

# CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

## No. 9

**Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**  
Pregrado en Ciencias Políticas

**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación

# CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

**No. 9**

*Cuadernos de Ciencias Políticas* es una publicación anual del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT-Medellín. Contribuye a la difusión, entre las jóvenes generaciones de estudiantes de ciencias políticas y áreas afines, de trabajos inéditos como artículos, ponencias, revisiones de estado del arte, trabajos producto de prácticas profesionales o investigativas, traducciones y reseñas bibliográficas. Los temas de su política editorial son, fundamentalmente, ciencia política, administración pública, políticas públicas y política comparada, así como filosofía, historia, economía y sociología políticas. El propósito de los *Cuadernos* es servir de foro para la discusión y el intercambio académicos de las teorías que sirven de lentes para evaluar y proyectar rumbos deseables de acción de nuestra política.

**Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**  
**Pregrado en Ciencias Políticas**

**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación



Juan Luis Mejía Arango  
**Rector**

Julio Acosta Arango  
**Vicerrector**

Hugo Alberto Castaño Zapata  
**Secretario General**

Jorge Alberto Giraldo Ramírez  
**Decano Escuela de Ciencias y Humanidades**

Mauricio Uribe López  
**Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**

Adriana Marcela Ramírez Baracaldo  
**Jefa del Pregrado en Ciencias Políticas**

**ISSN: 2389-9840**

**Portada:**

Pablo Picasso  
"Ma Jolie" (Fragmento)  
Paris, invierno de 1911-1912

**Diseño, diagramación e impresión**

Pregón S.A.S.

Medellín,  
Diciembre de 2018

**CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS**

Universidad EAFIT-Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Pregrado en Ciencias Políticas

Periodicidad anual

Medellín-Colombia

**Coordinador**

**Leonardo García Jaramillo, M.A.**

Universidad EAFIT

**Consejo Editorial**

**Alejandra Ríos Ramírez, M.A.**

Universidad EAFIT

**María Fernanda Ramírez, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Felipe Piedrahita, M.A.**

Universidad de Antioquia

**Mauricio Uribe, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Mauricio Vélez, M.A.**

Universidad EAFIT

**Julder Gómez, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**David Esteban Rico, M.A.(c)**

Universidad de Antioquia

**Corrector de estilo**

Andrés Bustamante Londoño

**Secretaria**

Gloria Elcy Chaverraa



## CONTENIDO

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<i>Leonardo García Jaramillo</i>	
<b>I. Prácticas investigativas.....</b>	<b>9</b>
Relación entre reglas formales e informales en la gestión de conflictos organizativos: estudio de caso desde el Análisis de Desarrollo Institucional .....	11
<i>Melissa Vélez Arias</i>	
Hacia la construcción de una narrativa estratégica de competitividad: visión sobre el futuro del Oriente antioqueño a partir del diseño y ejecución del Fondo Empresarial Agroindustrial 2016-2019.....	31
<i>Daniela Álvarez</i>	
<b>II. Democracia y Estado.....</b>	<b>55</b>
Democracia cosmopolita: una solución probable a problemas de justicia global en términos de pobreza .....	57
<i>Juan Camilo Ossa Gómez</i>	
Estado, conflicto y reconciliación en Villahermosa, Medellín .....	69
<i>Carolina Muñoz Benítez</i>	
<b>III. Medios y calidad de la deliberación democrática en Colombia.....</b>	<b>79</b>
Fracking en El Tiempo: ¿contribución a la deliberación democrática? .....	81
<i>Andrea Vaños Pérez</i>	
Debate de competencias jurídicas en el caso de “Jesús Santrich”: Tratamiento noticioso de El Tiempo .....	123
<i>Valentina Gómez Zapata</i>	
<b>Guía para autores .....</b>	<b>149</b>



---

# Presentación

**Leonardo García Jaramillo**

Profesor y editor, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT

Este nuevo número de la serie Cuadernos de Ciencias Políticas reafirma el compromiso del pregrado por presentar el trabajo académico de algunos de sus estudiantes y miembros de proyectos de investigación. En esta oportunidad se publican productos de prácticas investigativas, del Coloquio de Estudiantes –que se realiza durante la Semana del Politólogo– y del final del énfasis en Comunicación Política.

El número expresa parte de la diversidad de intereses temáticos, de teorías y de metodologías que se enseñan, y en torno a las cuales se trabaja e investiga, en las clases y en distintos proyectos de la Escuela. Hacen parte del Número los trabajos de politólogas recién graduadas, de estudiantes de distintos semestres –desde V hasta de final de énfasis– así como de un estudiante de otra Universidad, asistente de un proyecto de investigación del pregrado en EAFIT. Están representados, entonces, varios temas y enfoques, semestres y tipos de trabajo, así como otras Instituciones.

Para no duplicar ideas, argumentos y ejemplos que se encuentran en las siguientes contribuciones, simplemente se precisan algunas de las metodologías y marcos conceptuales utilizados: Análisis de Desarrollo Institucional, Análisis Crítico del Discurso, justicia global, pobreza, *agenda setting (priming, salience y framing)*, teoría de la democracia deliberativa y estándares técnicos y normativos para evaluar calidad periodística; y algunos de los objetos de estudio: Juntas de Acción Comunal, Fondos Empresariales, instituciones relacionadas con el proceso de paz y medios de comunicación.

Esta serie forma parte de las apuestas del programa por contribuir en la formación de futuros profesionales mediante la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades, teóricas y metodológicas, que les permitan, tanto ejercer con competencia un trabajo práctico –conscientes de sus distintas dimensiones teóricas– como comprender que las teorías sociales y políticas se reivindican en las distintas prácticas donde resultan particularmente relevantes.

Agradecemos a las estudiantes, y al estudiante, por el rigor y compromiso con el que asumieron sus obligaciones académicas que se ven reflejadas ahora aquí; a las autoridades de la Escuela, el Departamento y el Programa por su decidido apoyo para la continuación y consolidación de esta serie; y a los profesores que, en particular, acompañaron a los estudiantes en sus distintos procesos académicos que desembocaron en los resultados que ahora presentamos.





# I

## Prácticas investigativas



# Relación entre reglas formales e informales en la gestión de conflictos organizativos: estudio de caso desde el Análisis de Desarrollo Institucional<sup>1</sup>

Melissa Vélez Arias<sup>2</sup>

## Resumen

El presente texto identifica, mediante la herramienta de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI), la relación existente entre reglas formales e informales en la gestión de conflictos organizativos, específicamente en contextos de acción comunal como el del caso de la vereda El Amparo del municipio de Ituango. Esta investigación se realiza en el marco de un proceso de práctica profesional con un trabajo intensivo con líderes sociales, comunidades y agentes que conforman expresiones organizadas de la sociedad civil representadas en las Juntas de Acción Comunal (JAC) de este municipio.

**Palabras clave:** neoinstitucionalismo, reglas formales, reglas informales, conflicto organizativo.

## Introducción

El interés por estudiar las instituciones en contextos rurales como el de la vereda El Amparo se ve motivado por el momento de transición política y social que vive el municipio de Ituango. Reconocido como una de las Zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac),<sup>3</sup> Ituango es uno de los territorios priorizados por el Acuerdo de Paz

---

1 Trabajo de práctica realizado en la Alcaldía del Municipio de Ituango (2018-1).

2 Politóloga de la Universidad EAFIT (2018-2). Correo electrónico: mveleza3@eafit.edu.co

3 Estas zonas fueron fijadas por el Decreto 1650 de 2017; en él se incluye el listado de municipios más afectados por el conflicto y la metodología de inversión pública para dichos territorios.

logrado entre Gobierno Nacional y las FARC-EP, con el que se pretende dar fin a un conflicto de más de sesenta años de duración. En este municipio se han presentado varios hechos victimizantes como confrontaciones armadas, homicidios, secuestros, minas antipersonal, desplazamiento forzado y presencia del narcotráfico para la siembra y comercialización de cultivos ilícitos. Esta realidad convierte al territorio en un escenario clave para el análisis en el que es relevante conocer la manera como se ha hecho efectiva la presencia del Estado en contextos micro territoriales en los que hay presencia de grupos armados ilegales, así como las dinámicas de sociabilidad y participación que se han gestado alrededor de un complejo contexto sociopolítico como este.

En ese orden de ideas, el análisis se centra en una de las formas organizativas más estables en el ámbito rural: la Junta de Acción Comunal (JAC), escenario fundamental que, creado con los principios de solidaridad, democracia, autonomía y autogestión, posibilita procesos participativos que promueven la organización de la sociedad civil. En el ámbito municipal, la JAC se ha convertido en un canal que permite construir relaciones con otros actores sociales y políticos, atendiendo a estrategias de intervención que permiten llegar a figuras pequeñas de la división político-administrativa como las veredas (Jaramillo, 2009: 13).

Al estudiar las dinámicas de sociabilidad que se generan al interior de estos escenarios, se debe reconocer el proceso que la toma de decisiones comunitarias puede llegar a tener en la gestión de conflictos organizativos. Esto implica entender a partir de la ciencia política los elementos que inciden en esos procesos mediante herramientas de análisis cualitativo como la que ofrece el Marco de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI) propuesto por Elinor Ostrom (2005).

Este marco presenta herramientas teóricas y metodológicas útiles que permiten comprender, más allá de los marcos normativos legales, elementos propios de la diversidad en las interacciones humanas. Además, profundiza en el carácter y en la tipología de las reglas presentes en contextos comunitarios (Benedetti, 2017: 142), lo que posibilita determinar, primero, cuánto influye la normatividad formal y la intervención gubernamental en la estructura y en las prácticas reales generalmente aceptadas dentro de las JAC; y segundo, ver la forma en que las comunidades crean, mantienen y transforman procesos y acciones para resolver sus dilemas colectivos de acuerdo con la configuración de sus contextos.

## **Problema, pregunta e hipótesis**

La figura de la JAC fue creada con la Ley 19 de 1958; además de ser un escenario de participación ciudadana, se pensó como un actor de base con poder de decisión que representa a las comunidades y posibilita la interlocución de la misma con el Estado colombiano (Flórez, 2015). El reconocimiento que el Estado le da a la acción comunal le otorga un marco normativo que busca cohesionar su labor, con lo cual los esfuerzos de la comunidad se suman a los del Gobierno con el fin de descentralizar las decisiones

de los grandes centros poblados (donde se concentra el poder gubernamental) hacia las pequeñas poblaciones dispersas en el territorio.

El Estado tiene facultades constitucionales para intervenir en la estructura interna de las JAC. De acuerdo con el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, éste debe garantizar “el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realicen en sociedad” (Const., 1991, art. 38). Adicionalmente, en su artículo 103 consagra que debe contribuir “a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias” (Const., 1991, art. 103). Respaladas en lo anterior, se han creado iniciativas gubernamentales que organizan normativamente la estructura interna de la JAC, tales como la Ley 743 de 2002, el Decreto 2350 de 2003, el Conpes 3661 de 2010, los programas de fortalecimiento de la acción comunal (promovidos por el Ministerio del Interior y las direcciones de participación ciudadana de cada Gobernación) y los estatutos internos de cada Junta. En ellas se reconoce a la comunidad como máxima expresión de autoridad representada en la Asamblea General de Afiliados.

De igual manera, se han creado figuras que conforman y coordinan la acción de las JAC, como, por ejemplo, el órgano administrativo representado en la Junta Directiva, el órgano de ejecución a cargo de las Comisiones de Trabajo, el órgano de control y vigilancia encarnado en el Fiscal y el órgano de conciliación o justicia comunal, cuyas tareas le corresponden a la Comisión de Convivencia y Conciliación. Esta última ha sido clave, pues ha expandido las funciones de las JAC, reconociendo que no solo pueden ser ejecutoras de infraestructura o promotoras de programas sociales, sino también veedoras y mediadoras de conflictos al interior de las comunidades.

En contextos de asociatividad comunitaria surgen conflictos organizativos que han sido reconocidos y tipificados por la norma. A los conflictos se les otorga un tipo de tratamiento que está a cargo de la Comisión de Convivencia y Conciliación (CCC), y es en esta instancia donde el conflicto tiene su primer control. De esta manera, el Estado ha creado reglas de juego que delimitan y definen en un marco legal la acción de la Comisión y orientan la identificación y el tratamiento de los conflictos. Allí radica la importancia de enfocarse en este organismo en particular pues de su acción depende, según la norma, la estabilidad organizativa de las JAC.

Cabe aclarar que el conflicto organizativo diverge del comunitario, ya que el primero tiene como causa asuntos de carácter comunal, es decir, que solo incluye a los afiliados a la JAC en sus procesos, mientras el conflicto comunitario implica a todos los habitantes del territorio, sin importar su afiliación a la Junta (Min Interior, 2014); este tipo de conflicto cuenta con otra clase de tratamiento que no es objeto de esta investigación.

Los conflictos organizativos surgen internamente por diferencias entre los dignatarios, entre estos y los afiliados, y entre los mismos afiliados a la JAC. Estos conflictos son tipificados según la norma y deben ser tramitados a partir de cuatro procesos: conciliación, impugnación, declarativo y disciplinario, en su respectivo orden (Tabla 1).

**Tabla1. Conflictos en la Organización comunal**

Proceso	Objeto	Procedimiento
Conciliación	Aborda el conflicto mediante el diálogo con los afectados y responsables de los hechos denunciados.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una vez llevado el hecho a la CCC correspondiente se pueden llevar al cabo de 45 días varias audiencias de conciliación para llegar a un acuerdo.</li> <li>2. Si no se da el acuerdo se traslada el caso al organismo comunal de grado superior.</li> </ol>
Impugnación	Se impugna: <ul style="list-style-type: none"> <li>· La elección de dignatarios comunales.</li> <li>· Las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, administración y vigilancia de los organismos comunales.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se adelanta por el organismo comunal de grado inmediatamente superior (Asocomunal).</li> <li>2. En caso de apelación, será de conocimiento de la entidad encargada de la inspección, control y vigilancia (Gov. de Antioquia).</li> </ol>
Declarativo	Se declara sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Inconsistencias en los registros de los afiliados (repetidos o incompletos).</li> <li>· Existencia de cartas de renuncia para los dignatarios que deseen abandonar su cargo.</li> <li>· Fallecimiento o cambio de residencia de los afiliados.</li> <li>· Inasistencia a reuniones o asamblea.</li> <li>· Incompatibilidades sobrevinientes de los dignatarios.</li> <li>· Falta de claridad en la residencia de los afiliados.</li> </ul>	Si se presume que uno de los afiliados está violando un derecho o incumpliendo un deber se debe emprender un proceso declarativo que incluye: Pruebas. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fallo declarativo y notificación.</li> </ol>
Disciplinario	Se causa por la violación de los estatutos, o normas, que altere la organización comunal.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se recoge el pliego de cargos y se notifica al inculpado.</li> <li>2. El coordinador de la CCC distribuye el trabajo entre sus miembros.</li> <li>3. Se asigna un ponente que estudie y determine la veracidad del caso.</li> <li>4. Con base en investigaciones previas el ponente determina si avocar su conocimiento o archivar el caso.</li> <li>5. Tipos de sanciones para afiliados:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· Suspensión hasta por tres meses. Tiene un carácter pedagógico.</li> <li>· Desafiliación.</li> </ul> </li> </ol>

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio del Interior (2014: 13).

Como se observa, la voluntad estatal busca intervenir en la estructura y en los procesos de la acción comunal por medio de reglas formales respaldadas en un marco constitucional. Sin embargo, la naturaleza mutable de las comunidades y su capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes del entorno hace que los acuerdos y las acciones emprendidas por actores comunitarios se vean afectadas por decisiones particulares que son el resultado de la interacción de un subconjunto de actores, y que en su conjunto establecen reglas informales (Eslava, 2011: 45). Por lo tanto, los estudios de los conflictos organizativos presentes al interior de las JAC no solo deberían estudiarse a partir de un tratamiento formal, sino que también se deben abordar desde una mirada

informal que reconozca las costumbres, tradiciones, códigos y hábitos comunes, como medios con los cuales los afiliados logran solucionar sus conflictos para alcanzar sus propósitos y generar consecuencias para todos los miembros de la Junta.

Al variar la capacidad de las organizaciones humanas para adaptarse al entorno, así como la relación existente entre las personas y entre ellas con las organizaciones estatales, varía también la forma en la que aparecen y se emplean instituciones de tipo formal e informal. Por esta razón, es importante conocer las diferentes variables que conforman el escenario en el cual las personas toman las decisiones, pues el hecho de que instituciones formales e informales se hagan presentes en el plano comunitario no implica necesariamente que se usen simultáneamente y de manera complementaria para los mismos propósitos. De esta manera, la pregunta inicial busca conocer, a partir de un caso particular, ¿cuál es la relación entre las instituciones formales e informales durante la gestión de conflictos organizativos emprendidos por la CCC de la vereda El Amparo?

Partiendo del hecho de que los afiliados que participan en expresiones asociativas como las JAC asumen por medio de votación la adopción de las normativas incluidas en los estatutos que las rigen, y a su vez emprenden acciones comunes que dan respuesta a sus necesidades organizativas, se plantea a modo de hipótesis que para la gestión de conflictos organizativos por parte de la CCC de la vereda El Amparo se da una relación de complementariedad entre instituciones formales e informales. Se intuye que la CCC adapta la normatividad disponible a la realidad particular que se vive al interior de la vereda sirviéndose simultáneamente de arreglos comunes (no contemplados en las instituciones formales) entre sus miembros.

## **Marco conceptual**

La pertinencia del enfoque neoinstitucional para realizar un estudio que tiene como centro la acción comunal se basa en que reconoce a las personas como “protagonistas de la decisión social” (Eslava, 2011: 45). Es decir, desde esta mirada, son ellas las encargadas de alcanzar sus propósitos, tomando decisiones sobre acciones que pueden estar reguladas en un marco de acción considerado como formal o legal y en un marco de acción informal, no regulado, que se fundamenta en las interacciones humanas.

Para entender la propuesta teórica neoinstitucional es vital hacer una distinción inicial entre las reglas de juego y los jugadores. Douglas North propone que estos últimos vendrían a ser los actores, entendidos como organizaciones “que al igual que las instituciones proporcionan una estructura a la interacción humana” (1993: 13). Estas organizaciones están conformadas por grupos de individuos unidos con alguna identidad común que los impulsa a cumplir ciertos objetivos. Un ejemplo son los cuerpos políticos, que incluyen partidos y movimientos políticos, o en este caso, las CCC como organismo de control que se deriva de la estructura de un actor de orden mayor como la JAC.



En cuanto al concepto de institución, existe una confusión teórica debido al constante uso que se le da para referirse a organismos que tienen una función de interés público. Sin embargo, los estudios realizados por Adolfo Eslava son pertinentes para entenderlas inicialmente como “reglas que limitan, pero a la vez incentivan las relaciones sociales” (2011: 44). Es decir, las instituciones definen y delimitan el marco de acción y el conjunto de elecciones de los individuos; además, influyen en la interacción social y determinan lo legítimas que pueden ser las organizaciones (Eslava, 2011: 157).

Entender las instituciones como reglas implica ahondar en el sentido de este concepto, al cual Elinor Ostrom presta gran importancia en su obra *Comprender la diversidad institucional* (2005). La autora plantea que las reglas se pueden considerar como un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un ambiente particular. Estas son parte del tejido moral generalmente aceptado en la sociedad y se constituyen como “entendimientos compartidos por los participantes, sobre el cumplimiento de prescripciones que se requieren para lograr ciertos resultados” (Ostrom, 2005: 18).

Según la teoría de North, las instituciones pueden ser formales o informales. Las primeras hacen referencia a las normas que existen en una comunidad formalmente constituida. Son creadas mediante procedimientos formales como en el caso de las constituciones políticas o el código civil. Se pueden materializar también como un “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a situaciones manejables” (Vargas, como se cita en Eslava, 2011: 30). En este caso concreto, pueden hacer referencia a las iniciativas gubernamentales arriba mencionadas, tendientes a promover y organizar la acción comunal en el territorio nacional.

Las instituciones informales, por su parte, son vistas como un instrumento para la consecución de fines que permiten abrir un marco mayor de posibilidades de acción. Se manifiestan en acuerdos, costumbres, tradiciones, hábitos comunes o códigos de conducta que evolucionan a lo largo del tiempo. Este concepto permite reconocer que la decisión social muchas veces tiene mayor impacto en la fuerza de las creencias y costumbres que en la fuerza de la coerción motivada por la norma (Eslava, 2011: 45-46). Por lo tanto, en su estudio se abarca la incidencia que las reglas de juego tienen sobre el nivel micro de la vida ciudadana y los sectores específicos donde se da la decisión social (North, 1993). La visión informal de una institución permite ver las reglas como un elemento mutable y dinámico dependiente de los contextos, la interacción social y las características de la comunidad, que se modifican en función de las necesidades de un grupo de personas.

Una vez entendidos los conceptos rectores que guían la investigación a través del enfoque neoinstitucional, se expone el marco ADI, el cual constituye un grupo de micro conceptos con los que se consideran aquellos elementos indispensables para estudiar las instituciones, los cuales serán abordados más adelante durante la integración del análisis de caso. Esta herramienta teórica y metodológica, propia del neoinstitucionalismo, permite la “comprensión de situaciones sociales complejas, dividiéndolas en conjuntos manejables de actividades prácticas” (Polsky & Ostrom, 1999: 7). Permite a

los políticos y académicos, interesados en los sistemas de participación ciudadana, ver cómo los individuos resuelven problemas modificando simultáneamente las reglas en varios niveles de acción (Ostrom, 2005: 29). Este recurso es útil para descubrir cómo las relaciones informales posibilitan la creación de arreglos formales y cómo a partir de la institucionalidad formal se presentan situaciones en las que se imponen prácticas informales que logran legitimar las acciones que emprende una comunidad (Benedetti, 2017: 143).

