalecimiento de las entidades y los procesos.

Desafortunadamente, la potencialidad de este factor puede ser también destructiva y afectar negativamente los procesos. Llama la atención encontrar de manera recurrente reflexiones en torno al papel que determinados funcionarios o entidades juegan en la obstaculización o manipulación de procesos. La presencia de prácticas de corrupción más o menos veladas, según el caso, como las presiones para la adjudicación de favores políticos o económicos<sup>39</sup> ha entrado a configurar el *campo* de manera cotidiana.

39. Conocidas popularmente en el medio como CVYs, "Como Voy Yo (ahí)".

Se hace evidente, entonces, que la realidad de la discapacidad va más allá del nivel biológico de la limitación física y que es, eminentemente, una situación construida socialmente. El problema no es la falta de normatividad o reconocimiento, el problema es la falta de apropiación de todos los sectores sociales para la exigibilidad en la implementación real de tales normativas. La tarea de la exigibilidad de los derechos debe necesariamente estudiarse como parte de un campo de fuerzas donde interactúan y tienen responsabilidad múltiples actores, modelos e intereses.

## Bibliografía

- Barnartt, Sharon y Scotch, Richard (2002), *Disability Protests: Contentious Politics: 1970 – 1999*, Washington, Gallaudet University Press.
- Bhanushali, Kishor (2007). “Changing The Face of Disability Movement: From Charity to Empowerment. National Seminar on “Revisiting Social Work on the Field of Health. A journey from welfare to Empowerment” [en línea], disponible en: <http://ssrn.com/abstract=965999>, recuperado: 21 de Julio 2008.
- Cruz, Israel y Hernández, Janeth (2006), *Exclusión Social y Discapacidad*, Bogotá, Centro Editorial, Universidad del Rosario, Colección de Textos Rehabilitación y Desarrollo Humano.
- Egea, Carlos y Sarabia, Alicia (2004) “Visiones y modelos conceptuales de la discapacidad” en *Revista Polibea*, nº 73, Madrid, pp. 29 – 42.
- Hahn, Harlan (1985), “Toward a Politics of Disability: Definitions, Disciplines, and Policies” [en línea], disponible en: [www.independentliving.org/docs4/hahn2.html](http://www.independentliving.org/docs4/hahn2.html), recuperado: 30 Agosto de 2008.
- Putnam, Michele (2005) “Conceptualizing Disability. Developing a Framework for political disability identity”, en *Journal of Disability Policy Studies*, Vol 16 /3/ pp. 188- 198.
- Schur, Lisa (1998), “Disability and the psychology of political participation”, en *Journal of Disability Policy Studies*, 9, pp. 3-32.
- Scotch, Richard (1988) “Disability as the basis for a social movement: Advocacy and

- the politics of Definition” en *Journal of Social Issues*, Vol. 44, 1. pp.159 – 172.
- Shakespeare, Tom y Watson, Nicholas (2002) “The social model of disability: an outdated ideology?” en *Research in Social Science and Disability* Vol. 2, pp. 9-28.
- Smith, Robin y Manno, Jack (Spring, 2008) “Disability Studies and Social Construction of Environments,” en *Social Advocacy and Systems Change*, Vol. 1, #1 [en línea], disponible en: [www.cortland.edu/ids/sasc/content/earth\\_smith\\_manno.pdf](http://www.cortland.edu/ids/sasc/content/earth_smith_manno.pdf), recuperado: Mayo 30 de 2008
- Vásquez, Armando (2006) “Discapacidad en América Latina” en Amate, Alicia y Vásquez, Amando (Ed.) *Discapacidad, lo que todos debemos saber*, Washington, Organización Panamericana de la Salud, *Publicación Científica y Técnica* No. 616. p. 12.