## Metodología

Como ya se mencionó, la construcción del marco ADI se realiza a partir del estudio de un caso particular. Si bien el municipio de Ituango cuenta con 119 JAC activas ante la Dirección de Organismos Comunales de la Gobernación de Antioquia, la elección de la vereda se hace atendiendo, en primer lugar, a un criterio de factibilidad que evalúa las condiciones de seguridad que permiten llevar a buen término la investigación. En segundo lugar, a un criterio de generalidad, pues, como se explicará más adelante, la JAC El Amparo posee rasgos generales de ubicación y demografía muy similares a los de un alto número de veredas del municipio de Ituango. Por último, atiende a un criterio de legalidad, es decir, la JAC, efectivamente, cumple con los requisitos mínimos legales de conformación ante la Gobernación de Antioquia.

El método de recolección de información primaria para el análisis de caso se hizo por medio del acceso a documentos oficiales que incluyen registros, actas de conformación, etcétera. Se realizó observación directa y permanente del contexto del municipio durante seis meses. Adicionalmente, se hizo un grupo focal que tuvo lugar en la vereda El Amparo con tres de los miembros de la JAC: el presidente, la secretaria y el conciliador N.º 2.<sup>4</sup> Asimismo, se realizó una observación no participante en escenarios similares de otras veredas, lo cual contribuyó al enriquecimiento de la lectura efectuada. A su vez, como fuentes secundarias se accedió a información de libros y archivos digitales. Es importante aclarar que para ser consecuente con la estructura de análisis que propone el marco ADI, la información recabada es el insumo para la construcción de cada una de las categorías de análisis propuestas en el marco. Este proceso posibilita presentar de una manera sistémica la información, acorde con la estructura que propone la metodología utilizada.

## Contexto del municipio

Ituango es un municipio situado al norte del departamento de Antioquia, fundado en 1844. Limita al Norte con el departamento de Córdoba y el municipio de Tarazá, al Nororiente con el río Cauca; al Suroriente con Sabana Larga, al Sur con Peque y Dabeiba,

---

4 Los asistentes del grupo focal relataron su percepción de las condiciones biofísicas y sociopolíticas de la vereda, la actual dinámica de trabajo de la Junta y el papel que la Comisión de Convivencia y Conciliación asume a la hora de gestionar lo que en la investigación se entiende como conflicto organizativo.

y al Occidente con Mutatá. Tiene una extensión de 2347 km<sup>2</sup>, siendo después de Urrao el tercer municipio más extenso del Departamento. Está en el margen derecho de la cordillera Occidental, ubicación que implica que una gran parte de su área (2112 km<sup>2</sup>) esté situada en la reserva del Parque Nacional Natural Paramillo. Esta posición hace que el municipio se caracterice por tener una topografía abrupta con terrenos predominantemente escarpados. Cuenta con una población de 24592 habitantes, 5970 en la zona urbana y 18622 en la zona rural. La división administrativa del municipio está compuesta por tres corregimientos, cuatro centros poblados y ciento trece veredas (Plan de Desarrollo, 2016).

Las actividades económicas son en su mayoría de sectores primarios como la agricultura, la minería de subsistencia, la silvicultura y la pesca. En el contexto departamental, antes de la construcción de la represa de Hidroitango el municipio se caracterizaba por ser una zona de poca inversión y con ineficiente tecnología. Actualmente, posee un sistema precario de carreteras veredales que limita la conexión de los puntos de producción y comercialización (Valencia, 2012). Aparte de sus dificultades para aumentar la productividad y la expansión de los mercados internos, cuenta con un aparato administrativo débil pues, al ser considerado un municipio de sexta categoría, su margen de maniobra es reducido y su dependencia a la intervención departamental, nacional e internacional es alta.

La ubicación del municipio, su configuración topográfica, el hecho de que sea una tierra de trópico bajo, constituida por zonas boscosas y con un acceso precario, hace que sea un eslabón clave para la siembra y comercialización de cultivos de uso ilícito, en los que predomina la hoja de coca. Por esta razón, se han asentado estructuras ilegales en el territorio que luchan por el control territorial, además de ejercer una función de autoridad ante la ausencia estatal. La presencia de grupos armados como las FARC-EP se ve desde hace treinta y cinco años, principalmente con los frentes 18 y 36. Además hay una fuerte presencia del grupo paramilitar denominado “Los urabeños”, quienes transitan por los municipios de frontera con Ituango, principalmente por el lado de Córdoba y Peque.

Los enfrentamientos entre grupos armados al interior del municipio y la lucha frontal del Estado por tomar el control han dejado un saldo total de 17673 víctimas, cifra que representa el 73,5% del censo poblacional del municipio. Los combates entre los grupos armados por el control del territorio y la bonanza de los cultivos ilegales han generado grandes problemas sociales, al punto de ser calificado como uno de los territorios con índice de calidad de vida más bajo en el Departamento y catalogado desde 1999 por el Gobierno Nacional como una zona de riesgo extremo.

## **Estudio de caso en el marco ADI**

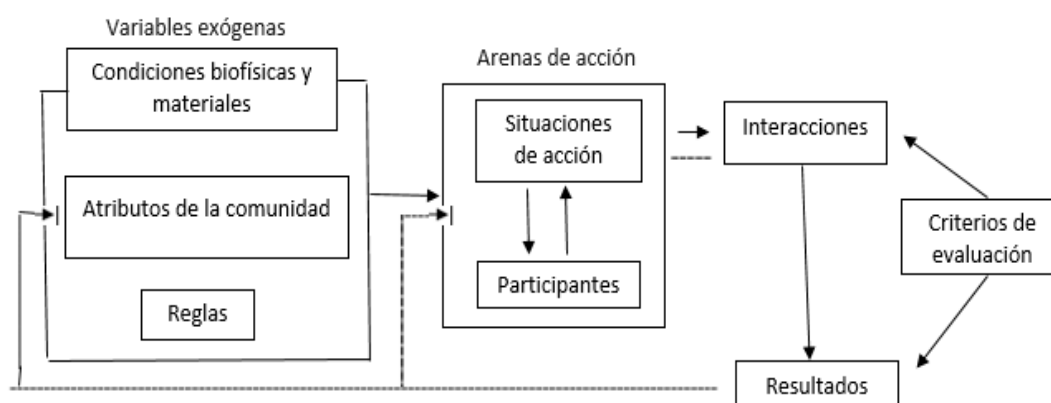
Con el objetivo de identificar el tipo de relación que las instituciones formales e informales tienen en la gestión de conflictos organizativos en un contexto de acción comunal, se construye a continuación el marco ADI de la mano de dos textos: la obra de Ostrom *Understanding Institutional Diversity* (2005), en la que se asume el marco como

una alternativa para sintetizar los hallazgos de estudios de caso, y *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design* (Polsky & Ostrom, 1999), trabajo en el que Ostrom y Margaret Polsky crean una ruta sistemática para el análisis y diseño de políticas basada en esta teoría.

El marco se presenta como un mapa conceptual multinivel que proporciona un conjunto de variables y criterios de análisis, que permiten interpretar de manera flexible las dinámicas institucionales que se dan en marcos normativos formales e informales. Esto es de gran relevancia, ya que contribuye al desafío que afrontan los teóricos institucionales al momento de entender la estructura de una situación y así seleccionar suposiciones apropiadas sobre el comportamiento humano que se ajusten al tipo de caso que se está analizando (Ostrom, 2005).

Inicialmente Ostrom reconoce que para la toma de decisiones los actores viven situaciones en las que asumen roles que los facultan y les proporcionan formas y herramientas de control e información para emprender acciones con las cuales llegan a resultados concretos. En este sentido, propone dividir el marco en elementos que conforman recursos comunes, los cuales forman escenarios donde las instituciones afectan e inciden en el comportamiento de los individuos; en estos escenarios se conforman estructuras de interacción que se influyen entre sí y generan resultados observables (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Esquema ADI. Fuente: Ostrom (2005: 53).**



En el Gráfico 1 se observan los elementos que integran el marco. La primera estructura a la que se debe hacer referencia es la *Arena de acción* que en el caso de la vereda El Amparo se materializa en su JAC, escenario o nivel focal donde tiene lugar la interacción de los participantes y las situaciones de acción. Es aquí donde se define la política, pregunta o problema a analizar. En este escenario de participación, los afiliados a la Junta intervienen considerando alternativas de acción sobre diversos asuntos que conlleven consecuencias para todos los implicados, encauzando sus esfuerzos hacia un objetivo común.

La arena de acción está integrada por dos nodos: la situación de acción y los participantes; la primera hace referencia al “espacio social en el que los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios [y] resuelven problemas” (Ostrom, 2005: 53). Se da cuando dos o más participantes tienen la posibilidad de elegir entre un conjunto o más de posibles acciones que producen resultados colectivamente para un asunto específico. En el caso que nos ocupa, interesa conocer el espacio social en el que se decide sobre asuntos relacionados con los conflictos organizativos.

A su vez, dependiendo de la situación de acción que se decida analizar se identifican los participantes implicados, que en el caso de los conflictos de tipo organizativo son todas las personas que cumplan el carácter de afiliados, aquellos que asuman algún cargo de dignatario y aquellos dignatarios que funjan específicamente como conciliadores de convivencia. En la gestión de conflictos organizativos los participantes que se encuentran en una determinada posición cuentan con la capacidad de elegir acciones entre un conjunto de alternativas disponibles. La teoría propone que para hacer una lectura integral sobre la forma en que los participantes valoran un hecho y procesan la información necesaria para la selección de alternativas y la toma de decisiones, se debe tener en cuenta el acceso a los recursos que tiene el participante, es decir, se deben analizar factores como el capital, conocimiento, e influencia social (Ostrom, 2005: 82).

Al igual que los recursos, los participantes cuentan con diversos atributos. Dependiendo de cómo se configuren, estos pueden determinar cómo se desarrolla la gestión de determinado conflicto por parte de la Comisión; el primero es el número de participantes, ya que la cantidad puede alterar las decisiones. El segundo es el estatus individual o grupal de los participantes; considerar un conjunto de individuos como un actor compuesto implica asumir que estos tienen la intención de participar de una manera coordinada en una acción colectiva. Adicionalmente, se deben tener en cuenta las características atribuidas o adquiridas de cada individuo tales como la edad, educación, género y experiencia, puesto que pueden ser influyentes para el proceso de toma de decisión.

Para abordar conflictos que involucran a la organización se debe incluir en el análisis a aquellos actores que son el foco del conflicto dentro de la arena de acción, es decir, a los afiliados y a los dignatarios. De las decisiones que estos tomen y la forma como ejerzan la acción comunal depende la aparición de conflictos que deben ser tramitados por la Comisión. La caracterización de los afiliados se hace teniendo en cuenta rasgos generales del conjunto de individuos; la Junta de El Amparo cuenta con 85 afiliados que son mayores de 14 años y viven permanentemente en la vereda. La condición de afiliado se adquiere mediante un compromiso de palabra y se afianza con la participación en las actividades que realiza la Junta en el territorio. En cuanto a los dignatarios de la Junta, están activos once: el presidente, el vicepresidente, la secretaria, el tesorero, tres encargados de las comisiones de trabajo, el fiscal y los tres conciliadores. Estos se eligen de manera democrática cada cuatro años y ejercen su función de manera

autónoma; sin embargo, se debe destacar que el papel del presidente llega a ser particularmente importante, pues su opinión es frecuentemente consultada para la toma de decisiones dentro de la Junta.

Al tratarse de un conflicto organizativo, el órgano de conciliación comunal se reconoce como actor clave y por esto requiere un análisis más juicioso, ya que la CCC es la autoridad encargada de surtir una vía conciliatoria entre las partes cuando surja algún tipo de conflicto que afecte el buen funcionamiento de la organización. La configuración y características pueden variar según la arena de acción escogida; en el caso de la vereda El Amparo, la Comisión está conformada por tres afiliados que ocupan el cargo de conciliadores, a los que a partir de ahora nos referiremos como C1, C2 y C3, y quienes actúan como un actor colectivo en asuntos de su competencia; es decir, las decisiones tomadas deben ser concertadas y aceptadas por la mayoría.

En cuanto a los criterios de caracterización de los participantes, se resaltan aquellos que pudieron ser identificados en el grupo focal y en los documentos legales de conformación de la JAC,<sup>5</sup> como el hecho de que los tres son hombres, agricultores, mayores de edad y todos asumieron el cargo en el año 2016. El C1 tiene 51 años, hace seis vive en la vereda y, en cuanto a experiencia, ya había tenido la oportunidad de ser conciliador en el período anterior. Por su parte, el C2 tiene 25 años, ha vivido toda su vida en la vereda, y si bien no tiene experiencia en cargos anteriores, es importante señalar que es el hijo del actual presidente de la Junta, quien además ha ocupado ese cargo en otras ocasiones al igual que otras funciones en la misma. Por último, el C3 tiene 27 años, anteriormente no había ocupado ningún cargo, y vive hace doce años en la vereda.

Continuando con la construcción de las categorías de análisis, Ostrom señala que los participantes y la situación de acción interactúan en tanto se ven afectados por *variables exógenas*. Estas variables pueden condicionar la aparición de ciertos arreglos institucionales y, a su vez, limitan o motivan la interacción de los participantes en torno a la gestión de conflictos organizativos. Están constituidas por *condiciones biofísicas o materiales, atributos de comunidad y reglas*.

Las condiciones biofísicas hacen referencia al entorno en el que actúan los participantes. En este caso, se ven inmersos en un territorio rural con características biofísicas particulares que tienen gran influencia en el desempeño de sus funciones. La vereda El Amparo está ubicada al Suroccidente, limita con las veredas Santa Ana, el Cedral, El Bajo Inglés y Singo el Chorrón. Se encuentra a tres horas de la cabecera municipal, dos en un trayecto por carretera veredal y una por camino de herradura o trocha.

Por otro lado, es una de las 25 veredas que conforman el área amortiguadora del Parque Nacional Natural Paramillo, propuestas para reserva campesina. Predominan en

---

5 Disponibles en el módulo Mercurio de la plataforma surco (Sistema unificado de registro comunal) de la Gobernación de Antioquia (<https://bit.ly/2NaYBlE>).

ella los minifundios y la pequeña propiedad, entre un décimo y quince hectáreas. Su territorio es escarpado y la ubicación de las viviendas hace que los habitantes de la vereda se encuentren bastante dispersos.<sup>6</sup> Su sistema productivo se sostiene dentro del modelo tradicional basado en la producción agrícola y pecuaria, en gran parte para el autoconsumo (maíz, frijol, café).

La presencia del conflicto armado en esta zona está asociada a su ubicación geográfica, pues históricamente el Parque Natural Paramillo ha sido uno de los epicentros del mismo. Al estar situada en el área amortiguadora del Parque, la vereda se convierte en un corredor obligado para el paso de tropas, armamento y droga (Valencia, 2012). Si bien en la vereda El Amparo no han sido tan fuertes las confrontaciones, en el año 2000 se registró un desplazamiento que forzó a las personas a salir de sus hogares durante varias semanas.<sup>7</sup> Adicionalmente, la vereda ha sido refugio para la migración de pobladores de otras veredas que han tenido que salir por la presión de los grupos armados al margen de la ley.<sup>8</sup>

Las JAC, no solo en Ituango sino en muchos municipios del país, se convirtieron en una plataforma de disuasión para los grupos armados. Su arribo a las veredas, como lo expone Jaramillo (2009):

[y] las demandas hacia la comunidad en términos de alimentos, recursos, manejo de información, se tramitan ante el presidente de la junta pues su gran legitimidad dentro de la vereda garantiza para los actores armados el conocimiento de su presencia y la difusión de “manuales de convivencia” que deben aplicarse como parte de sus estrategias de control sobre el territorio (2009: 240).

Esto mismo sucedió en El Amparo; sus habitantes narran que cuando los actores hacían presencia en la vereda los obligaban a estar organizados y participar activamente en las actividades que se realizaran en pro de la comunidad, como la construcción de casas o el mantenimiento de los caminos.

La segunda variable exógena que tiene en cuenta el marco son los *atributos de la comunidad*, y se describen como las capacidades físicas o conductuales que tiene un grupo de personas para proveer un bien o servicio. En este se incluye la demografía y los hábitos culturales visibles y compartidos que caracterizan a los habitantes de un mismo territorio. El grado de afinidad entre los participantes también es importante para ver la forma en la que estos se relacionan, es decir, qué tan cercanos son o si poseen algún vínculo particular que los une. Otros atributos que pueden considerarse son: el grado de conocimiento de los participantes sobre estrategias de participación, los

---

6 Dato tomado de la cartografía social realizada por habitantes de la vereda con el acompañamiento de la Agencia Nacional de Tierras (2017).

7 Dato suministrado en el grupo focal.

8 Dato suministrado por la secretaria de la Junta, quien llegó a la vereda como víctima de desplazamiento hace doce años.

valores que consideran importantes, sus creencias y preferencias potenciales sobre ciertas estrategias o modos de proceder, su opinión frente a la orientación de ciertos objetivos y la forma en la que asumen los resultados obtenidos.

Como parte de los atributos de comunidad de la vereda cabe destacar el número de habitantes que residen en ella. Según datos del Sisbén, está compuesta por 188 personas (111 hombres y 77 mujeres), las cuales conforman unas 45 familias. Se debe subrayar que su bajo volumen poblacional y su alta dispersión afecta notablemente la coordinación entre los distintos actores que conforman a su vez la JAC, al punto de evidenciar poca comunicación para efectos de organización.

En cuanto a la Junta, sus dignatarios reconocen que las dinámicas de violencia que se han dado en el municipio y en la vereda inciden en su funcionamiento, puesto que su relación con los actores del conflicto ha modificado las relaciones y acciones emprendidas al interior del organismo comunal, al punto que los afiliados reconocen que ahora no trabajan de la misma manera como lo hacían antes y la disminución de la presión armada ha dejado como resultado una Junta desarticulada que se reúne esporádicamente para eventos muy específicos.

La CCC por su parte, es concebida como un organismo autónomo que tiene independencia para decidir sobre situaciones que alteran la convivencia y la tranquilidad de los habitantes de la vereda. Generalmente intervienen en casos relacionados con linderos y deudas contraídas entre las personas de la comunidad y sus acciones no llegan a afectar la calidad de un afiliado de la Junta. Al momento de la elección de los conciliadores, las personas suelen fijarse en que el candidato sea respetuoso, tranquilo y con buenas relaciones con sus vecinos. La experiencia personal de cada afiliado frente a los demás postulados para asumir el rol de conciliador suele influir a la hora de escoger a la persona más óptima para ocupar el cargo. Las personas solicitan la intervención de esta Comisión en sus conflictos basándose en quiénes la integran, su comportamiento en el territorio y la forma como han hecho su trabajo en la Junta.

Otro elemento condicionante en esta categoría es el contacto de la JAC con actores de grado superior como los organismos estatales que incluyen a la Alcaldía municipal, los organismos comunales de grado superior y las entidades encargadas de ejercer inspección y vigilancia encarnadas en funcionarios de la Gobernación de Antioquia. El vínculo de estos actores no ha sido muy estrecho, los cargos se han asumido sin capacitación previa de estos actores y se han ejecutado atendiendo más a la intuición y a la forma en que cada dignatario ha ejecutado sus acciones. Además, los estatutos internos de la Junta, que hacen parte de una estrategia promovida por la dirección de organismos comunales de la Gobernación de Antioquia, con la que se busca que los afiliados rijan sus acciones de acuerdo con lo que estipula la Ley 743 de 2002 y el Decreto 2350 de 2003, no son conocidos por el total de afiliados. Los dignatarios resaltan que, si bien los estatutos de la Junta están en poder del presidente, nunca se han detenido a leerlos y socializarlos debido a la complejidad y extensión de la información que allí se consigna.

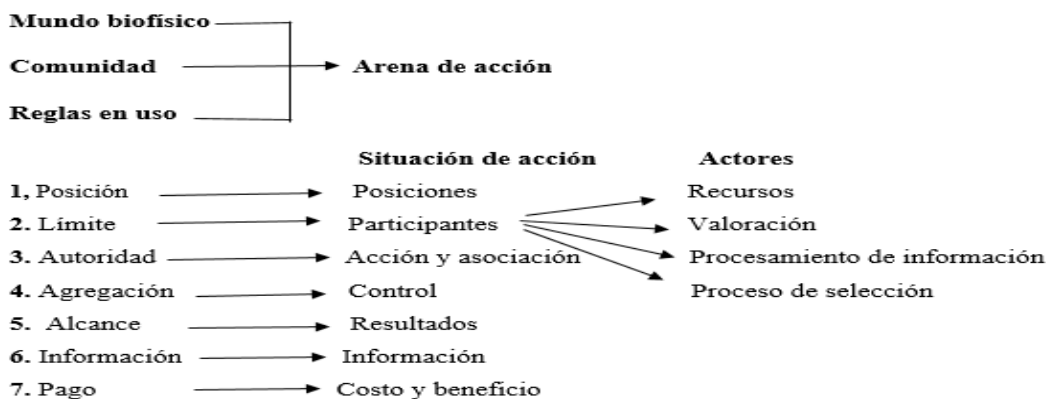


La tercera variable exógena que contempla el marco, clave para el objetivo del presente texto, es aquella que hace referencia a las *reglas*. De acuerdo con Polsky y Ostrom (1999), cuando se decide estudiar una situación particular, lo más conveniente es asumir que las instituciones están temporalmente fijadas y que forman parte de la estructura de la situación, más que de la solución en juego. La teoría propuesta invita a reconocer que las reglas existentes se anidan en otro conjunto de reglas entre sí. Estas pueden manifestarse en un nivel operativo, en un nivel de elección colectiva y en un nivel de elección constitucional.

Las reglas que se dan en el nivel operativo influyen en las decisiones cotidianas, cambian a un ritmo muy rápido y dependen de la discrecionalidad de cada individuo. Las reglas en el nivel de la elección colectiva tienen un impacto en las actividades operativas y en los resultados, y determinan además quién participa. Las reglas de elección constitucional por su parte, son impuestas en un nivel mucho mayor, fijan la situación de elección colectiva, su cambio es mucho más lento y requieren la aprobación de actores de orden mayor. Su función es prescribir, vigilar y hacer cumplir que las reglas de los otros dos niveles se den de la manera adecuada. Para identificar la relación entre instituciones es pertinente observar los tres tipos de niveles, ya que esto permitirá ver cómo se manifiestan las instituciones formales e informales en un plano determinado (Ostrom, 2005).

El marco ADI propone una clasificación genérica de siete reglas; este paso es de suma importancia para responder a la pregunta de investigación pues la caracterización es una guía para el estudio e identificación de las instituciones en el análisis de caso. El Gráfico 2 resume el tipo de reglas, bien sean formales o informales; a cada una de ellas se le asigna un papel en la situación de acción seleccionada y llevada a cabo por la CCC. La clasificación se fundamenta en la información suministrada en el grupo focal y los datos encontrados durante la observación de escenarios similares en otras veredas del municipio. Este hecho puede limitar la identificación de reglas informales puesto que su carácter intermitente y dependiente del contexto requiere un proceso de observación permanente.

**Gráfico 2. Relación entre reglas en uso y elementos de la Arena de acción. Fuente: elaboración propia a partir de Polsky & Ostrom (1999: 39).**



**1. Reglas de posición:** Fijan el rol, el número y el tipo de participantes de la situación de acción. La institucionalidad formal estipula que el conjunto de roles que un conciliador puede asumir depende de los cuatro procesos –conciliación, impugnación, declarativo y disciplinario– que debe llevar a cabo según el caso. En la situación concreta de la Junta, los tres conciliadores no asumen una diferencia entre los cuatro procesos sugeridos por la norma y consideran que su misión debe basarse en solucionar aquellas situaciones que alteran la convivencia, como por ejemplo, discusiones entre vecinos a causa de los linderos que separan las fincas o malentendidos por deudas de dinero, asuntos que, como ya se mencionó, tienen un carácter más comunitario que organizativo. No obstante, son los únicos procesos a los que hacen alusión, lo cual evidencia además que ellos no interfieren en asuntos eminentemente organizativos, como la declaración de conductas de los afiliados que alteran el orden de la Junta o la acción de los dignatarios.

**2. Reglas de límite:** Especifican el modo en que los participantes entran o salen de las posiciones. La capacidad de un participante para abandonar una posición constituye un límite que los demás miembros del grupo tienen para controlar el poder. Puede suceder que otros, ajenos a la situación de acción, tengan un control mayor o menor sobre la decisión; en estos casos se puede determinar si hay alguna presión de algún actor externo, bien sea alguien de la comunidad, un grupo armado o la Alcaldía del municipio. La acción de la Comisión tiene el mismo período de duración de los otros organismos, cuatro años. Se supone que ellos deberían cumplir el período, sin embargo, las variables exógenas de la vereda pueden ser factores que condicionen el término del mismo.

En la vereda El Amparo, según las prácticas tradicionales de la Junta, los conciliadores tienen el poder de decidir sobre dos situaciones que consideran de su competencia: asuntos de linderos en los que deciden sobre la cantidad de tierra que le pertenece o no a un habitante de la vereda y asuntos relacionados con discusiones acerca de deudas monetarias. Vale aclarar que la intervención de la Comisión en alguno de estos dos asuntos se hace siempre y cuando su presencia haya sido solicitada por alguno de los implicados. En estas situaciones la Comisión toma la decisión que considera más pertinente mediante unanimidad; en caso de no haber acuerdo, se procede a decidir mediante el voto para hacer efectiva la decisión.

**3. Regla de autoridad:** Son complementarias a las reglas de límite; precisan las acciones que pueden tomar los participantes en posiciones determinadas, e influyen en el poder total que se crea en las situaciones de acción y en la distribución de dicho poder.

En contextos de conflicto armado donde la presencia de actores externos que velan por el buen funcionamiento de la Junta es latente, esta regla es de suma importancia ya que la autoridad de los conciliadores, tal como lo narran los miembros de la vereda, llega a un límite. Si alguna de las partes que forman un conflicto no quiere ceder después de haber intervenido la Comisión, las mismas personas –no necesariamente los conciliadores– se encargan de buscar ayuda externa que obligue a

los implicados a cumplir el dictamen de la Comisión.<sup>9</sup> Es decir, la autoridad de la Comisión en la solución de conflictos de este tipo está condicionada por el grado de legitimidad que tenga la decisión tomada por la Comisión; si las partes implicadas no están a favor del fallo se desacata su orden o recomendación y generalmente se busca la opinión de un tercero.

**4. Reglas de agregación:** Determinan el proceso de toma de decisión en una situación de acción. Las reglas de agregación pueden ser de tres tipos: no simétricas, simétricas y carentes de reglas de agregación. La primera hace referencia a la forma diferencial en la que se asigna a los participantes gestionar una situación de acción, dependiendo de alguna decisión que se adoptará en algún punto de un proceso de decisión. La segunda asigna el control conjunto sobre una acción a varios participantes que están de acuerdo con la decisión de modo que todos son tratados de la misma forma y tienen las mismas facultades; por ejemplo, la unanimidad. La tercera se presenta cuando la decisión depende de más de un participante; en esta existe la posibilidad de no llegar a un acuerdo, por lo cual se debe especificar qué pasaría si no se llega a un acuerdo en la acción propuesta.

El número de conciliadores para conformar la Comisión se sugiere de forma estratégica en los estatutos para que la decisión pueda darse de tal forma que, en caso de existir un desacuerdo entre los conciliadores, se pueda votar por mayoría. En el estudio de caso se hace evidente que la mayoría de decisiones se toman de manera simétrica. Si bien se asignan tareas para la tramitación de los casos, los tres conciliadores deben estar unánimemente de acuerdo para tomar una decisión que tenga que ver con los asuntos arriba mencionados.

**5. Reglas de alcance:** Especifican la jurisdicción de los resultados; esto es, las decisiones tomadas por el órgano conciliador solo son válidas para quienes pertenezcan al territorio en cuestión. Opera una regla de alcance si se identifica que un objetivo es un resultado. Cada proceso definido por la norma tiene un objetivo específico; con los cuatro tipos de procesos estipulados en la norma se pretende que los conciliadores logren un control sobre asuntos de disciplina entre los miembros, conciliación de conflictos y buen ejercicio de las funciones de sus afiliados. La presencia de este tipo de regla no es tan clara en las prescripciones informales que se manifiestan entre los miembros de la Comisión de El Amparo, pues las acciones emprendidas por ellos no se justifican en un objetivo sino más bien en circunstancias específicas. Esto es posible afirmarlo ya que los conciliadores no se reconocen a sí mismos como garantes de la convivencia y la armonía en la vereda sino más bien como prestadores de un servicio de mediación de conflictos, que ejecutan en caso de que se les solicite.

---

<sup>9</sup> En el grupo focal se hace alusión a este hecho explícitamente en el caso de una discusión entre vecinos por linderos entre las fincas, que según el demandante estaban mal demarcados.

**6. Regla de información:** Con esta tipificación se asigna la obligación, permiso o prohibición de comunicarse en posiciones de determinados nodos de decisión, y posibilita además establecer el lenguaje y la forma en la que la comunicación tendrá lugar. Con la regla de información se determina primero el flujo de la información; segundo, su frecuencia y precisión, y, por último, el objeto de la comunicación.

Siguiendo los lineamientos que proponen las entidades reguladoras de la acción comunal, las CCC deben manejar un protocolo de información con cada uno de los procesos llevados a cabo, los cuales, en caso de ser necesario, deberán escalar al organismo de grado superior. Al no darse el proceso de esa manera la información tiene un tratamiento distinto; los conciliadores se encargan de obtener la información en algunos de los dos tipos de conflicto que desean gestionar, atendiendo a la discrecionalidad. En caso de ser varias las partes involucradas cada uno se asigna un rol para llegar a los implicados y, una vez cumplido este paso, registran la información que suministraron las partes. Los datos obtenidos en el proceso se consignan en un formato escrito al que nadie más tiene acceso y de ser necesario mandan una notificación escrita al procesado para comunicarle su decisión. Según los conciliadores, este tipo de procesos no son compartidos generalmente con otro tipo de organismo o dignatario, a menos que lo soliciten directamente con la Comisión.

**7. Reglas de pago:** Determinan el costo y definen los beneficios de cumplir con diferentes tipos de reglas en la situación de acción. La materialización de las reglas de pago en el plano informal no es fácilmente identificable en el caso estudiado, no obstante, se infiere que quien recibe la infracción, o en su defecto, el dictamen menos favorable de una decisión, debe asumir el costo de la intervención del organismo comunal, acatar su fallo o asumir las consecuencias de no hacerlo que pueden materializarse en una posible coerción de un actor externo. De igual forma, los beneficios de la intervención pueden favorecer a uno u otro implicado al que se conceda la razón. Esto no quiere decir que siempre que haya un inconveniente los conciliadores apelen al recurso de intervención externa, simplemente es una alternativa de acción que tienen a la mano, la cual busca hacer efectivas las decisiones que toma la autoridad competente, en este caso la CCC.

La CCC no interviene sobre procesos organizativos o sobre el estado de afiliación de los miembros, sin embargo, las decisiones tomadas en los asuntos en los que sí intervienen han llegado a afectar la participación de las personas como afiliados en la Junta, al punto de manifestar que las decisiones tomadas por la Comisión han generado malestar en los implicados. En cuanto a los pagos, según la norma el único beneficio que tiene participar como mediador en situaciones de este tipo es el de la satisfacción personal y el beneficio colectivo que su gestión puede traer al ambiente pacífico y de convivencia en la vereda. No es posible determinar con exactitud que así suceda, pues no existe en este trabajo una manera de comprobar que las decisiones tomadas por los conciliadores en estos dos aspectos no beneficien indirectamente a los dignatarios. Sin embargo, los costos de intervenir pueden ser bastante altos

para el conciliador, pues como se mencionó anteriormente, del desempeño de sus funciones depende su prestigio ante la comunidad y de no verse acatado su veredicto por inconformidad de los implicados se pueden generar situaciones inmanejables, en las que la Comisión tiene poco margen de maniobra, y es necesario por lo tanto acudir a otras instancias estatales o actores externos, lo cual puede afectar el ambiente organizativo de la Junta.

## **Integración del análisis y conclusiones**

El empleo de una herramienta cualitativa como el marco ADI ha sido útil para relacionar categorías de análisis que se convierten en elementos integradores durante la creación y ejecución de reglas formales e informales. Al integrar cada una de las variables del marco se identifica la manera como los elementos que conforman la arena de acción –participantes y situación de acción– interactúan, en tanto se ven afectadas por variables exógenas, lo cual arroja resultados que afectan o modifican el comportamiento de cada categoría (Benedetti, 2017: 144).

El ejercicio anterior brinda un panorama en el que se visibiliza cómo desde la acción comunal los individuos se unen e interactúan para resolver dilemas colectivos en medio de un contexto marcado por el conflicto armado y la precaria intervención de los actores gubernamentales. En ella los participantes toman decisiones a partir de información incompleta sobre el conjunto de acciones disponibles, lo cual condiciona el pleno conocimiento de alternativas de acción que se proponen para cada proceso a partir de la regla formal, y en consecuencia aparecen expresiones de reglas informales que se gestan gracias a la interacción y la relación del participante y de ellos con su contexto. La adaptación de reglas informales que se ajustan a las necesidades de la vereda y a las capacidades de quienes las ejecutan, ha hecho que los participantes –en este caso los conciliadores– asuman roles de mediación en conflictos comunitarios para los que no se encuentran facultados, pero que según sus criterios son de su competencia, interviniendo de una manera intuitiva y con un protocolo informal.

Como es posible notar en el caso de la vereda El Amparo, la aparición de instituciones informales en esferas de acción comunitaria se puede ver motivada por hechos muy diversos, tales como el desconocimiento de la regla formal, las complicaciones en su entendimiento colectivo o, incluso, la desaprobación de reglas formales al no parecer adecuadas para determinada situación, lo que da paso a la adaptación parcial de reglas informales con las cuales los participantes procuran dar solución a conflictos y necesidades que surgen al interior de la comunidad.

Este ejercicio devela que los arreglos institucionales que se dan en escenarios de acción comunal como las JAC, donde la intervención gubernamental se ha dado de manera parcial, son el resultado de la interacción de actores que toman decisiones acordes con el conocimiento y la capacidad que poseen para hacerlo. Los tipos de reglas que

se usan para tramitar este tipo de situaciones de acción determinan los mecanismos de coordinación y toma de decisiones por parte de los implicados; así, de una acción asertiva depende la legitimidad de la decisión y la no injerencia de actores externos.

Las instituciones, al menos en el caso estudiado, suelen utilizarse de manera complementaria en la ejecución de acciones u objetivos concretos. Por un lado, la presencia de reglas formales en la gestión de este tipo de situaciones de acción se hace visible en aquellos casos donde se especifican las posiciones y los límites de quien ocupa el cargo. Se acatan especialmente las prescripciones formales que hacen referencia a características de edad, el número de individuos que deben conformar la Comisión, la duración del cargo y las especificaciones de su carácter de actor colectivo. En los procesos conciliatorios los participantes acuden a reglas formales, que son usadas como un mecanismo legitimador que dota de autoridad a la acción de la CCC, a pesar de que esta no se siga con los protocolos sugeridos por la norma, y usan reglas informales cuando se hace necesario ampliar las posibilidades de acción para ajustar sus capacidades, para de esta manera dar respuesta a las necesidades y demandas que hacen los habitantes del territorio.

## Referencias

- Benedetti, Álvaro (2017). El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro. *Estudios Políticos*, núm. 50. DOI: 10.17533/udea.espo.n50a08
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2015). *Perfil socioeconómico de la subregión del Norte* [archivo pdf]. Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2Rv6M0h>
- Congreso de Colombia (2002, junio 5). *Ley 743 de 2002, por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal* [Título II]. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 44.826. Recuperado de: <https://bit.ly/2QdHhDZ>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 38 [en línea]. Bogotá, Colombia: Congreso de la República. Recuperado de: <https://bit.ly/2E13Ox2>
- Coser, Lewis A. (1961). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Departamento Nacional de Planeación (2010, mayo 10). *Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal*, documento Conpes 3661 [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2KSq2lK>
- Eslava, Adolfo (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Flórez Osorno, Giovanni (2015). *Hacia una educación para la gestión territorial. Estrategias de fortalecimiento de las juntas de acción comunal de la zona de influencia del proyecto hidroeléctrico Ituango* (tesis de especialización). Universidad San Buenaventura, Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2Ueao8N>
- Jaramillo Gómez, Olga Elena (2009). *El ejercicio del poder en las juntas de acción comunal rurales: el caso del municipio de Sonsón, Antioquia* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2BTWv8p>

- Ministerio del Interior (2014). *herramienta 3: manual de conciliación comunal. Para jugar un papel activo en la construcción de una Colombia en Paz* [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2E0jqAp>
- Municipio de Ituango (2016). *Plan de desarrollo "Todos contamos para el cambio" en la construcción de paz y reconciliación, 2016-2019* [en línea]. Ituango, Colombia: Alcaldía municipal. Recuperado de: <https://bit.ly/2FZDFkz>
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y cambio económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor (1990). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* [e-Book]. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://bit.ly/2Q9bz12>
- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Polsky, Margaret M. & Elinor Ostrom (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design* [document de Word]. Bloomington, Estados Unidos: Indiana University. Recuperado de: <https://bit.ly/2KQTbjJ>
- Presidencia de la República de Colombia (2003, agosto 20). *Constitución de Organismos Comunales*. Decreto 2350. Diario Oficial N.º 45.287. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2BPO2Do>
- Valencia, Luis Emiro (2010). Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la organización comunal en Colombia. *Administración & Desarrollo*, vol. 38, núm. 52, enero-diciembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2B1GoEn>
- Valencia Sepúlveda, Catalina (2012). La reconquista de Ituango: un reto en seguridad y defensa nacional del Estado colombiano. *Analecta Política*, vol. 2, núm. 3, julio-diciembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2EgDNdw>

# Hacia la construcción de una narrativa estratégica de competitividad: visión sobre el futuro del Oriente antioqueño a partir del diseño y ejecución del Fondo Empresarial Agroindustrial 2016-2019<sup>1</sup>

Daniela Álvarez<sup>2</sup>

## Resumen

Frente al panorama de gobernar con el público, con ciudadanos que deliberan, hoy en día la administración pública requiere que los análisis de los proyectos incluidos en los planes de desarrollo, al igual que los de las políticas públicas, apliquen técnicas e instrumentos teóricos y metodológicos que trasciendan la evaluación de la formulación y los resultados. En este trabajo se retoma una postura epistemológica constructivista que privilegia la retórica en los procesos de diseño de propuestas que responden a los problemas públicos, otorgándole la relevancia a la realidad entendida como una construcción social, a través de la narración, y relativa, ya que cada actor puede observarla de forma diferente. Se realiza una descripción general de los principales resultados del ejercicio participativo institucional y social de construcción de una narrativa subregional basada en la identificación de fortalezas y retos del Oriente antioqueño en materia agropecuaria luego de la implementación del Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”. Para ello, se propone el Análisis Crítico del Discurso (Fischer) como fundamento para el reconocimiento de la realidad de diferentes actores, con homogéneas o disímiles identidades y valoraciones, como aportantes a la gestión pública en el fortalecimiento de la competitividad de este sector.

**Palabras clave:** Fondo Empresarial Agroindustrial, líneas estratégicas de competitividad, narrativa, modelo de análisis de Fischer, Oriente antioqueño, sector agrícola.

---

1 Trabajo de práctica realizado en la Secretaría de Productividad de la Gobernación de Antioquia (2017-2).

2 Politóloga de la Universidad EAFIT (2018-1). Correo electrónico: dalvar34@eafit.edu.co



## Introducción

Con miras a promover y garantizar la toma de decisiones en busca de la planeación asertiva del territorio y la formulación de proyectos en materia de competitividad y productividad, el Gobierno Nacional en coordinación con las autoridades departamentales y por recomendación de la Comisión Nacional promueve la creación de las Comisiones Regionales de Competitividad. Las subregiones del departamento de Antioquia se han propuesto insertarse en esta dinámica nacional y es así como surge en 2009 la Comisión Subregional de Competitividad del Oriente, conformada por la Secretaría de Competitividad y Productividad de la Gobernación de Antioquia, la Universidad Católica de Oriente, los Municipios Asociados del Altiplano del Oriente antioqueño (Masora), el SENA y Asocolflores.

Esta iniciativa surge de la necesidad de fortalecer los puntos relacionados con la competitividad en el territorio y no desde la periferia o la capital de cada departamento, empoderando al sector público y privado en cada subregión para trabajar coordinadamente con las entidades públicas (Gobernación de Antioquia y Alcaldías municipales de la subregión), organismos (Instituciones de educación superior y Cámaras de comercio), los gremios empresariales, los clúster y los emprendedores, entre otros, en el direccionamiento de proyectos de alto impacto para cada subregión.

En el contexto del desarrollo de mi práctica profesional en la Comisión Subregional de Competitividad del Oriente antioqueño se elaboró como proyecto especial de práctica una narrativa estratégica de competitividad de la subregión del Oriente antioqueño en el marco del diseño y ejecución de uno de los proyectos visionarios de la actual administración, “Antioquia piensa en grande”. El propósito de este es constituir una hoja de ruta para quienes integren la Comisión Subregional del Oriente antioqueño, durante y al finalizar el período de gobierno, a modo de proyección respecto a los avances en materia de desarrollo agrícola que pueden traer consigo el diseño y la entrada en vigencia del Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”.

Luego de una revisión de los antecedentes en términos de normatividad en materia de competitividad y productividad en el país, se detectó que se han presentado importantes avances a este respecto, como el documento Conpes 3439 con el cual se propuso la creación del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y de la Comisión Nacional de Competitividad, la Política nacional de competitividad y productividad, y la Política nacional de desarrollo productivo. De igual forma, en el ámbito departamental, se evidencia la consolidación de treinta planes regionales con la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las Comisiones Regionales de Competitividad y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); entre ellos, el Plan Regional de Competitividad para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia. A pesar de estos logros, se observan dos factores que llevan a considerar la necesidad de la elaboración de una narrativa estratégica para cada subregión del departamento de Antioquia como complemento de estos avances.

En primer lugar, los instrumentos de alcance nacional, aunque fueron los primeros pasos requeridos para la integración de estrategias que deben realizar las instancias públicas y privadas relacionadas con la competitividad del aparato productivo nacional y con los sectores denominados de clase mundial –con reconocido potencial y posición a escala internacional–, se observa la necesidad de otorgar posición al enfoque de estrategia de competitividad a nivel regional y territorial reconociendo las apuestas productivas en cada una de ellas. En segundo lugar, los planes regionales departamentales son un instrumento dinámico relevante de planeación estratégica de corto, mediano y largo plazo que contienen las iniciativas para lograr la visión de competitividad de cada departamento.

Sin duda, el relato de la visión, los responsables de cada línea y el plan de trabajo por horizontes están relacionados con una planificación en materia de competitividad pues cada departamento identifica los principales ejes temáticos para alcanzar este objetivo. Sin embargo, tal como están redactados no ejercen una motivación y adhesión de los actores que trabajan conjuntamente para el fortalecimiento del desarrollo económico. Es por ello que, siguiendo a Castiñeira y Lozano (2012: 73), la narrativa estratégica es eficaz para la construcción de nuevas historias pues ellas no surgen sin la proyección de un futuro.

Este proceso es una expresión y pone en juego un conjunto de habilidades derivadas del uso del lenguaje, y aquella puede construirse según Rubio (2013: 18) gracias a la suma de la importancia (cimientos argumentales) y la incorporación (emoción argumental). La emoción argumental, definida por Rubio (2013: 18) como aquella que surge del ejercicio de trabajar e incorporar la respuesta a dos preguntas claves –¿por qué? y ¿para qué?– es un elemento igual de importante que los cimientos argumentales para la construcción de una narrativa con un guion estructurado, compuesto por información fundamentada y potente que ejerza un auténtico efecto impulsor de transformaciones socioeconómicas.

Ante este panorama, el concepto y la herramienta de una narrativa estratégica puede ser útil al momento de comprender las potencialidades, los retos, las oportunidades y la proyección del Oriente antioqueño para lograr continuar siendo una de las subregiones de Antioquia más competitivas y contribuir al desarrollo productivo y competitivo del Departamento y su posicionamiento como eje central tanto en materia de desarrollo empresarial, como en el de ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, desarrollo del talento humano e internacionalización.

Las narrativas estratégicas son definidas por Miskimmon, O’Loughlin, & Roselle (2013) como:

los medios de los actores políticos para construir un significado compartido del pasado y el presente de un estado de cosas, con el fin de proyectar lo que puede ser en un futuro una situación frente a ciertos factores y cómo deben comportarse los interventores para el alcance de este fin [...] Son narrativos sobre los Estados y un sistema, sobre quiénes somos y qué tipo de orden queremos. El punto de las narrativas estratégicas es influenciar el comportamiento de otros sobre qué es necesario para llegar a ese orden deseado (2013: 2).

La narrativa estratégica contextualiza y presenta un relato sobre la naturaleza de determinado estado de cosas, determina los retos que deben ser superados para enfrentar las dificultades, y plantea escenarios posteriores a la intervención, relacionada con una secuencia de “antes”, “ahora” y “después”.

El objetivo de la narrativa estratégica es generar interés, ilusión, identidad y en gran parte compromiso de los actores interventores en el desarrollo competitivo de la subregión del Oriente antioqueño, a partir de la búsqueda del punto de encuentro entre los proyectos visionarios planteados en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Antioquia piensa en grande” y los factores que se desprenden de cada una de las cinco líneas estratégicas que fueron propuestas en el Plan Regional de Competitividad como fundamentos sobre los cuales las comisiones deben orientar su actuar.

Lo anterior teniendo en cuenta que, aunque la estructura y el contenido de los Planes Regionales de Competitividad no dependen del gobernante de turno en la administración departamental, pues solo se actualizan periódicamente, las estrategias expuestas en estos pueden ser implementadas mediante la inclusión de proyectos en los planes de desarrollo departamentales.

Las cinco líneas estratégicas que son evaluadas en el presente proyecto de práctica, siguiendo las estipuladas en el Plan regional de competitividad y productividad de la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y la Cámara de Comercio (2011: 31) son:

1. Desarrollo empresarial: En esta línea se evalúan ejes temáticos como la formalización empresarial, la creación de empresas, la especialización productiva basada en el clúster, el desarrollo de cadenas productivas y el aumento de la productividad.
2. Ciencia, tecnología e innovación: Se enfoca en los fondos de innovación, desarrollo e investigación que se crean en pro de un mayor valor agregado y el fortalecimiento institucional de la línea.
3. Infraestructura y conectividad: Integra elementos como infraestructura vial, portuaria, férrea, aeroportuaria y de telecomunicaciones.
4. Desarrollo del talento humano: Alineada con el desarrollo de programas de formación profesional, técnica y tecnológica centrados en la especialización sectorial, el fomento de programas asociativos en las subregiones de Antioquia y la promoción del bilingüismo.
5. Internacionalización: Línea que promueve el comercio exterior, la inversión extranjera y el control de calidad en los productos exportados.

En un nuevo panorama caracterizado por la gobernanza, se reconoce la necesidad de recurrir a enfoques y herramientas para el análisis de proyectos públicos que superen la evaluación de la formulación y los productos de los mismos. De esta forma, desde una perspectiva epistemológica constructivista se propone el estudio de la implementación del Fondo Empresarial Agroindustrial a partir de la aplicación del modelo de

Fischer de Análisis Crítico del Discurso, evaluando los elementos cognitivos, narrativos y discursivos que subyacen en la construcción de realidades percibidas por los actores aportantes al fortalecimiento de la competitividad del sector agrícola en la subregión del Oriente antioqueño. Con la adaptación de este modelo, fue necesario determinar las realidades subjetivas descritas por Berger y Luckmann (1976) en los relatos y discursos identificados a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas.

## **Aproximaciones conceptuales sobre la construcción narrativa de realidad e identidad**

De igual modo que a nivel personal se determinan cuáles son los fines en la vida, se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuál es la visión de futuro de un territorio? Interrogante que conduce a hacer uso del mecanismo del visionario que es definido como “alguien que está insatisfecho en el mundo en el que vive y que un día sueña” (Griffin, 2010: 236).

En ese sentido, como lo expresa Griffin en su texto sobre los antecedentes del modernismo en Europa, en términos arquitectónicos estaba surgiendo “una nueva estirpe de tecnócratas en el panorama sociopolítico que estaban dispuestos a crear un nuevo mundo de posguerra con ayuda del poder del diseño, la planificación y la tecnología” (2010: 236); en ese sentido, se concentraron en la implementación de proyectos visionarios que dotaron de forma y materia a las nebulosas ensoñaciones de los expresionistas y futuristas, relacionadas con el inicio de una nueva era de la humanidad.

En esta misma línea, Rivera Prato (2009: 20) considera al visionario como alguien que se preocupa por construir modelos de desarrollo económico futuristas mediante el establecimiento de metas, visión y valores; al igual que con la anticipación, ajuste y respuesta a las presiones del medio externo, o la definición de una estructura y la garantía del modelo de desarrollo económico en el tiempo.

Es poca la literatura que se puede encontrar respecto al uso de “conceptos de visión” en la formulación de proyectos o políticas; no obstante, el diseño en cuanto disciplina está estrechamente vinculado a la exploración del futuro en nuevas formas. Como bien lo señalan Mejía, Simonse & Hultink (2014: 4), los diseñadores, según puedan actuar como futuristas, futurólogos en el campo o el proceso de esbozo, son capaces de proporcionar oportunidades para explorar lo que es posible mañana, formular una visión, o crear el futuro al anticipar experiencias.

En conclusión, los conceptos visionarios son comprendidos como aquellas técnicas de exploración de futuro lideradas por diseñadores en busca de la construcción de algo que no existe todavía en la realidad, y la variedad de métodos de diseño se orientan a la creación de nuevos productos o la prestación de modernos servicios. En ese mismo sentido, y pensando en la construcción de territorios sostenibles, la gerente de Sostenibilidad y nuevos negocios de Findeter, Gisela Labrador (2017), afirma que: “Ser visionario es atender los problemas que tiene la sociedad sin desatender la vocación del territorio”.

Con la comprensión de un proyecto como el “conjunto de actividades relacionadas entre sí y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un determinado presupuesto y período dado” (Lira, 2006: 19), se identifica el método de Visión en el Diseño de producto de Hekkert & Van Dijk (2011: 27) como uno de los métodos de diseño para crear nuevos productos o la prestación de servicios modernos. Este método se divide en dos etapas: la primera consta de la preparación o la deconstrucción del presente; la segunda es aquella en la que figura el diseño del futuro basado en la comprensión profunda de las necesidades de las personas y la conciencia de los factores del contexto. Ambos pasos constituyen un proceso en la propuesta de una visión de lo que el producto futuro debe hacer.

En estos términos, se le adhiere el adjetivo de visionario a aquello que se adelanta a su tiempo o tiene la proyección de futuro. Dentro de los proyectos propuestos en el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 se encuentran iniciativas visionarias de inversión regional que “por su dimensión, complejidad y/o carácter de largo plazo no podrán ser ejecutados durante el cuatrienio, pero que requieren recursos y acciones para avanzar en sus etapas de pre-inversión” (2016: 32).

De esta manera, siguiendo el método de Visión en el Diseño de producto, se debe identificar si los proyectos son visionarios en la medida en que el diseñador –en este caso autor– describe qué quiere ofrecer (producto) dentro un dominio (departamento de Antioquia), cómo se puede alcanzar este objetivo y las cualidades del producto (nuevo) o servicio (moderno) que se intenta brindar mediante la implementación de este proyecto.

A propósito del dominio al que se circunscribe el presente proyecto –el Oriente antioqueño– fue seleccionado uno de los proyectos expuestos en el Plan de Desarrollo. El proyecto es la creación y operación del Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra” cuyo propósito principal es ordenar e impulsar el desarrollo integral de Antioquia buscando “la dignificación del campesino, su familia y su rol en la sociedad, así como el fortalecimiento de una agricultura viable, la recuperación de los suelos y la vocación comercial de los mismos” (2016: 56).

Esta iniciativa es de gran envergadura y relevancia para la subregión seleccionada teniendo en cuenta que los planes de fomento se ejecutarán a la medida de sectores altamente exportadores de Antioquia como las flores, el café, el banano y la leche, entre otros, que se han convertido en núcleos de Desarrollo en las subregiones del Oriente, Suroeste, Urabá y Norte, respectivamente. Además la subregión, como lo expresa Marlon Andrés Cadavid, director de Competitividad y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio del Oriente antioqueño, aporta:

un volumen interesante a la tasa de exportaciones del departamento y posee un sector agroindustrial con un alto porcentaje de ventas externas como es el sector floricultor [...] esto, sumado al progreso que se viene generando a nivel empresarial, convierten al territorio en foco importante para el crecimiento de estas actividades exportadoras (Oriente Comercial, 2015: 3).

Asimismo, el Oriente antioqueño es la segunda subregión más poblada del Departamento después del Valle de Aburrá, la proyección de la población en la subregión es de 565311 habitantes, de los cuales 316629 se encuentran en las cabeceras y 248682 en las áreas rurales, lo que constituye un 56% y 44%, respectivamente (Anuario Estadístico de Antioquia, 2010: 47-49). Por lo tanto, la distribución de la población por sector es similar y, además, el Departamento es considerado como uno de los que posee mayor área de cultivos dentro del total nacional.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo se puede construir una nueva narrativa de lo que será el sector agrícola a partir de lo que se observa luego de la implementación del proyecto del Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”, teniendo en cuenta cómo van a ser modificados los imaginarios y de qué forma se identifican los habitantes con ellos.

En efecto, la prospectiva y el diseño visionario de estrategias son parte integral en la formulación de políticas, y se debe en gran parte, como lo plantea la Cepal (2014) a que, en primer lugar, el diseñador o autor de la política “debe tener una visión del tipo de sociedad que se anhela” y “transmitirla a través de un relato”; segundo, “una narrativa concita interés y compromiso, factores [...] importantes para impulsar y sostener posiciones innovadoras y de cambio”; tercero, “pensar el futuro facilita las convergencias y, por ende, los acuerdos de largo alcance”, y cuarto, abre las puertas a que los proyectos sean conocidos por su magnitud y alcance (2014: 11).

La práctica agrícola ha sido objeto de numerosos estudios orientados a dar cuenta de la realidad del sector rural en Colombia (Pérez y Pérez, 2002; Leibovich, Nigrinis y Ramos, 2006; SAC, 2010; Beltrán y Piñeros, 2013; Leibovich, Botello, Estrada y Vásquez, 2013; Finagro, 2014), no obstante, no se han desarrollado desde la perspectiva de los agricultores o de quienes interactúan directamente con ellos. Teniendo en cuenta este desconocimiento sobre cómo se identifican los agricultores se pretende con la presente narrativa realizar un aporte a que los actores mismos que conforman dicho escenario construyan su identidad y, a partir de allí, conocer cómo se perciben ellos, su punto de vista sobre el entorno, su ambiente sociocultural y sus experiencias. El discurso es el método con el cual los individuos se hacen comprender al identificarse (con otros y consigo mismos), y describir su realidad en un tiempo y en una dimensión territorial determinada; por lo tanto, abordar el contexto y los problemas sociales desde la perspectiva de quien se sitúa en ellos constituye una forma de hacer investigación en ciencias sociales.

Las características y propiedades que establecen dicha perspectiva son un resultado de la interacción colectiva con los individuos y con el medio, en esa medida, la realidad es una construcción “hecha por los sujetos como resultado de la compartición colectiva de creencias, valores y estilos de comportamiento y de la aprehensión de esquemas tipificadores (como construcciones mentales)” (Vásquez, Ortiz, Zárate y Carranza, 2013: 2).

La identidad es un producto social que se moldea de acuerdo con la forma en que el individuo interactúa en la sociedad. Esta identidad posee las siguientes características a considerar para el análisis:

1. La identidad está determinada por la subcultura. De tal manera, este análisis se restringirá a la cultura de los agricultores de la subregión del Oriente antioqueño, pues nos conduce a esos valores e indicadores de acciones, pensamientos y sentimientos diferenciadores.
2. La identidad es dinámica. Teniendo en cuenta que las transformaciones del contexto familiar, institucional y social modifican las identidades, el presente análisis busca entender cómo se puede reconstruir una nueva narrativa del sector agrícola de la subregión del Oriente antioqueño a partir de la implementación de un proyecto como el del Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra” según la transformación que pueda tener en cada una de las cinco líneas estratégicas de competitividad con las que trabaja la Comisión Subregional del Oriente antioqueño.
3. La identidad es dialéctica. Es decir, su construcción no es individual, exige la conversación entre diferentes sujetos.

## **El Análisis Crítico del Discurso (Fischer): Modelo para el análisis del proyecto Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”**

Para efectos de este trabajo se recurrió a estrategias que permitan comprender el ambiente usual del entorno, tomando en consideración las formas de vida, comportamiento, acción y pensamiento, y las actividades de los actores involucrados en el desarrollo del sector agrícola de la subregión del Oriente antioqueño. Para ello se recolectó la información mediante entrevistas semiestructuradas a los encargados del diseño del Fondo Empresarial Agroindustrial, a Secretarios de Agricultura y habitantes del sector rural.

Para la aplicación de las historias de vida “autobiográficas” se elaboró un guion de entrevistas. El universo está compuesto por todos los productores agropecuarios, agricultores y secretarios de la subregión del Oriente antioqueño. Como criterio para justificar la selección de la muestra se acudió al mapa del Tercer Censo Nacional Agropecuario del DANE (2014). Antioquia concentra, de acuerdo con la Unidad de Planificación Rural (UPRA) y los datos del DANE, 9,2% de los 33,2 millones de toneladas anuales de producción agrícola de Colombia, lo que sitúa al departamento antioqueño como el segundo productor de cultivos.

El mapa del DANE permitió conocer cuáles son los municipios del Oriente que poseen una producción agrícola alta y mediana, y cuáles no alcanzan una cantidad superior a las 3000 toneladas (producción agrícola baja). Posteriormente se realizó una clasificación por zonas de la subregión, Valle de San Nicolás, Bosques, Páramo y Embalses, según el tipo de producción agrícola –sobresaliente (alta y mediana) y deficiente (baja)–, como se muestra en la Tabla 1.

**Tabla 1. Producción agrícola en la subregión del Oriente antioqueño**

Zona	Deficiente	Sobresaliente
Valle de San Nicolás	Rionegro El Retiro La Ceja	Guarne San Vicente Marinilla El Santuario El Carmen de Viboral La Unión
Páramo	Nariño	Abejorral Sonsón Argelia
Bosques	San Francisco	San Luis Cocorná
Embalses	Concepción Granada	Alejandro San Rafael San Carlos Guatapé El Peñol

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014).

A partir de esta clasificación se eligieron dos municipios de la Subregión del Oriente antioqueño para aplicar la entrevista según cada tipo de producción. Previo al análisis de las entrevistas realizadas a los agricultores de la subregión del Oriente antioqueño y a los secretarios de Agricultura o personal de las UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria), se realizó un estudio de los objetivos a lograr del Fondo Empresarial y los avances que hasta el momento se están dando en la materia. Para ello se hizo un seguimiento de medios y se llevó a cabo una entrevista en profundidad con el gerente del Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”, el Sr. Javier Alberto Gómez Gómez, considerando los cinco factores con los cuales trabaja la Comisión Subregional de Competitividad y Productividad.

Una vez obtenidas las historias de vida de los agricultores y los habitantes del sector rural de la subregión del Oriente antioqueño y los testimonios de los directores de las UMATA, se procedió al análisis según las categorías, a saber: desarrollo empresarial; ciencia, tecnología e innovación; infraestructura; talento humano, e internacionalización. Posteriormente, se construyó una narrativa a partir de unas prácticas conversacionales que recogen los elementos narrativos de los habitantes del sector rural y de quienes intervienen en la subregión del Oriente antioqueño, con el fin de otorgarle sentido a su realidad y a la identidad del territorio.

Luego se reflexionó sobre aquellos cambios que se producirían a partir de la implementación del proyecto Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra” en los cinco factores de competitividad. Finalmente, se concluyó sobre cómo la puesta en marcha del proyecto visionario de la actual administración departamental puede contribuir a la construcción de una nueva narrativa.



Ahora bien, las dificultades que entraña el dominio de elementos técnicos para la discusión de las políticas y proyectos que buscan dar respuesta a las demandas y necesidades aleja en cierta forma al ciudadano de la posibilidad de participar en dicho proceso, el cual se basa ante todo en la noción de la evaluación de costos y beneficios. Es por esto que se retoma el planteamiento de Frank Fisher (2003) del análisis discursivo de la política mediante la cual se intenta entender la construcción social de esta y sus significados sociales.

La investigación narrativa según el modelo metodológico propuesto por Fischer (2003: 253-283) incluye la observación de las distintas maneras de ordenar y percibir los valores e imaginarios que generan cohesión social. En este proceso, el presente proyecto se centró en construir la metanarrativa a partir de la identificación de los diferentes actores, sus posiciones, sus críticas y sus historias. Para ello, se evaluó la naturaleza de los argumentos, el contexto, la retórica en los asuntos públicos, los objetivos del proyecto, el tipo de intervención y los instrumentos.

El lenguaje es el objeto propio para la investigación en la narrativa. Son cuatro los componentes del marco propuesto por Fischer (2003: 209-227), a partir de una óptica de argumentación política: evaluación de logros; validación de la pertinencia de la política con respecto a la situación problema; el análisis de la contribución de la política a la construcción de valor en la sociedad, y la evaluación ideológica (análisis del sistema de valores que la sustenta). Para efectos del presente trabajo se estudiaron los tres últimos elementos de la propuesta aplicados al proyecto visionario teniendo en cuenta que aún no ha transcurrido un tiempo considerable luego de la puesta en marcha de este, y el logro de los objetivos depende de un estudio en la viabilidad técnica y la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, jurídicos, administrativos y financieros.

Entender, filtrar, seleccionar y condensar el significado de lo que los habitantes del sector rural, los agricultores y los directores/coordinadores de las UMATA o secretarios de agricultura de la subregión del Oriente antioqueño mencionan por medio del lenguaje sobre la forma de vida y territorio al que se circunscriben fue el propósito fundamental. Para ello se ha hecho uso particular de narraciones o relatos que permiten, como lo indican Huertas y Villegas (2009: 166): “dar cuenta de su existencia y de sus relaciones con el mundo”.

## **Marco narrativo institucional para el análisis del proyecto Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”**

El caso aquí abordado se estudia desde una perspectiva intrínsecamente exploratoria, y utiliza la noción de narrativa para tratar de comprender los problemas que buscan resolver las estrategias adoptadas por el Fondo Empresarial Agroindustrial, y reflexiona sobre la forma en que estas también responden a la lógica de las cinco líneas estratégicas del Plan Regional de Competitividad. Si bien la economía del departamento

de Antioquia se ha caracterizado por un crecimiento continuo en los últimos años, con una participación de 13% en el Producto Interno Bruto de Colombia, el sector agropecuario no ha contribuido de forma significativa al crecimiento de la economía del Departamento.

Según Proantioquia (2012) esto se debe en gran parte a que aún persisten problemas de competitividad para el sector rural, representados en:

1) Baja formación de capital humano y falta de fuerza laboral calificada [...]. 2) Escaso desarrollo y difusión tecnológica [...]. 3) Mala asignación y dificultad de acceso a la tierra [...]. 4) Poco aprovechamiento de las economías de escala. 5) Deficiente infraestructura vial secundaria y terciaria. 6) Falta de acceso a mercados externos. 7) Baja apropiabilidad: La violencia, la inseguridad, el narcotráfico, la corrupción, el desplazamiento forzado, entre otros, son factores que siguen impidiendo la inversión privada en el sector agropecuario [...]. 8) Problemas de financiamiento de la banca privada a pequeños productores, y 9) Desarrollo de mercados futuros agrícolas (citado en PNUD, 2015: 11).

Además de la deuda histórica que se tiene con los habitantes del sector rural de Antioquia y del campo colombiano en general, la SAC señala que:

la consolidación de la seguridad en el campo [...] solo será posible con un sector agrícola rentable y en crecimiento [...] que genere oportunidades de trabajo en el campo y que impida el desplazamiento, la migración de la población rural a las ciudades, los cinturones de miseria, el desempleo urbano y el incremento de la delincuencia común (2010: 1).

No obstante, a pesar de que esa realidad ha sido estudiada, reconocida y se han propuesto distintas alternativas para darle salida, se han llevado a cabo muy pocos esfuerzos en la formulación de proyectos. Es por esto que la actividad agrícola tiene que empezar a ser vista como un eslabón relevante de la economía del Departamento. Para nadie es un secreto que las dinámicas de crecimiento urbanístico, poblacional e industrial del Oriente antioqueño han llevado a que los sectores de industria y comercio, junto al de servicios, sean los primeros renglones de la economía subregional, especialmente en la zona de San Nicolás. Por lo tanto, aunque es indudable la importancia de ingresar a las dinámicas globales y desarrollar ventajas competitivas reales para enfrentar la competencia externa e introducirse con más dinamismo en los mercados internacionales, no se puede desconocer la vocación productiva del territorio que debe unir la subregión al campo, otorgándole un valor agregado a sus productos.

Atendiendo la necesidad de regresar a la producción agrícola como insumo para el desarrollo económico de las subregiones del departamento de Antioquia surge el Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”, con el fin de impulsar el aprovechamiento de recursos y la oferta local agrícola. La primera respuesta de la actual administración sobre qué estaba sucediendo en las subregiones de Antioquia en materia agrícola fue la necesidad de establecer desde el sector público un proyecto que estimulara la asociatividad, pero, en especial, la promoción de la formalidad en el sector agrícola y rural para maximizar sus utilidades y su patrimonio.

Ahora bien, el surgimiento de la competitividad como una preocupación reciente entre los analistas del desarrollo se debe en gran medida a que esta “es vista como un vehículo no solo para aumentar las exportaciones, sino también para una utilización eficiente de recursos internos, para atraer inversión y tecnología, desarrollar las relaciones comerciales, y mejorar la cohesión social” (FAO, 2000: 7). No obstante, cabe preguntarse ¿qué debe implicar el diseño de un proyecto para impulsar la competitividad en el sector agrícola?

En respuesta a ello, Pedro Amaya (1995: 172) señala que se debe emprender una estrategia de doble vía; primero, expandirse en los mercados internacionales; y segundo, sobrevivir en el mercado interno. Para ello, una de las mejoras sustanciales es potencializar la eficiencia y la productividad en los productos orientados a ese mercado. En consonancia con esto, uno de los propósitos del Fondo Empresarial Agroindustrial, por medio de una cuenta especial en el presupuesto departamental, consiste en fijar como meta en el Plan de Desarrollo:

acceder a 100 mil hectáreas de tierras para que, por medio de alianzas con propietarios y asociaciones de campesinos se maximice la productividad de este recurso, se estandarice su producción, se planifiquen las siembras y se aumenten los volúmenes y frecuencias de los productos que exige el mercado (Gobernación de Antioquia, 2016: 26).

Otro de los factores para el desarrollo en materia de competitividad en el sector agrícola es la sofisticación cada vez mayor de los productos, teniendo en cuenta la variedad y la calidad, pues, como señalan Piñeiro, Jaffé & Müller (1993):

a diferencia de los años 60, 70 y 80, la competitividad agrícola estará menos relacionada con la competitividad de precios en los mercados de bienes y más en el procesamiento, en la diferenciación del producto, en el control de calidad especialmente encaminado a definir nichos de mercado (1993: 2).

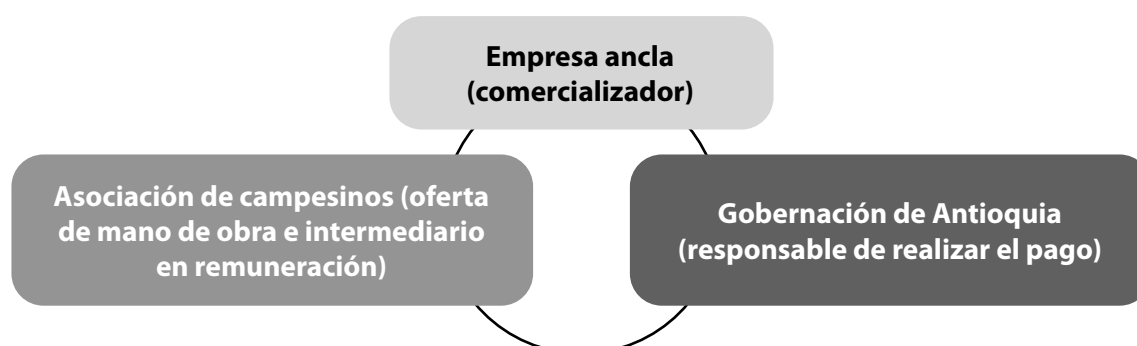
Para ello, el Fondo Empresarial Agroindustrial implementará tecnología de innovación que propicie el escenario adecuado para la producción agropecuaria con estándares óptimos de calidad. Además de ello, el gerente del Fondo resaltó en la entrevista que lo que se pretende es “adoptar una agricultura de precisión mediante el mejoramiento de las técnicas de riego, la calidad de las semillas, el control de residuos de pesticidas, sin perder eso natural que la identifica” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017); esto, teniendo en cuenta que en ocasiones se presentan dos situaciones opuestas y extremas que deben ser evitadas: por un lado, “los agricultores para ser más productivos le añaden más químicos, dañando las tierras y perjudicando a su vez la comercialización de productos para su confiable consumo” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017), y por otro, conservan el modelo tradicional de siembra que en ocasiones está acompañado por el desconocimiento de las mejoras productivas.

Este panorama implica repensar el rol de la agricultura en el cuadro global y potencializar su dinamismo en la sofisticación de productos, sin desconocer el bienestar del medio ambiente. Para ello se piensa en la agricultura de precisión, la cual es vista como una herramienta que permite un mayor rendimiento y precisión en los cultivos

mediante la tecnología de Sistemas de posicionamiento global (GPS, por sus siglas en inglés), que integra sensores, satélites y maquinarias, entre muchos otros recursos (IICA, 2014: 18). Aquí se detecta como uno de los retos a futuro la necesidad de que el Estado invierta en investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de conocimientos agropecuarios. Por lo tanto, se pone de relieve la necesidad de diversificar canastas exportadoras en cada una de las subregiones del Departamento como motor para estimular el sector productivo.

Para la diversificación de cultivos se requieren avances en recursos tecnológicos que atiendan a la variedad de climas y condiciones de los suelos. Al respecto, es importante mencionar que las adaptaciones tecnológicas no solo comprenden instrumentos y métodos innovadores, sino también las transferencias de conocimiento y el uso óptimo de los mismos. En cuanto a la transferencia de conocimiento es clave que las tecnologías y el funcionamiento del Fondo sean socializados, aceptados y reconocidos; es por ello que el Gerente afirma que: “La empresa ancla, que es la comercializadora de los productos, les ofrecerá asistencia técnica a los agricultores” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017). Además de ello, se pretende crear brigadas para la socialización, tanto del proyecto como del modo en que se ha pensado operar el esquema asociativo (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Operación del Fondo Empresarial Agroindustrial. Fuente: elaboración propia con base en información del gerente del Fondo Empresarial Agroindustrial, Javier Alberto Gómez (entrevista personal, octubre de 2015).**



Esto en consonancia con la posición de Zabala (2016: 22) quien señala que: “Lo agrícola no puede entenderse como la capacidad de un productor individual o de una unidad productiva tipo finca, si no se encuentra integrada a una cadena”. Para ello, como lo afirma el gerente del Fondo, se constituirá un contrato interadministrativo mediante el cual “quien ofrecerá los recursos para el pago de los jornales de los trabajadores es la Gobernación de Antioquia, pero la Asociación de Agricultores, que ofrece la mano de obra, es la que les hará entrega de su remuneración” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017).

Una de las grandes preguntas es: ¿en qué medida el modelo es retributivo? En respuesta a esta pregunta y al cuestionamiento de lo implementado mediante las políticas tradicionales asistencialistas, se observa a los campesinos como objetos de caridad pública, con lo cual se privilegian los subsidios en detrimento de la inversión en la agricultura o en proyectos productivos (Correa, 2017), lo que acarrea graves consecuencias

como la carencia de bases para la promoción de abastecimiento alimentario y para la dinamización del empleo. Con el proyecto del Fondo, en cambio, los agricultores recibirán el pago en la medida que este produzca y le ofrezca a la empresa ancla los productos para que esta a su vez los comercialice (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017). Esto interviene positivamente en la problemática de los ingresos del productor y de la insuficiencia en la cadena de distribución de los productos; en la entrevista, Gómez señaló que frecuentemente “el 70% del valor final del producto se queda en los distribuidores” (entrevista personal, octubre de 2017).

Asimismo, se estará garantizando una buena calidad y productividad para afrontar los compromisos en los mercados nacionales e internacionales. De este modo, “se estudiarán en principio las necesidades del mercado, por ejemplo, necesitan todo el fique que se siembra en Antioquia, y la empresa ancla, que es la comercializadora, acude a Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario –POTA– que tiene aproximadamente 59 variables” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017). Según el gerente del Fondo Empresarial: “Va a ser más productiva la siembra donde haya más capacidad de acuerdo con las variables [...] puede que no sean los resultados esperados, pero hay una más alta probabilidad de que sea más rentable y fácil de comercializar porque se está produciendo en las condiciones que son” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017).

Basado en lo anterior se propone esta como una de las líneas base del Fondo para enfrentar una de las grandes problemáticas del sector rural en este momento: la informalidad. A la visión del Fondo se le añade una realidad que la administración hace evidente: “En Colombia no se tienen recursos para subsidiar el campo como en Europa, entonces el proyecto constituye un paso muy relevante” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017). Lo cual conduce a la siguiente pregunta: ¿qué se podría esperar de unos agricultores y habitantes del sector rural desmotivados y con pocas ilusiones?

Es decir, no se trata únicamente de pensar en las utilidades en materia de competitividad y desarrollo económico, considerando la oferta y la generación de valor agregado, sino también de comprender la deuda que se tiene con mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes del sector rural. En esa medida, según el gerente del Fondo, lo que se desea lograr es un cambio estructural e identificar y darle contenido a uno de los lemas de la actual administración: “la dignificación del campo”.

Además, en materia de proyectos productivos para contrarrestar los efectos de las políticas asistencialistas, se van a instalar:

unas líneas de crédito a través de Finagro con el Banco Agrario para darle dinero a los campesinos para proyectos productivos que estén asociados con el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario, que posean un valor agregado y sean asociativos. Entre mayor sea el nivel de asociatividad es más rentable (se unen entre vecinos, familiares y pares), apostándole a una economía de escala y transferencia de tecnología y garantizar la comercialización (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017).

La pequeña agricultura y el sector rural en general son los actores más perjudicados en la siembra y producción, pues son quienes destinan gran parte de sus recursos para atender distintos tipos de riesgos que afectan sus condiciones laborales y de vida:

naturales (exceso o déficit de lluvias, vientos fuertes, inundaciones, heladas, granizadas, deslizamientos) y biológicos (plagas o enfermedades). Para la implementación de mecanismos que permitan la gestión del riesgo agropecuario por parte de los agricultores en el proyecto, algunas de las posibles aseguradoras serían “Suramericana (para productos como el fique, maíz, yuca, papa) y Finagro que cubren alrededor del 80% [...] Aunque no hay para todos los productos, ni cubre todo, cubre riesgo climático y algún tipo de plaga” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017).

De tal manera y a modo de conclusión de este apartado se dará respuesta a las preguntas que se plantean según cada uno de los tres últimos elementos del modelo de Fischer (2003), con base en el análisis del discurso del proyecto visionario del Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra” en su visión institucional (Tabla 3).

**Tabla 3. Análisis de la narrativa institucional según las fases discursivas de Fischer (2003)**

Fases discursivas	Preguntas					
Validación situacional. Discurso contextual.	<p>1. ¿El objetivo del programa es relevante para la situación problemática? Desde la visión de la Administración uno de los principales retos a futuro en el Departamento en materia de desarrollo es la poca y casi inexistente dinamización y potencialización de la producción y la competitividad del sector agrícola. Para contrarrestar esta problemática desde la perspectiva institucional es necesaria la implementación del proyecto visionario Fondo Empresarial Agroindustrial pues este le apuesta “a la asociación de economías de escala, la experiencia y fortalecimiento en tecnología, aumento en la producción de calidad y la mejora de las cadenas de distribución” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017).</p> <p>2. ¿Hay dos o más criterios igual de relevantes para la situación del problema? Según la visión institucional, sí. Estos dos criterios son:</p> <table border="1" data-bbox="460 1157 1321 1491"> <thead> <tr> <th data-bbox="460 1157 900 1210">Desarrollo económico</th> <th data-bbox="900 1157 1321 1210">Desarrollo social y humano</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="460 1210 900 1491"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de una agricultura viable y de la vocación comercial de sus productos.</li> <li>- Responder y cumplir con las demandas de los mercados nacionales e internacionales.</li> <li>- Potenciar los proyectos productivos durante la producción, transformación y comercialización.</li> <li>- Generar producciones competitivas con valor agregado.</li> </ul> </td> <td data-bbox="900 1210 1321 1491"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dignificación de la profesión del campesino a partir del logro de la formalización laboral, el acceso a la seguridad social y el subsidio familiar.</li> <li>- Mejorar las condiciones laborales apropiadas.</li> <li>- Generar de nuevo esperanzas en el campo antioqueño.</li> <li>- Ver en el campo una fuente de ingresos.</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>		Desarrollo económico	Desarrollo social y humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de una agricultura viable y de la vocación comercial de sus productos.</li> <li>- Responder y cumplir con las demandas de los mercados nacionales e internacionales.</li> <li>- Potenciar los proyectos productivos durante la producción, transformación y comercialización.</li> <li>- Generar producciones competitivas con valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dignificación de la profesión del campesino a partir del logro de la formalización laboral, el acceso a la seguridad social y el subsidio familiar.</li> <li>- Mejorar las condiciones laborales apropiadas.</li> <li>- Generar de nuevo esperanzas en el campo antioqueño.</li> <li>- Ver en el campo una fuente de ingresos.</li> </ul>
Desarrollo económico	Desarrollo social y humano					
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de una agricultura viable y de la vocación comercial de sus productos.</li> <li>- Responder y cumplir con las demandas de los mercados nacionales e internacionales.</li> <li>- Potenciar los proyectos productivos durante la producción, transformación y comercialización.</li> <li>- Generar producciones competitivas con valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dignificación de la profesión del campesino a partir del logro de la formalización laboral, el acceso a la seguridad social y el subsidio familiar.</li> <li>- Mejorar las condiciones laborales apropiadas.</li> <li>- Generar de nuevo esperanzas en el campo antioqueño.</li> <li>- Ver en el campo una fuente de ingresos.</li> </ul>					
Reivindicación social. Discurso sistémico.	<p>1. ¿El objetivo del proyecto tiene un valor instrumental o contributivo para la sociedad en su conjunto? La perspectiva institucional asume que este proyecto no se restringe al público objetivo (al que va dirigido: los campesinos) porque, como lo menciona el gerente del Fondo Empresarial Agroindustrial: “Al mejorar todo el aspecto productivo, se van a solucionar problemas sociales en la ciudad como la inseguridad. Los desplazados vienen del campo porque están aquí las fuentes de ingreso y las oportunidades de empleo. La solución no es la política asistencialista, pues si le damos una casa al campesino se trae consigo toda la familia, y si todos se vienen a generar más ingresos en la ciudad, el PIB per cápita va a ser menor. Para ello es importante devolverles la esperanza y que se sientan orgullosos de ser agricultores” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017).</p> <p>2. ¿Tiene el resultado esperado de la política la capacidad de anticipar problemas imprevistos con consecuencias sociales importantes?</p>					

<p>Reivindicación social. Discurso sistémico.</p>	<p>3. En el estudio de prefactibilidad y factibilidad se analizaron las consecuencias que podría conllevar un modelo de empresa agroindustrial con personería jurídica, mediante el cual la Gobernación sería la entidad con la que se establecería el contrato directo con los agricultores; en lugar de ello, optaron por un proyecto asociativo en el que la Asociación de Agricultores es la que se encargará de transferir la remuneración a los trabajadores. Una de las grandes dificultades del modelo de empresa era el aspecto financiero: el pago de impuestos (lo que requería una inversión de 3000 millones de pesos que podrían ser destinados a 1000 ha) y el registro en Cámara de Comercio. En esa medida, y considerando el período de una administración (cuatro años), las posibilidades de fracasar eran altas. De igual forma, se están evaluando las opciones de seguros para riesgos del sector agrícola. Una de las preguntas que quedaría por evaluar y analizar más adelante respecto a este punto del modelo de Fischer es: ¿se ha pensado en medidas para contrarrestar la inseguridad que se podría generar con el regreso de los campesinos por causas estructurales o violencia, o el desplazamiento de otras personas que no fueron habitantes del sector rural? ¿Qué hay en materia de políticas de seguridad en el campo? ¿Tiene el proyecto un compromiso para que los efectos de la implementación sean distribuidos de forma equitativa?</p> <p>4. Desde el punto de vista institucional sí, teniendo en cuenta la disposición de los agricultores en participar del Fondo impulsando proyectos productivos con los criterios de “asociatividad, valor agregado y cumplimiento con las disposiciones del POTA” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017); así serán beneficiados por las líneas de crédito que se ofrecen para impulsar su producción. Además, se pretende con este proyecto contrarrestar las desventajas que le puedan generar a un pequeño productor las cadenas de distribución y comercialización, y de igual forma, el valor de pago de los insumos que será menor con el fomento de la asociatividad, es decir, que entre vecinos, familiares y pares se unan o se asocien para cultivar.</p>
<p>Elección social. Discurso ideológico.</p>	<p>1. ¿El reflejo normativo y empírico evidencia el soporte que justificó la adopción de los principios y los valores del proyecto?</p> <p>2. Según el discurso institucional las acciones y los objetivos que fundamentan el Fondo Empresarial Agroindustrial están orientados a la “dignificación del campesino” lo que logra aumentar y fortalecer la calidad de vida de los pequeños y medianos productores.</p> <p>3. ¿Los ideales fundamentales y valores que organizan el <i>statu quo</i> proporcionan una base consistente para la resolución del conflicto entre criterios?</p> <p>4. El ideal de dignificación del campesino desde la perspectiva institucional permite encontrar el punto de encuentro entre el criterio de competitividad materializado en el aumento de producción y exportación de recursos agrícolas en condiciones de calidad y con valor agregado, y la mejora de las condiciones de calidad de vida de los pequeños productores. Este punto de encuentro se puede traducir en la pregunta: ¿qué se podría esperar de unos agricultores y habitantes del sector rural desmotivados y poco esperanzados?</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista realizada al gerente del Fondo Empresarial Agroindustrial (octubre de 2017) y el modelo de Fischer (2003).

## Marco narrativo social para el análisis del proyecto Fondo Empresarial Agroindustrial “Antioquia Siembra”

Tras el desarrollo de los puntos y reflexiones ofrecidas por los actores implicados en la formulación de la propuesta, es necesario abordar diferentes situaciones relacionadas con el entorno en el cual esta se desenvolverá y en el que viven su cotidianidad los agricultores y habitantes del sector rural. De esta forma, es indispensable precisar las características de esa realidad que se pretende transformar. Para esto, se acude a las

narraciones o relatos puros sin introducirles ningún tipo de modificaciones ya que, como lo anotan Huertas y Villegas (2009: 166), el lenguaje posee una expresividad tan flexible que permite objetivar una gran variedad de experiencias que se dan con el paso del tiempo.

Luego de la construcción de la narrativa actual del sector agrícola de la subregión del Oriente antioqueño a partir de la perspectiva discursiva de Fischer (2003) se busca comprender la construcción social de una nueva realidad para los agricultores y habitantes del sector rural, los significados sociales y su reconstrucción debido a los cambios que se pueden dar a partir de nuevas experiencias o pensamientos que promueven prácticas, reflexiones y comunicación, y los esquemas cognoscitivos que se modifican en el territorio. Para ello se evalúa el cruce de varios factores en el que el principal son las expresiones del lenguaje que engloban la percepción e identidad y los testimonios de los directores de las UMATA (Granada, Alejandría, San Francisco y Nariño) y agricultores (Granada, La Unión, Sonsón y Guarne). Respecto a cada una de estas expresiones se señala cómo se podrían remediar estas problemáticas con la implementación del Fondo Empresarial Agroindustrial (Tabla 4).

**Tabla 4. Análisis de relatos que pueden verse modificados**

Expresiones	Resultados esperados con la implementación del Fondo Empresarial Agroindustrial
<p>Gran parte de los municipios del Oriente antioqueño fueron afectados por las dinámicas del conflicto armado y su percepción es que “el municipio fue afectado en muchos órdenes”, especialmente demográficos, con una disminución en el número de habitantes superior a 50%. Precisan además que: “La población ha retornado pero no fue mucho” y esto se debe en gran medida a que una “gran proporción de las personas que se quisieron desplazar regresan, pero sin garantías”.</p>	<p>Uno de los objetivos primordiales del proyecto del Fondo Empresarial Agroindustrial es potencializar la producción, transformación y distribución de los productos agrícolas para así lograr a su vez que las personas, al observar en la siembra una fuente de ingreso (aumentando su remuneración) y abastecimiento de alimentos para su familia, regresen a cultivar, se queden y retornen al campo.</p>
<p>“Los jóvenes ya no desean estar en el campo teniendo en cuenta que no hay capacidad de ofrecer reales fuentes de empleo en materia agrícola”. “Cada vez tenemos más viejos a cargo de fincas y cada vez más fincas empobrecidas”. “Mijito, váyase a estudiar a la ciudad para que no le toque tan duro como me ha tocado a mí”.</p>	<p>Además de lo dicho en el punto anterior, en educación se están creando las escuelas agroindustriales del campo. De este modo, lo que se desea es que cuando llegue el Fondo se instale la escuela para que determinado joven sea el agrónomo o técnico del futuro.</p>
<p>“Estos ingresos no me dan ni para pagar los insumos, creo que este va a ser mi último ciclo en la siembra de frijol, me voy para Cali”.</p>	<p>Para ello, con el proyecto del Fondo Empresarial Agroindustrial se promoverá que entre vecinos, familiares y pares se asocien para instalar su huerta y cultivo, distribuyéndose así los costos de los insumos, etcétera.</p>



Expresiones	Resultados esperados con la implementación del Fondo Empresarial Agroindustrial
"Asociarse no es fácil".	En respuesta a ello, uno de los requisitos para la cofinanciación en la puesta en marcha y ejecución de proyectos productivos agropecuarios es que estos sean asociativos. De este modo, la expresión continua de que "tal proyecto no será cofinanciado si no es asociativo" se convertirá en un tipo de norma informal que aunque no esté estipulada en el marco jurídico sí puede llegar a convertirse en una práctica reiterada y por tanto, en costumbre.
"Uno de los principales retos de los agricultores es generar volúmenes y calidad [...] Teniendo en cuenta que no se observa aún algún agricultor que diga «Yo soy capaz de producir tantas toneladas» en determinado período de tiempo".	Con el apoyo de las asociaciones de agricultores se potenciará la producción considerando las demandas del mercado que señale la comercializadora. Es decir, la empresa ancla le comunica a la asociación que se necesitan tantas toneladas de determinado producto y ella se encarga de enviarla para que la comercializadora se responsabilice de la distribución.
"Los agricultores de los países desarrollados tienen una capacidad adquisitiva muy alta, por el contrario, las personas del campo en Colombia son cada día más pobres".	En esa medida, se pretende optimizar las cadenas de abastecimiento rurales, teniendo en cuenta que actualmente el menor porcentaje de ingresos en la comercialización de los productos agrícolas queda en manos de los productores debido a las cadenas ineficientes de transporte y distribución. Para ello se utilizarán estudios de oferta y demanda de alimentos para crear nuevas cadenas coordinadas por la empresa ancla, con transportadoras y unidades de logística asociadas a la empresa.
"Los agricultores se ven enfrentados a importantes riesgos en los que se destacan los procesos de erosión, torrencialidades, plagas, deslizamientos en masa y enfermedades".	No hay un seguro que cubra todos los tipos de riesgo, pero sí abarca peligro climático y alguna clase de plaga. Por ello las directivas del Fondo están en conversaciones con las aseguradoras Suramericana y Finagro para minimizar los riesgos.
"Las vías terciarias están en mal estado, casi deterioradas completamente", aún "falta adecuar vías como la de Sonsón-San Francisco" y "hay solo dos municipios del Departamento que no tienen vías secundarias hasta la cabecera municipal: Concepción y Alejandría".	Aunque no será uno de los efectos de la implementación del Fondo, se está adelantando la pavimentación de algunas vías terciarias. De esta forma, este otro proyecto fortalecería la mejora de las cadenas de distribución de los recursos agrícolas. De acuerdo con la categorización por municipios, solo tres municipios del Oriente antioqueño (La Ceja, Guarne y Rionegro) están ubicados en una posición igual o menor a 4, lo que significa que no poseen los recursos suficientes para invertir en infraestructura.
"Los ingresos son medios y no son suficientemente abastecedores".	La Gobernación de Antioquia se encargará de transferir los recursos a la asociación de agricultores para que esta les pague a los pequeños productores.
"Se han desarrollado procesos educativos en agronomía por oferta del SENA y la Universidad de Antioquia. No obstante, hay dificultades en oferta ocupacional".	El aumento en la extensión de hectáreas de cultivos agrícolas (100000 ha) va a facilitar que se requiera mayor mano de obra (pequeños productores).
"Carencia de planeación y organización en agroturismo y turismo de aventura".	"El Fondo Empresarial no solo se va a encargar del sector primario, sino que también se va a contemplar el factor de transformación y los encadenamientos que se puedan generar. Hay tierras que no están cerca a las represas en la zona de embalses que son tierras fértiles y productivas, por lo que se ha pensado en impulsar proyectos agroturísticos. Se observa que hay muchos jóvenes que no quieren ser campesinos; por lo tanto, desde la Secretaría se está buscando una fuente de empleo, por ejemplo, chefs que utilizan los productos de las huertas" (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017).

Expresiones	Resultados esperados con la implementación del Fondo Empresarial Agroindustrial
"Hay insuficiencias en la producción de caña de cacao".	Se va a fortalecer la producción agrícola con estándares mundiales de agricultura limpia, por lo cual el Fondo Empresarial Agroindustrial se apoyará en el uso de bioinsumos y abonos orgánicos, los cuales disminuyen los residuos químicos en los alimentos. Además de ello, se van a fundamentar las decisiones del Fondo en el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario que se está desarrollando pues, según las condiciones del suelo, climáticas, etcétera, se puede saber si un territorio (con unas coordenadas definidas) es apto para el cultivo de determinado producto.
"Insuficiencia en la capacitación y socialización de buenas prácticas agrícolas".	La empresa ancla, que es la comercializadora, ofrecerá asistencia técnica y la Secretaría de Agricultura de la Gobernación de Antioquia continuará con el desarrollo de brigadas en los municipios del Departamento, adhiriendo a ello la socialización de cómo será la operación del Fondo Empresarial Agroindustrial.
"Se presenta una escala baja en exportación a nivel regional" y "es difícil la apertura al mercado".	"Se establecerá un convenio con Finagro que tiene un programa de oferta exportable; de este modo, se identificarán los mercados de quienes compran los productos" (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017). De este modo, la empresa ancla es quien se encargará de todo el proceso de comercialización.

Fuente: elaboración propia con base en los relatos generales expuestos en la narrativa social del Oriente antioqueño en materia agrícola.

## Reflexiones, recomendaciones y retos a futuro en materia agrícola

Por una gran variedad de circunstancias históricas, en especial la llegada e instalación del conflicto armado a finales del siglo xx y principios de la década de 2000, el ordenamiento rural del Oriente antioqueño se conserva en esencia, es decir, no se han producido reformas profundas en sus estructuras ya que durante este lapso los territorios estuvieron "estancados" en materia de desarrollo. Solo hasta ahora se puede percibir que gran parte de los municipios de la subregión (Granada, Concepción, Alejandría, Cocorná, San Luis, San Carlos) han iniciado los avances en infraestructura, oferta de empleo, fortalecimiento productivo y del sector de servicios (telecomunicaciones) que tuvieron otros municipios (en aproximadamente quince años) que no padecieron de una forma tan directa el fenómeno del conflicto armado.

Es por esto, considerando la falta de oportunidades de empleo en varios de los municipios del Oriente antioqueño, la baja rentabilidad de los productos agrícolas para los campesinos y la dificultad para distribuirlos, que es importante reconocer la apuesta que desde la Secretaría de Agricultura se realiza con el proyecto Fondo Empresarial Agroindustrial en materia de competitividad en el sector agrícola, de acuerdo con los cinco factores que se evalúan dentro de la Comisión Subregional de Competitividad del Oriente antioqueño:

1. *Desarrollo productivo.* Uno de los ejes transversales de este ítem es el incremento de la productividad y ello se lograría con la extensión de hectáreas para la producción agrícola, incrementando 100000 ha más. Además, se generarán economías de escala, traducidas en ventajas de costos que una empresa obtiene debido al aumento de su

tamaño (expansión), lo cual no lograría si fuera una sola unidad. Por ello se busca el desarrollo de proyectos asociativos –entre vecinos, familiares y pares– para disminuir los costos en compra de insumos. De igual forma, se aumentará la eficiencia de las acciones de los pequeños agricultores al generarse una disminución en los costos y gastos, y la mejora en las cadenas de distribución de productos. Otro de los propósitos con la implementación del Fondo es que los pequeños productores que integren las asociaciones de agricultores (a las que la Gobernación de Antioquia transferirá el dinero para el pago de los jornales de los trabajadores) podrán acceder a seguridad social, subsidio familiar y de vivienda rural, etcétera, apuntando de esta forma al fortalecimiento de la formalización laboral en el sector agrícola. Finalmente, es importante el aporte que se generará al facilitar el aumento de los ingresos de un campesino que obtiene mensualmente \$400000 para una familia de cuatro integrantes.

2. *Ciencia, tecnología e innovación.* Frente a este punto, aunque los propietarios serán los coordinadores de sus propios cultivos, recibirán acompañamiento y asesoría técnica para la aplicación de paquetes tecnológicos que garanticen una buena calidad y productividad para afrontar compromisos en los mercados nacionales e internacionales. A propósito de ello, se optará por una agricultura de precisión para el mejoramiento de semillas, de técnicas de riego y utilización de drones con el apoyo de la empresa ancla.
3. *Infraestructura y conectividad.* Como señala la directora de la UMATA de Alejandría: “Las vías de comunicación y la infraestructura fortalecen el desarrollo de un municipio pues aceleran o dinamizan las oportunidades de entrar y salir por dichas vías, y la gran mayoría de los municipios del Oriente antioqueño presentan deficiencias en sus vías terciarias que son el puente de comunicación del sector rural (veredas) con la cabecera del municipio” (D. L. Londoño, comunicación personal, noviembre de 2017). Incluso se observan vías secundarias que conectan a municipios como Sonsón-San Francisco y Concepción y Alejandría que no poseen calzadas adecuadas que los conecten con otros. Es por esto que como complemento y requisito previo para la eficaz ejecución e implementación del Fondo Empresarial Agroindustrial se fortalecerán las vías de comunicación para mejorar las cadenas de distribución de los productos agrícolas y que un pequeño productor no destine gran parte de sus recursos en los sobrecostos en transporte.
4. *Desarrollo del talento humano.* La empresa ancla se encargará de brindar asesorías y capacitaciones técnicas en respuesta a las necesidades de cada territorio a través de programas de especialización sectorial para el desarrollo de buenas prácticas agrícolas. Así mismo, y de la mano con la Secretaría de Educación, para estar preparados ante las dinámicas del relevo generacional en el sector agrícola, se continuará con el proyecto Escuelas de Campo de Agricultores en cada municipio para el desarrollo de competencias en buenas prácticas agrícolas.
5. *Internacionalización.* En esta materia, uno de los puntos claves del Fondo Empresarial Agroindustrial es impulsar nuevos productos y abrir nuevos mercados. Para ello es fundamental, como lo expresa el gerente del Fondo, “fortalecer las exportaciones

no tradicionales y diversificar los productos exportados de acuerdo con la vocación productiva del territorio” (J. A. Gómez, entrevista personal, octubre de 2017). Además, el Fondo Empresarial Agroindustrial en pro del desarrollo productivo propone una buena planeación en materia de logística, comercialización y promoción de producto, y apoyar en el cumplimiento de estándares de sanidad y control de calidad, rol que desempeñará la empresa ancla.

Desde una visión más social y humana, uno de los factores a los que va orientado este proyecto es a devolverle la esperanza a los campesinos y pequeños agricultores, y de tal modo, como lo mencionaron varios directores de las UMATA, puede constituir un mecanismo importante para “fortalecer ese arraigo al territorio” que en cierta medida ya está, pero requiere la recuperación de la confianza en las instituciones y en el otro porque aún persiste un lenguaje de duda y lejanía frente a esos ideales de progreso y esperanza que son vistos algo inalcanzable para ellos. Por lo tanto, es indispensable una mayor focalización de la acción y una mayor coordinación de los esfuerzos públicos –administraciones locales y regionales– con los que realizan las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la integración de los procesos para la formulación de políticas y programas y su respectiva ejecución.

Por último, más que conclusiones, se señalarán algunas reflexiones, recomendaciones y retos a futuro en materia agrícola derivados de este trabajo de investigación:

- Ante la pregunta ¿se prevén consecuencias sociales negativas tras el regreso o desplazamiento de personas de la ciudad al campo? es relevante realizar una planeación en materia de seguridad en el sector rural.
- Es importante resaltar la disposición de los agricultores de la subregión del Oriente antioqueño –específicamente de municipios como Alejandría, Granada y San Francisco– para abandonar las dinámicas generadas por la puesta en marcha de políticas asistencialistas pues reconocen que es más viable “volver a tomar el curso de las cosas, retomar la vida y apuntar a un trabajo conjunto”, es decir, en este momento están pensando en cómo van a trabajar de forma coordinada.
- Uno de los retos más importantes es encontrar la forma eficaz de socializar y llegarle a los pequeños productores, considerando la dificultad de expresarles “Mira a lo que te has dedicado a producir siempre, no es viable que continúes cultivando determinado insumo”. Por tal razón, es fundamental explicar en cada territorio las condiciones del suelo, así como los factores climáticos comprendidos en el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario que pueden o no ser pertinentes para cultivar determinado producto.
- Es necesario retomar la pregunta sobre ¿qué ejercicios se pueden llevar a cabo desde las administraciones municipales para motivar a que los pequeños productores se asocien?
- Una de las necesidades que requieren apoyo del Gobierno central y la academia es la formulación y mejora de los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– que están desactualizados o no consolidados en algunos municipios del Oriente antioqueño.

- Fortalecer lo que será en un futuro el sector agroturismo o turismo rural comunitario en los municipios del Oriente antioqueño.
- Entendiendo que el país se ha visto enfrentado a una gran transformación estructural de la economía, con acciones orientadas a fortalecer los procesos productivos y la consecución de recursos económicos para la implementación de nuevas tecnologías en el sector agrícola, se introduce la discusión sobre ¿cuáles serían las consecuencias de esa comprensión de “competitividad agrícola” para los campesinos que aún se basan en prácticas tradicionales o con quienes solo desean tener un cultivo para el autoconsumo? Es necesario considerar que en muchos casos se presenta una resistencia al cambio en sus prácticas pues es una prioridad para ellos la preservación de la diversidad genética, lo cual puede tener un significado en el marco de valores o en lo que se identifican los agricultores.

## Referencias

- Amaya, Pedro (1995). Propuesta para una estrategia de desarrollo agropecuario: Nuevos escenarios, retos y oportunidades. En: A. R. Novoa (Ed.), *Retos y posibilidades del sector agropecuario en el siglo XXI*. Bogotá, Colombia: Procadi.
- Beltrán Fonseca, Jorge Andrés y Alejandro Piñeros Muñoz (2013). *Sector agropecuario colombiano: su realidad económica y perspectiva* (tesis de maestría). Universidad EAN, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://bit.ly/2jqyHk5>
- Berger, Peter L. y Thomas Luckmann (1976). *La construcción social de la realidad*, 2ª ed. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Castiñeira, Ángel y Josep M. Lozano (2012). *El poliedro del liderazgo. Una aproximación a la problemática de los valores en el liderazgo*. Barcelona, España: Libros de Cabecera.
- CEPAL (2014). *Prospectiva y estrategia: visión de futuro para las políticas públicas* [archivo pdf]. Santiago de Chile: Centro de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de: <http://bit.ly/2xmWKY6>
- Correa, Pablo (2017, agosto 5). “La política asistencialista en el campo fracasó”: director de Corpoica. *El Espectador*. Recuperado de: <http://bit.ly/2zZ3b52>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014* [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <http://bit.ly/2hmGxYP>
- Departamento Nacional de Planeación (2006, 14 de agosto). *Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la competitividad y la productividad*, documento Conpes 3439 [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2zKLyVr>
- Departamento Nacional de Planeación (2008, junio 23). *Política Nacional de competitividad y productividad*, documento Conpes 3527 [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2Po25ox>
- Departamento Nacional de Planeación (2016, marzo). *Diálogos regionales para la planeación de un nuevo país* [archivo Power Point]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2PmDW0k>

- Departamento Nacional de Planeación (2016, agosto 8). *Política nacional de desarrollo productivo*, documento Conpes 3866 [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2NZFC0g>
- El Oriente, con potencial y mucho que aportar (2015, octubre). *Oriente Comercial*. Recuperado de: <https://bit.ly/2KYTO8H>
- Finagro (2014). *Perspectiva del sector agropecuario colombiano* [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República. Recuperado de: <http://bit.ly/2wkAZb5>
- Fischer, Frank (2003). Beyond empiricism: Policy analysis as deliberative practice. En: M. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (Theories of Institutional Design, pp. 209-227). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Cámara de Comercio (2011). *Plan regional de competitividad para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia* [archivo pdf]. Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2MrkDq5>
- Gobernación de Antioquia (2010). *Anuario estadístico de Antioquia* [archivo pdf]. Medellín, Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado de: <https://bit.ly/2UImCfE>
- Gobernación de Antioquia (2016). *Ordenanza Número 11 de 2016. Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019* [archivo pdf]. Medellín, Colombia: Imprenta Departamental de Antioquia. Recuperado de: <http://bit.ly/2fbCKAR>
- Griffin, Roger (2010). *Modernismo. La sensación de comienzo bajo Mussolini y Hitler*. Madrid, España: Akal.
- Hekkert, Paul, & Matthijs van Dijk (2011). *ViP-Vision in Design: A Guidebook for Innovators*. Amsterdam, Holanda: BIS Publishers.
- Huertas Hernández, Olga Lucía y Carlos Alberto Villegas Uribe (2009). La narrativa como posibilidad de comprensión de las organizaciones productivas rurales. *Universitas Psychologica*, vol. 6, núm. 1, enero. Recuperado de: <https://bit.ly/2RGgq08>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA (2014). *Manual de agricultura de precisión* [archivo pdf]. Montevideo, Uruguay: ICCA, PROCISUR. Recuperado de: <http://bit.ly/2AXklr0>
- Labrador Araújo, Gisela Paola (2017). Construyendo territorios sostenibles. VIII Foro CTI & Primer Encuentro de Emprendimiento, noviembre 15. Rionegro, Antioquia.
- Leibovich José, Mario Nigrinis Ospina y Mario Andrés Ramos Velosa (2006). Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. *Borradores de Economía*, núm. 408, octubre. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-408>
- Leibovich, José, Silvia Botello, Laura Estrada y Hernando Vásquez (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En: J. J. Perfetti (Coord.), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (pp.187-233). Bogotá, Colombia: SAC y Fedesarrollo. Recuperado de: <https://bit.ly/2KZANTA>
- Lira, Luis (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo* [archivo pdf, Serie Gestión Pública 59]. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ONU, CEPAL. Recuperado de: <https://bit.ly/2BUQQ2a>

- Mejía Sarmiento, Javier Ricardo, Lianne Simonse, & Erik Jan Hultink (2014). Design of vision concepts to explore the future: nature, context and design technique [archivo de Word]. Brighton, Reino Unido. Recuperado de: <http://bit.ly/2wNkgt3>
- Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin, & Laura Roselle (2013). *Strategic Narratives, Communication Power and the New World Order*. Nueva York, Estados Unidos; Londres, Reino Unido: Routledge.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (2000). *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macroeconómico de América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pérez Correa, Edelmira y Manuel Pérez Martínez (2002). El sector rural en Colombia y su crisis actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 48, enero-junio. Recuperado de: <https://bit.ly/2AYXvqj>
- Piñeiro, Martín, Walter Jaffé & Gerardo Müller (1993). *Innovation, competitiveness and agroindustrial development*. Working Paper. San José de Costa Rica: ICCA.
- Rivera Prato, Alejandro (2009). *Competencias gerenciales para el liderazgo del futuro*. Venezuela, Caracas, Venezuela: Editorial CEC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2015). *Antioquia. Retos y oportunidades del departamento 2016-209* [archivo pdf]. Medellín, Colombia: PNUD, ONU Mujeres. Recuperado de: <https://bit.ly/2PmUrJv>
- Rubio, Loreto (2013). Narrativa empresarial y liderazgo social [archivo de Word]. Madrid, España: Equipo Sinergia [en línea]. Recuperado de: <https://bit.ly/2FZE5qP>
- Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC (2010). *Sector rural y agropecuario: Desarrollo y futuro* [archivo pdf]. Recuperado de: <http://bit.ly/2jmxjAF>
- Vásquez-García, Adriana, Enrique Ortiz-Torres, Fernando Zárate-Temoltzi e Ignacio Carranza-Cerda (2013). La construcción social de la identidad campesina en dos localidades del Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 10, núm. 1, enero-marzo. Recuperado de: <https://bit.ly/2G8DSC2>
- Zabala Salazar, Hernando (2016). *Economía agraria y asociatividad cooperativa en Colombia*. Medellín, Colombia: Fundación Universitaria Luis Amigó.

# **II**

## **Democracia y Estado**





# Democracia cosmopolita: una solución probable a problemas de justicia global en términos de pobreza<sup>1\*</sup>

Juan Camilo Ossa Gómez<sup>2\*\*</sup>

## Resumen

El presente texto se propone realizar una aproximación normativa y empírica al fenómeno de la pobreza para argumentar cómo el establecimiento de un diseño institucional democrático a escala internacional aumentaría la probabilidad de contar con resultados distributivos justos en términos de justicia global. En este sentido se plantea, en primer lugar, la relación entre la noción de justicia global y la aproximación al fenómeno de la pobreza en términos morales; en segundo lugar, se avanza en el esclarecimiento de la relación entre las instituciones democráticas y la distribución de recursos y, finalmente, se propone un diseño institucional democrático a escala internacional o una “democracia cosmopolita” como diseño institucional que garantizaría distribuciones económicas justas a escala global.

**Palabras clave:** democracia cosmopolita, instituciones internacionales, justicia distributiva, justicia global, pobreza.

## Introducción

La justicia, uno de los objetos centrales de la filosofía política, ha derivado en una serie de restricciones analíticas en los últimos años, en su mayoría provenientes de la amplia influencia de Rawls sobre la materia. Más concretamente, la justicia se entiende como un análisis de la corrección moral de “la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la

---

1 Ponencia presentada en el Coloquio de estudiantes que se realiza en el marco de la Semana del Politólogo, Universidad EAFIT, 22 de octubre de 2018.

2 Estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana y adscrito al Grupo de Investigación en Estudios Políticos de la misma Universidad. Asistente de investigación en el proyecto “Élite Política Local y Calidad de la Democracia” de la Universidad EAFIT, dirigido por la profesora Adriana Marcela Ramírez Baracaldo.

cooperación social” (Rawls, 1995: 20). Con esta premisa, la pregunta por la justicia es la pregunta por la adecuada distribución de recursos surgidos en el marco de la vida común y las disposiciones institucionales que las posibilitan, dejando así la preocupación por la corrección moral del comportamiento individual al terreno de la ética.

Inscritos en esta tradición, es decir, aceptando que el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, surgen una serie de retos críticos a la perspectiva rawlsiana, entre ellos el reto proveniente de los globalistas y cosmopolitas a la restricción del enfoque rawlsiano del orden doméstico (Pogge, 1989; Beitz, 1979), es decir, en tanto para Rawls el objeto primario de la justicia es la estructura básica de una sociedad, esto deja de lado las posibles responsabilidades que se tendrían hacia personas fuera de las fronteras del propio Estado. ¿Tenemos más deberes hacia nuestros conciudadanos que hacia distantes (aunque necesitados) extraños? (Arneson, 2008). En general, los cosmopolitas y globalistas tenderán a responder negativamente a esta pregunta y consecuentemente a promover una noción más amplia de la justicia que la inscrita en los límites del Estado y, por ende, a rechazar la restricción del ámbito de aplicación de la justicia tal y como Rawls lo concibe.

En orden de la superación de las limitaciones rawlsianas en torno al ámbito de aplicación de la reflexión sobre la justicia, surge una alternativa que pretende integrar los avances de Rawls en términos de delimitación y fundamentación de una teoría de la justicia a la par que las críticas en torno al ámbito de aplicación territorial de sus implicaciones morales. Esta alternativa es la noción de justicia global.

La fuente de la noción de justicia global reside en el reconocimiento de relaciones morales allende las fronteras de un particular orden institucional estatal y, por ende, habilita el juicio de las disposiciones institucionales de alcance global; en palabras de Pogge: “El concepto de justicia global echa abajo la separación tradicional entre relaciones *intra*-nacionales e *inter*-nacionales, y extiende el análisis moral institucional a todo el campo” (2008: 103). Más concretamente, la noción de justicia global combina dos atributos esenciales: el primero es la aceptación de la premisa rawlsiana de que el objeto primario de la justicia son las instituciones sociales; y el segundo es el rechazo de la distinción tajante entre orden doméstico y orden internacional, reafirmando la interdependencia de ambas dimensiones y su fluida frontera. Así las cosas, entendemos por justicia global el análisis moral institucional de las instituciones de efectos a un mismo tiempo domésticos e internacionales (Pogge, 2009).

Una vez esclarecida la noción de justicia global, y en caso de que aceptemos sus premisas (como en efecto lo hacemos) debemos entonces preguntarnos por la corrección moral de las instituciones internacionales existentes, y en este sentido, esclarecer si satisfacen o no las exigencias de la noción de justicia global. Aunque esta cuestión será abordada con cierto detalle en el siguiente apartado, la asentaremos con una serie de premisas por adelantado. En primer lugar, asumimos que el orden institucional global falla en el cumplimiento de su deber negativo de no generar pobreza; en segundo lugar, que el incumplimiento de este deber exige compensaciones en forma de redistribuciones económicas globales; y, en tercer lugar, que estas redistribuciones exigen de manera paralela un rediseño institucional global que satisfaga el deber negativo de no generar pobreza, o que por lo menos aumente la probabilidad de satisfacerlo.

Es este último punto, el rediseño institucional global exigido por las demandas de la justicia ampliada a nivel global, el núcleo de nuestra propuesta; a saber, mientras gran parte de las alternativas al orden institucional global actual brindadas con miras a la satisfacción de umbrales morales mínimos en términos de justicia distributiva tienden a acentuar propuestas en forma de impuestos globales (Pogge, 2009; Nagel, 2008; Barry, 2008; Nussbaum, 2007), nuestra propuesta se centra en una justificación prudencial-pragmática de un diseño institucional global democrático como solución a problemas distributivos en términos de justicia global, esto, basándonos en evidencia empírica comparada extraída de la experiencia doméstica. En síntesis, nuestra propuesta consiste en afirmar que un orden institucional democrático a escala global podría solucionar parte de los problemas de justicia distributiva en términos de pobreza, esto en razón de las expectativas generadas por los efectos domésticos de estas instituciones.

Con miras al desarrollo de nuestra propuesta, en lo sucesivo nuestra argumentación se centrará en primer lugar en la exposición de la relación normativa entre la pobreza y la noción de justicia global. En segundo lugar, en el aporte de evidencia empírica de los efectos distributivos de las instituciones democráticas y, en tercer lugar, nos centraremos en la exploración de la noción de democracia cosmopolita como posible solución a problemas de justicia global en términos de pobreza, esto en razón de los efectos distributivos de estas instituciones en el ámbito interno.

## **La pobreza en clave de justicia global**

La pobreza es un concepto difuso de difícil delimitación que puede ser entendido en términos éticos, económicos, relativos o absolutos (Dieterlen, 2003; Sen, 1992), esto es, la forma en la cual concibamos la noción de privación y el nivel donde fijemos los umbrales de necesidad determinan a su vez las variaciones en la noción de pobreza y la forma de observarla. Entendida en su concepción más débil, es decir, con el estándar menos exigente, debe ser concebida como fenómeno económico, esto es, como un nivel de capacidad de consumo inferior al necesario para la satisfacción de las necesidades nutricionales elementales (Banco Mundial, 1992).

Aceptada la pobreza en su dimensión económica, las consideraciones en torno a su juicio moral se restringen al análisis de la justicia de las distribuciones materiales; esto es, el ámbito de la reflexión normativa en torno a la pobreza como carencia económica se delimita a la reflexión por el nivel de realización de justicia que las instituciones distributivas logran, es decir, al juicio en torno a la pregunta por si las distribuciones materiales de las instituciones son moralmente justificables; de lo cual derivan dos problemas esenciales: el primero exige la fijación de un umbral distributivo a partir del cual se fije la corrección moral de una distribución, es decir, un punto de corte a partir del cual una determinada distribución es justa o injusta; el segundo problema es la delimitación de las relaciones causales de estas distribuciones, o más concretamente, qué tipo de acciones humanas derivan en resultados distributivos justos y cuáles no; para el logro de nuestro propósito en este apartado (delimitar las implicaciones de la pobreza en términos de justicia global) debemos abordar estos problemas.

El establecimiento de un umbral que fije un estándar a partir del cual una determinada distribución de recursos es justa, precisa previamente una delimitación de qué tipo de recursos son necesarios y exigibles, y, por ende, moralmente debidos por los demás. La solución a esta cuestión ha tenido respuestas diversas, siendo actualmente las más preponderantes las lideradas por el enfoque de las capacidades (Sen, 2010; Nussbaum, 2012) y los enfoques centrados en los derechos humanos, de los cuales Pogge (2007) lidera algunos de los debates. La solución al estándar básico (umbral) de justicia que nos permitiría juzgar la corrección moral de una determinada distribución aportada por el enfoque de las capacidades reside en una medida hasta cierto punto inconmensurable, a saber, la maximización de las capacidades, es decir, de la libertad de elección de un individuo; desde esta perspectiva, la corrección moral de una institución deriva (sobre todo en la versión de Nussbaum) de la posibilidad de que las instituciones sometidas a juicio logren proveer la opción de elegir gozar de un paquete de capacidades centrales necesarias para el logro de cualquier otro objetivo existencial.

Aunque este enfoque logra sobrepasar modelos de justicia distributiva centrados en el consumo de determinadas materias, trasladando así la preocupación de la justicia a la libertad de acción y llevando a un segundo plano las realizaciones de esta libertad, es un enfoque insatisfactorio en dos sentidos; en primer lugar, a pesar de los intentos de operacionalización continúa siendo de difícil conmensurabilidad, lo que dificulta la tarea de determinar hasta qué punto son realizables los deberes debidos hacia el mejoramiento de la condición humana; y, en segundo lugar, bastante relacionada con la primera, la razón por la cual el enfoque de las capacidades es insatisfactorio a la hora de fijar un umbral moral mínimo de distribuciones justas es la incapacidad del enfoque para distribuir responsabilidades concretas, lo que hace difícil priorizar acciones en relación con su preponderancia moral, y crea, de nuevo, una serie de deberes imperfectos.

Si bien ambos problemas del enfoque de las capacidades pueden ser sorteados (y en efecto lo son en cierta medida), un enfoque centrado en los derechos humanos puede dar un mayor rendimiento en la fijación de un umbral mínimo de justicia distributiva, esto es, podemos optar por los derechos humanos como una medida básica de justicia con la cual medir el nivel de cumplimiento o incumplimiento de nuestros deberes morales básicos a partir del nivel de respeto de esta gama de derechos, y en este sentido, proveer una medida clara de nuestras responsabilidades y de la manera en la cual están distribuidas (a partir de quién es el sujeto pasivo de estos derechos), esto a un mismo tiempo que nos proveemos de un punto de partida desde el cual juzgar la corrección moral de una determinada distribución de recursos. En síntesis, el razonamiento último de este enfoque nos dirá que los bienes básicos de una distribución justa son los derechos humanos y que el criterio para juzgar su corrección moral será la satisfacción (en su formulación positiva) o la no vulneración (en la negativa) de estos derechos; en últimas, el umbral moral mínimo de justicia distributiva serán entonces los recursos necesarios para garantizar una realización de los derechos humanos, o por lo menos su no vulneración.

Una vez establecido un umbral moral mínimo de justicia distributiva –el primero de los problemas de una aproximación a la justicia global desde la pobreza–, debemos entonces abordar el problema de las relaciones causales. La fijación de una relación de responsabilidad moral en razón de la acción u omisión de un deber correlativo a un derecho humano exige información que puede ser más o menos discernible en proporción a la complejidad de una determinada cadena de acciones. En particular, discernir el grado de responsabilidad individual o colectiva en relación con ciertos volúmenes de pobreza existente es una tarea casi inabarcable debido a la complejísima interacción de factores en la economía global (Pogge, 2007); no obstante, podemos advertir al menos tres tipos de causas relacionadas con resultados inmorales a escala internacional: en primer lugar, los actos (acciones de efectos inmorales directos); en segundo lugar, las omisiones (las fallas en el cumplimiento del deber de aliviar), y, en tercer lugar, las instituciones sociales (Pogge, 2007), siendo estas últimas las más relevantes para un enfoque de justicia global.

Si aceptamos que los recursos necesarios para no poner en riesgo la satisfacción de los derechos humanos son el umbral mínimo de justicia distributiva, a la par que aceptamos que una de las causas que impiden la realización de esta distribución mínima de recursos son las instituciones sociales internacionales, se deriva entonces que un determinado diseño institucional que falle en su deber negativo de no imponer instituciones injustas exige una compensación o rediseño institucional (opciones que pueden ser exploradas en paralelo) a manera de correctivo para la incorrección moral de estas distribuciones.

Surge en este punto un interrogante central: ¿Qué tipo de acciones compensatorias se han de tomar? y ¿en razón de qué habrían de preferirse estas disposiciones sobre sus alternativas? Con miras a la exploración de una posible respuesta para estos interrogantes intentaremos ofrecer evidencia empírica que valide en términos prudenciales-pragmáticos la preferencia por un determinado diseño institucional global (una democracia cosmopolita) como solución a problemas distributivos globales. Esto mediante la demostración de los efectos ampliamente distributivos de las instituciones democráticas domésticas, efectos que creemos serían los mismos a escala global en caso de que las instituciones democráticas también existieran a esa escala.

## **Efectos de las instituciones democráticas sobre la distribución de recursos**

La democracia entendida como poliarquía, esto es, de manera procedimental, requiere unas condiciones distributivas más o menos homogéneas para su realización (Dahl, 1971), no obstante, cabe una pregunta en este punto, ¿la relación funciona a la inversa? ¿Tiene la democracia efectos en la forma en la cual se distribuyen los recursos? A continuación, nos proponemos responder este interrogante.

Para responder a esta cuestión comenzaremos con la exposición de dos pares de casos analizados por los economistas Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012) en su libro *Por qué fracasan los países*, que llevan al ámbito empírico nuestra búsqueda. A pesar de la

amplitud y calidad de otros estudios que exploran las mismas líneas de argumentación (Sen, 1981; Fukuyama, 2008), escogemos este texto por su especial claridad y capacidad explicativa. El primer par de casos se encuentra en la provincia Nogales, dividida por una frontera que hace que pertenezca de manera separada a Estados Unidos, por un lado, y a México por el otro. En segundo lugar, nos referiremos a los casos de las dos Coreas, cuya inclusión es particularmente relevante en cuanto pretende responder a una pregunta: ¿Por qué unos países son más pobres que otros?, para encontrar de este modo la causa de la prosperidad económica y saber si esta causa tiene alguna relación con la democracia.

Nogales, una provincia dividida por una alambrada, constituye un caso sugerente. Al lado norte se encuentra Nogales Arizona, al sur, Nogales Sonora; la renta per cápita, el nivel de escolarización, las condiciones sanitarias y de salud pública tienen variaciones dramáticas según se esté al norte o al sur de la alambrada (Acemoglu y Robinson, 2012). Mientras al norte estas variables presentan un comportamiento deseable, es decir, mayor ingreso, educación y salud públicas, en el sur el fenómeno es a la inversa. Si ambas áreas a uno y otro lado de la alambrada comparten un pasado, cultura y clima comunes, ¿por qué una es menos próspera que la otra? Si el fenómeno constituyera una desviación con respecto a una ley económica necesitaría una explicación *ad hoc*, pero esto no ocurre así. Veamos ahora los otros dos casos.

La península de Corea, dividida en dos Estados, a saber, la República Popular Democrática de Corea y la República de Corea, ubicadas al sur y al norte de la península, respectivamente, ofrece una comparación adicional a manera de control de hipótesis. Esto es, las dos Coreas demuestran que Nogales no representa una desviación con respecto a una constante; por el contrario, es su confirmación: dos sociedades con variables comunes como el clima, la historia y la cultura, pueden, a pesar de esto, presentar un comportamiento económico diferenciado. La Corea situada en el norte presenta un comportamiento político deficiente, mientras su contraparte del sur es mucho más próspera. En ambos pares de casos las sociedades comparten (o compartían hasta el momento de la división) un clima, una geografía y una cultura comunes, no obstante, el resultado en términos económicos dista de ser homogéneo; si estas variables no cuentan con una capacidad explicativa constante ¿cuál es entonces la explicación a nuestra pregunta? ¿Qué explica que un país sea más pobre que otro?

Según Acemoglu y Robinson (2012) el factor que explica las variaciones relativas en la prosperidad no son las condiciones geográficas, culturales o el conocimiento técnico de los gobernantes; muy diferente a esto, son las instituciones las que explican el comportamiento económico diferenciado. Mientras instituciones inclusivas generan una tendencia a un crecimiento económico y a una distribución homogénea de los recursos, las instituciones extractivas monopolizan los recursos y desincentivan el crecimiento.

“Las instituciones económicas inclusivas implican la existencia de derechos de propiedad seguros y oportunidades económicas no solamente para la élite, sino también para la mayor parte de la sociedad” (Acemoglu y Robinson, 2012: 97), en este sentido, si

las condiciones para la prosperidad son las instituciones inclusivas, entonces también lo serán una serie de derechos negativos de orden liberal, y a la inversa, la condición para la pobreza es la negación de estos derechos.

Las instituciones políticas inclusivas operan de manera equivalente a las económicas, esto es, mientras las instituciones económicas inclusivas reparten la posibilidad de llegar a ser poseedor, este mismo tipo de institución, en términos políticos, reparte el poder político de manera homogénea, es decir, democratiza. En palabras de Acemoglu y Robinson (2012):

Existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y las políticas. Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas. De hecho, deben depender inherentemente de las instituciones políticas extractivas para su supervivencia. Las instituciones políticas inclusivas, que confieren el poder ampliamente, tenderían a eliminar las instituciones económicas que expropiaban los recursos de la mayoría, levantan barreras de entrada y suprimen el funcionamiento de mercados que solo benefician a un número reducido de personas (2012: 103-104).

Vemos, entonces, que aparece la esperada relación entre democracia y distribución económica, dada en el vínculo entre las instituciones políticas y económicas y la forma en la cual hay una relación causal determinante consistente en que el diseño de las instituciones políticas explica el correlativo comportamiento de la economía. La fijación de las normas comunes es un proceso político, en tanto este sea inclusivo tenderá a diseñar instituciones que distribuyan de manera homogénea las cargas y beneficios de la vida social, es decir, instituciones políticas inclusivas derivan en instituciones económicas inclusivas, lo que será a su vez un mecanismo para generar la prosperidad económica y disminuir así la probabilidad de que exista población pobre. En últimas, un orden político en el que todos los miembros tienen el mismo peso en el diseño de las instituciones comunes tiene más probabilidades de diseñar instituciones económicas inclusivas y, en consecuencia, crea una tendencia hacia la desaparición de la pobreza.

¿Es la democracia ese orden político inclusivo? Si bien la respuesta a esta pregunta puede tomar varias direcciones, se puede afirmar sin temor a errores que un diseño institucional que reparta el poder de decisión de manera homogénea entre la población que gobierna es un orden democrático –por lo menos en un sentido taxativo–, y si este mismo atributo es compartido por las instituciones políticas inclusivas, estas son entonces democráticas.

Si aceptamos lo anterior –que las instituciones políticas inclusivas disminuyen la probabilidad de pobreza y aumentan la probabilidad de prosperidad, a la par que estas instituciones políticas son sinónimo de democracia–, concluimos entonces que la democracia tiene efectos sobre la economía en general y sobre la pobreza en particular; esto es, la democracia incentiva el crecimiento económico y homogeniza



las distribuciones, y nos permite esperar que a más recursos distribuidos le sigue con alta probabilidad menos pobreza.

Como vimos, la democracia disminuye la probabilidad de pobreza, aunque muy a nuestro pesar, este enfoque adolece de estar excesivamente centrado en el orden institucional doméstico; ahora bien, si tomamos en consideración las instituciones internacionales generadoras de pobreza, cabría una ampliación de este razonamiento a escala internacional, esto es, si la democracia disminuye la probabilidad de que el diseño institucional genere pobreza, igualmente una democracia internacional disminuiría la probabilidad de que el orden institucional internacional produzca pobreza. A continuación, trataremos este problema con más detalle.

## **Democracia cosmopolita**

La ampliación de los procedimientos democráticos –tradicionalmente domésticos– a escala internacional responde al mismo tiempo a un fenómeno empírico y a un requerimiento normativo, a saber, la profundización de la interdependencia entre actores a escala global precisa instituciones que permitan ciertos niveles de concertación para así estabilizar las acciones que se den en el marco de este sistema (dimensión empírica), y por otra parte, buscan compensar el déficit democrático existente a escala internacional (dimensión normativa) (Moravcsik, 2005; Crawford & Marks, 1998). La noción de democracia cosmopolita pretende responder a ambos ámbitos de análisis, proponiendo un modelo de democracia con una serie de atributos definitorios: una democracia con múltiples redes de poder superpuestas donde los grupos y asociaciones que la componen cuentan con derechos de autodeterminación, y donde el principio de relaciones no coercitivas dirige la resolución de disputas, entre otros atributos (Held, 2008). Estos atributos podrían diferir en relación con la noción básica de democracia cosmopolita por la que optemos, es decir, por su ámbito y nivel de aplicación, unidad política básica que la compone y nivel de obligatoriedad de sus disposiciones; con todo, dejamos de lado estas cuestiones y optamos por una definición amplia de la democracia cosmopolita como “un proyecto de teoría política normativa que intenta aplicar algunos de los principios, valores y procedimientos de la democracia al sistema político mundial” (Archibugi, 2006: 173).

Bajo las premisas anteriores, sería adecuado entender la democracia cosmopolita como un proyecto de reforma institucional global con miras a la realización de objetivos moralmente deseables garantizados por la democracia, es decir, que en tanto la democracia garantiza la satisfacción de una serie de estándares morales institucionales (como la libertad individual), que no otros diseños, deberemos entonces ampliar las disposiciones democráticas a escala global con miras a la consecución de los mismos resultados. Ahora bien, ¿cuál ha de ser la dirección de esta reforma institucional global? ¿Cuáles serán los objetos sometidos a elección democrática? ¿Cuál deberá ser la unidad básica de esta democracia? ¿Cuál será el nivel de sus operaciones? ¿En razón de qué deberemos optar por este diseño sobre sus alternativas? Si bien no daremos

una respuesta detallada a cada una de estas cuestiones, nos aproximaremos con el fin de explorar nuestra propuesta central, a saber, la democracia cosmopolita como solución a problemas de justicia global en términos de pobreza.

Desde la perspectiva de Thomas Pogge, el orden institucional global falla en el cumplimiento de su deber negativo de no generar pobreza: “Dado que el orden global institucional actual está previsiblemente asociado con una incidencia de tal magnitud de pobreza severa, su imposición (no compensada) manifiesta una continua violación de los derechos humanos [...]” (2009: 152). Siguiendo esta argumentación, las disposiciones institucionales de orden internacional suponen una causa para la existencia de pobreza, y en este sentido, esta no tendrá un origen puramente doméstico; si queremos erradicarla, será necesario un diseño institucional global que esté orientado en ese sentido.

Para un tratamiento sucinto de la cuestión utilizaremos cuatro instituciones globales, que explican la generación de pobreza, y las clasificaremos en la dicotomía de instituciones extractivas o inclusivas. Existen, según Pogge (2009), cuatro privilegios reconocidos internacionalmente que operan en una dirección, esto es, son reconocidos a los gobiernos sobre sus poblaciones. Estos son: privilegio internacional sobre recursos, privilegio de préstamo, privilegio sobre tratados y privilegio sobre las armas. Los cuatro constituyen incentivos para el manejo del poder en un sentido restrictivo, es decir, orientado a la satisfacción del grupo reducido de gobernantes, en cuanto les confiere un poder de negociación internacional y mecanismos de protección que disminuyen el grado de *accountability* en el orden interno; con este parámetro, concluimos que estas instituciones tienen los atributos necesarios para ser clasificadas con el criterio de instituciones extractivas.

Si ampliamos el razonamiento del apartado anterior a escala internacional, es decir, si pretendemos que, al igual que las instituciones domésticas, las instituciones internacionales tienden a generar pobreza en cuanto son extractivas, vemos entonces que lo que explica la generación de pobreza por parte del orden institucional global es el carácter extractivo de sus principales instituciones; y a la inversa, podríamos esperar que generara prosperidad si presentara el atributo opuesto, si estas mismas instituciones fuesen inclusivas. La democracia aparece así como condición necesaria para un orden económico justo en sus distribuciones, es decir, un orden político plural y competitivo sería condición para la generación de instituciones económicas prósperas y justas, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Así pues, si pretendemos corregir las instituciones internacionales que generan pobreza, deberemos generar un proceso de cesión de poderes, de manera que el poder para el diseño de las instituciones internacionales sea distribuido de manera homogénea, tras lo cual cabría esperar que instituciones creadas de manera libre por todos sus destinatarios reflejaran sus intereses.

Retomando los interrogantes en torno a las delimitaciones de la democracia cosmopolita con miras a establecer sus relaciones con un planteamiento de justicia global en términos de pobreza, diremos en primer lugar que la primera demanda de una

democracia cosmopolita motivada por problemas de justicia global será el rediseño de las instituciones económicas internacionales, es decir, el objeto central de esta democracia (si pretende solucionar problemas distributivos inmorales internacionales) serán las concertaciones en torno a medidas económicas; en segundo lugar, la unidad de esta democracia serían los Estados integrados en un marco institucional más amplio, esto es, en un entorno de coercibilidad brindado por el derecho internacional, el cual podría seguir la ruta kantiana de ser apoyado en una federación de estados o una república mundial (Höffe, 2011), o por la opción menos exigente de una constitución global (Habermas, 2009); de cualquier forma, una democracia cosmopolita ha de requerir una base de coercibilidad para garantizar su operación y la interacción normada de los Estados que la compondrían.

Con relación al nivel de las operaciones, una democracia cosmopolita que pretenda ser un proyecto realizable ha de operar de forma descentralizada; en este sentido, una democracia multinivel, ultramínima y subsidiaria sería la mejor opción en cuanto garantizaría que las funciones más apremiantes fuesen gestionadas directamente por los Estados, y solo en evidencia de la incapacidad o la negligencia de un Estado en la gestión de determinado problema de justicia distributiva se habilitarían las jurisdicciones regional y global sucesivamente (Höffe, 2007).

En resumen, nuestra propuesta de democracia cosmopolita como solución a problemas de justicia global es una democracia centrada en un objeto restringido, a saber, sobre las instituciones económicas internacionales como lo son las instituciones de privilegio internacional sobre recursos, privilegio de préstamo, privilegio sobre tratados y privilegio sobre las armas; además, ha de ser una democracia apoyada en una base de coercibilidad internacional, cuya jurisdicción solo será subsidiaria de la estatal. Este diseño ha de buscarse con miras a garantizar el establecimiento de una suerte de meta-criterio procedimental de naturaleza democrática que garantice que el establecimiento de cualquier institución económica internacional ha de pasar por el consentimiento de sus destinatarios, esto, con la expectativa de que una vez estas instituciones adquieran el atributo característico de ser instituciones inclusivas se maximice la probabilidad de que sus efectos distributivos globales satisfagan nuestro umbral de patrón de justicia.

## **Conclusiones**

La justicia en el mundo, por lo menos en términos de distribuciones económicas, es claramente un objetivo de ineludible prioridad moral que no se encuentra plenamente realizado, estas circunstancias de hecho plantean una serie de retos en términos de acción dirigidos a alcanzar nuestras convicciones morales en el límite de las posibilidades prácticas, retos que pasan por los diferentes ámbitos teórico-prácticos de la exigencia moral de la justicia.

Con miras al abordaje de algunas de estas demandas teóricas y prácticas de la justicia, nos propusimos explorar una solución a los problemas de justicia distributiva global

mediante el establecimiento de un orden institucional global de tipo democrático, o una democracia cosmopolita, esto, con la expectativa de que esta alternativa institucional garantizaría distribuciones económicas justas a escala global.

Más concretamente, nuestra argumentación se propuso inicialmente delimitar la noción de justicia global en términos de pobreza estableciendo que sus atributos de base son en primer lugar el establecimiento de un umbral distributivo mínimo, a saber, los recursos necesarios para no poner en riesgo la satisfacción de los derechos humanos; y en segundo lugar, el establecimiento de relaciones causales, las cuales en términos de justicia global afirman que son las instituciones los objetos primarios de la reflexión por la justicia en general y de la justicia global en particular, esto en cuanto las instituciones tienen un rol predominante en los resultados distributivos globales, y por ende, en las condiciones sobre las que opera la justicia.

En razón del peso causal preponderante que tienen las instituciones sobre posibles resultados distributivos, un proyecto que pretenda realizar las exigencias de la justicia pasará por una reforma institucional que maximice la probabilidad de alcanzarlas; en este sentido, se hace necesaria una razón que valide la preferencia de un determinado diseño institucional sobre sus alternativas. En nuestro caso, la razón que hace preferible una democracia cosmopolita sobre el sistema institucional actual es la relación que existe entre instituciones inclusivas (las cuales asimilamos a las democráticas) con un mayor y ampliamente distribuido crecimiento económico. Tras aceptar estos supuestos, concluimos que hay mayor probabilidad de que las instituciones globales que sean democráticas o sean establecidas por procedimientos propios de la democracia logren a un mismo tiempo satisfacer nuestro umbral de justicia distributivo, es decir, que logren una distribución que garantice recursos suficientes para que los derechos humanos no sean vulnerados. Al cabo, desde esta perspectiva, una democracia cosmopolita lograría satisfacer nuestras demandas morales, es decir, maximizaría la probabilidad de materializar la justicia a escala global.

## Referencias

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012). *Por qué fracasan los países*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Archibugi, D. (2006). Democracia cosmopolita para una Alianza de Civilizaciones. En I. Barreñada (Ed.), *Alianza de Civilizaciones. Seguridad internacional y democracia cosmopolita* (págs. 173-187). Madrid, España: Editorial Complutense.
- Arneson, Richard J. (2008). Justice after Rawls. En: J. S. Dryzek, B. Honig, & A. Phillips (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory* (pp. 45-64). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1992). La medición de la pobreza. *Comercio Exterior*, vol. 42, núm.4, abril.
- Barry, Brian (2008). Humanity and Justice in Global Perspective. En: T. Pogge, & D. Moellendorf (Eds.), *Global Justice: Seminal Essays* (pp. 179-210). Saint Paul, Estados Unidos: Paragon House.

- Beitz, Charles (1979). *Political Theory and International Relations*. Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Crawford, James & Susan Marks (1998). The Global Democracy Deficit: An Essay in International Law and its Limits. En: D. Archibugi, D. Held, & M. Köhler (Eds.), *Re-imagining Political Community* (pp. 72-91). Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.
- Dahl, Robert Alan (1971). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid, España: Tecnos.
- Dieterlen, Paulette (2003). *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, Francis (Ed.). (2008). *Falling Behind: explaining the development gap between Latin America and United States*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen (2009). *El Occidente escindido*. Madrid, España: Trotta.
- Held, David (2008). Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order? En: T. Pogge, & D. Moellendorf (Eds.), *Global Justice: Seminal Essays* (pp. 311-354). Saint Paul, Estados Unidos: Paragon House.
- Höffe, Otfried (2007). *Democracy in an age of globalisation*. Dordrecht, Holanda: Springer.
- Höffe, Otfried (2011). Pros y contras de una república mundial. *Isonomía*, núm. 34, abril.
- Moravcsik, Andrew (2005). Is there a 'Democratic Deficit' in world politics? A Framework for Analysis. En: D. Held, & M. Koenig-Archibugi (Eds.), *Global Governance and Public Accountability* (p. 212-239). Malden, Estados Unidos: Blackwell.
- Nagel, Thomas (2008). Poverty and food: why charity is not enough. En: T. Pogge, & D. Moellendorf (Eds.), *Global Justice: Seminal Essays* (pp. 49-60). Saint Paul, Estados Unidos: Paragon House.
- Nussbaum, Martha (2007). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Nussbaum, Martha (2012). *Crear las capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona, España: Espasa.
- Pogge, Thomas W. (1989). *Realizing Rawls*. Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Pogge, Thomas W. (2007). Severe Poverty as a Human Rights Violation. En: T. Pogge (Ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right: who owes to the very poor?* (pp. 11-54). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Pogge, Thomas W. (2008). ¿Qué es la justicia global? *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm. 19, julio-diciembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2E7o6Vc>
- Pogge, Thomas W. (2009). *Hacer justicia a la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John (1995). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1992). Conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril.
- Sen, Amartya (2010). *La idea de la justicia*. Madrid, España: Santillana.

# Estado, conflicto y reconciliación en Villahermosa, Medellín<sup>1</sup>

Carolina Muñoz Benítez<sup>2</sup>

## Resumen

Entre los espacios más afectados por el conflicto armado en Medellín se encuentra la Comuna 8, también conocida como Villahermosa. En ella, debido a la presencia de diversos actores armados, se ha configurado una relación particular entre las instituciones del Estado y la sociedad civil que perdura hasta la actualidad, en lo que podría denominarse la etapa de posconflicto. El presente trabajo busca explorar dicha relación y dar cuenta de una de las experiencias de reconciliación que se han dado en el territorio y que ha logrado suplir necesidades que inicialmente deberían ser satisfechas por el Estado a través del trabajo comunitario. Para ello, abordará la situación histórica del Estado en Villahermosa a través del análisis de la catástrofe natural ocurrida en 1987 y la consulta de bibliografía sobre el Estado en Colombia; además, dará cuenta de la experiencia de la Corporación Camposanto en Villatina mediante dos entrevistas realizadas a reinsertados de las AUC. Lo anterior con el fin de, en primer lugar, comprender la construcción del Estado en el país que dista mucho de la experiencia y la teoría europea sobre el Estado y, en segundo lugar, de mostrar procesos ciudadanos que pueden servir como referentes para resolver problemas públicos y atravesar la coyuntura actual de desarme y reinsertión de las FARC.

**Palabras clave:** conflicto armado, Medellín, Estado, reconciliación.

---

1 Trabajo final para la asignatura de Sociología del Estado 2018-I, impartida por Gloria Isabel Ocampo. Semestre III.

2 Estudiante de IV semestre de Ciencias Políticas en la Universidad EAFIT. Correo electrónico: cmunozb@eafit.edu.co

## Introducción

*No es matando guerrilleros, o policías, o soldados, como parecen creer algunos, como vamos a salvar a Colombia. Es matando el hambre, la pobreza, la ignorancia, el fanatismo político o ideológico, como puede mejorarse un país.*

Héctor Abad Gómez

La comuna 8 de Medellín, conocida oficialmente como “Villahermosa”, ha sido uno de los espacios urbanos más afectados por el conflicto armado. No solo se han instalado gran cantidad de víctimas del desplazamiento forzado que migraron desde el campo,<sup>3</sup> sino que han hecho presencia históricamente diversos actores armados, tales como el M-19, las milicias populares<sup>4</sup> y los paramilitares. Por su parte, el Estado ha hecho presencia fundamentalmente a través de la Fuerza Pública.

Por estas razones la Comuna se ha construido en gran medida a partir de asentamientos informales y se ha visto afectada por constantes disputas de poder y territoriales.<sup>5</sup> En un principio fueron las bandas criminales y los narcotraficantes quienes ejercieron el control, pero más tarde llegaron las milicias guerrilleras que se enfrentaron con las organizaciones criminales anteriores convertidas en bloques paramilitares.<sup>6</sup>

De ahí que sea posible afirmar que en Villahermosa se ha dado una “coexistencia de diferentes órdenes normativos” impuestos por cada una de las facciones del conflicto (Iannini, 2012: 11), sobre todo durante las décadas de 1980 y de 1990. En esos años, tanto milicias como paramilitares traficaron droga, controlaron los territorios (por medio de la extorsión y el establecimiento de fronteras invisibles) y administraron justicia, aunque se diferenciaron por su ideología: mientras que las milicias fueron de extrema izquierda, los paramilitares fueron una organización contrainsurgente al servicio del Estado (Iannini, 2012: 12).

Cabe mencionar que de las confrontaciones entre ambos bandos resultaron decenas de civiles muertos y heridos, lo que generó temor y zozobra en la población. Esto se ve reflejado en testimonios de aquella época: “Si tu hijo se encontraba fuera de casa esperabas que regresara muerto”, “[...] aquí nosotros sufrimos una guerra que nadie sabe cómo empezó o por qué empezó, nadie sabe nada, solo sabemos que recibimos balas siempre y en todas partes” (como se cita en Iannini, 2012: 13).

Esta situación perduró por muchos años hasta que en 2003, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se dio un proceso de paz con los paramilitares que permitió su

3 También personas que migran a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida.

4 Las milicias fueron la presencia armada de las FARC y el ELN. Se llamaban, respectivamente, Milicias Bolivarianas y Milicias 6 y 7 de noviembre.

5 Las migraciones se dieron en la década del 40. Después, en los años 80 y 90, la comuna es golpeada por el narcotráfico y el conflicto armado.

6 Bloque Metro y Bloque Cacique Nutibara.

desmovilización, desarme y reinserción a la vida civil.<sup>7</sup> Si bien este proceso atravesó múltiples dificultades,<sup>8</sup> en los años posteriores a su firma fue evidente que la violencia en la comuna 8 disminuyó y que sus habitantes se sentían más tranquilos. De hecho, gracias a la ausencia de coerción en esos años, la comunidad pudo comenzar a generar movimientos y manifestaciones sociales en oposición y resistencia a la violencia (Iannini, 2012: 21).

Partiendo de esto, el presente trabajo tiene como propósito preguntarse cómo ha sido la relación entre el Estado nacional y municipal y la sociedad civil en la Comuna 8 de Medellín durante el conflicto armado y los procesos de reinserción y reconciliación desde la década de 1980 hasta la actualidad. Para ello, la metodología será, en primer lugar, la consulta de bibliografía sobre el Estado en Colombia; en segundo lugar, la exploración de la relación Estado-sociedad civil a partir del deslizamiento ocurrido en Villatina en 1987; y en tercer lugar, la realización de entrevistas a Joaquín Calle y Luis Eduardo Arias, reinsertados de las AUC,<sup>9</sup> quienes lideran en la actualidad la iniciativa social “Corporación Camposanto” que promueve la reconciliación, el cuidado del medio ambiente y la integración ciudadana en Villahermosa.

Lo anterior, con el propósito de dar a conocer una experiencia de posconflicto que por su impacto en la comunidad merece ser considerada como un referente importante para la coyuntura actual de reincorporación de desmovilizados de las FARC. Además, con el fin de, por un lado, hacer un llamado al Gobierno municipal y nacional para que participe en estos procesos y reconozca los retos que debe asumir en los territorios históricamente marginados; y por otro, de plantear la posibilidad y necesidad de desarrollar nuevas herramientas de análisis que permitan comprender el funcionamiento y el alcance del Estado colombiano en su contexto particular, más allá de categorías tales como “Estado fallido” o de conceptos ajenos al proceso de configuración de los países latinoamericanos.

## La doble cara del Estado

En la teoría de Max Weber (2012) las características principales del Estado son el monopolio legítimo de la fuerza y el control del territorio nacional.<sup>10</sup> En esa medida debe ser el único que utilice la violencia para impartir orden y garantizar la soberanía. No

7 Cabe precisar que las milicias populares se desmovilizaron años antes, en 1994. Con ellas fuera del escenario de grupos armados en el territorio, los paramilitares monopolizaron su poder.

8 Durante la desmovilización y el desarme, la carencia de planeación por parte del Gobierno Nacional fue notoria: “la desmovilización de un número significativo de bloques se desarrolló sin la existencia de un marco jurídico adecuado, pues la Ley de Justicia y Paz sólo pudo concretarse hasta el 30 de diciembre de 2005” (Alonso y Valencia, 2008: 16) Adicional a esto, posterior a la reinserción, la seguridad personal de los reinsertados fue precaria y varios fueron asesinados, además de que algunos conformaron nuevas organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

9 Reinsertados de los bloques paramilitares Cacique Nutibara y Héroes de Granada, respectivamente. Las visitas al lugar se realizaron los días 30 de abril y 21 de mayo de 2018.

10 Weber (2012: 83) matiza esta idea reconociendo que “la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico”.



obstante, en el caso de Villahermosa, Medellín, una de las hipótesis más recurrentes para explicar el conflicto armado y la pobreza sugiere lo contrario: en esta comuna la presencia del Estado ha sido precaria e insuficiente, tanto en fuerza pública cuanto en instituciones prestadoras de bienes y servicios sociales. Prueba de ello es la tragedia ocurrida en Villatina el 27 de septiembre de 1987, en la que una ladera del cerro Pan de Azúcar se desintegró y comenzó a rodar sobre cien casas del barrio Villatina, dejando tras de sí más de 500 muertos y 2000 damnificados (El Espectador, 2017).

Lo que algunos habitantes de la zona relatan es que esta tragedia “significó que las instituciones locales, nacionales e incluso internacionales voltearan la mirada hacia estos barrios populares” (Durango, como se cita en Diáfora Cultural, 2011), pues anteriormente su agenda política había mostrado un interés mínimo por el territorio. Además, como lo cuenta el columnista de *El Espectador* Pascual Gaviria (2010): “la memoria de los habitantes habla, con algún sesgo contra lo que huele a políticos, de mayor satisfacción por quienes fueron atendidos por ONG”, lo que lleva a pensar que el abandono histórico por parte del Estado ha propiciado la desconfianza de la comunidad hacia él a pesar de que en años más recientes ha aumentado su cobertura en la zona.

Por otra parte, cabe decir que las causas del deslizamiento aún no son claras. Al respecto, existen dos versiones contrapuestas: la primera, enunciada por expertos en geología, explica que las aguas retenidas en el cerro por las constantes lluvias de la época fueron la causa del desastre; y la segunda, prevalente en la comunidad, asegura que la explosión fue causada por unas caletas con explosivos pertenecientes al M-19 que se ubicaban en el cerro (El Espectador, 2017).

A pesar de que hasta la actualidad no se ha resuelto el dilema sobre este asunto, es evidente que la ausencia del Estado percibida por los habitantes desde aquella época es simultánea con la presencia de actores armados como el M-19. De hecho, la mayoría de estos actores se consideran el reemplazo del Estado en razón de su ineficiencia para suplir las necesidades de la población en las zonas periféricas. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en la “oración”<sup>11</sup> de uno de los bloques paramilitares de Villahermosa, que decía: “Por las armas retornamos los derechos vulnerados, enfrentando al enemigo por la falta del Estado”. Asimismo, en declaraciones dadas por la policía, se reconoce la misma realidad:

A nivel policial hay una falta de infraestructura que nos permite un total cubrimiento de la comuna... Eso ha permitido que algunos grupos tomen el lugar de la autoridad, llevando a cabo acciones de ejecución con la complacencia de la comunidad (Medina, como se cita en Iannini, 2011: 12).

---

11 En la visita a la Corporación Camposanto, el ex paramilitar del Bloque Cacique Nutibara, Joaquín Calle, recitó la oración que solía entonar con sus compañeros. Es relevante resaltar el sustantivo “oración” dado que muestra el carácter sagrado, religioso y ritualístico que los paramilitares le atribuían a su organización.

Estas palabras, sumadas a la experiencia de la comunidad, ponen de manifiesto que el pensamiento generalizado en Villahermosa apunta a un Estado que falla, que no se ajusta a las funciones que debe asumir de acuerdo con la teoría weberiana. No obstante, también es posible discernir en ellas cómo la relación de la población de la comuna con los actores armados ha sido ambigua: si bien se ha sentido atemorizada por ellos, también le ha concedido cierta legitimidad por ser quienes le proveen seguridad y solucionan sus problemas cotidianos.

Sin embargo, en este punto, es necesario tener en consideración que esta forma de plantearse el Estado como un ausente y las organizaciones criminales como una suplantación del mismo ha sido rebatida al analizar el vínculo que ha existido entre grupos paramilitares y fuerza pública en Villahermosa: estos no solo han presentado características comunes entre sí tales como sus símbolos y prácticas, cuerpos disciplinares, uniformes, estructura jerárquica, etcétera, sino que han trabajado en conjunto (Iannini, 2011: 14).

Aldo Cívico, antropólogo italiano, aborda esta relación en su artículo “*We are Illegal but not Illegitimate. Modes of policing in Medellín, Colombia*” (2012), en el que argumenta que el crimen organizado, en lugar de ser un síntoma de la falta del Estado, es una presencia efectiva del mismo. Cívico trae a colación una entrevista hecha a “Óscar”, un ex paramilitar reinsertado, que le confirma el “secreto público” circulante en la ciudad acerca de los nexos entre policías y paramilitares. Además, le cuenta cómo después de su desmovilización es llamado por oficiales de la policía para “ayudarlos” a “limpiar” la ciudad de criminales, específicamente la zona del Parque Bolívar. Según su relato, él va a golpearlos y a advertirlos de no seguir delinquiendo y desde entonces el lugar entra en calma (2012: 78).

Por lo anterior, Cívico afirma que las organizaciones paramilitares son una “máquina de guerra” al servicio del Estado y sus objetivos políticos.<sup>12</sup> Además, utiliza el concepto de “zona de indistinción” para referirse a los barrios de la ciudad geográfica y políticamente marginados, con población desplazada y de bajos recursos. Es en ellos donde se dan este tipo de alianzas, y por ende, donde es difícil distinguir entre lo legal y lo ilegal, y donde todo es posible (2012: 80-82). De esta manera, si se contrasta este planteamiento con las declaraciones de Calle y Arias, que confirman la relación de los bloques paramilitares a los que pertenecían con el Estado, e incluso con políticos hoy en día relevantes en la vida nacional, se puede considerar la tesis de Cívico que apunta a que, más allá de la ausencia del Estado, lo que hubo en Villahermosa fue una presencia del mismo a través del crimen organizado.

---

12 Aldo Cívico toma este concepto de la obra de Deleuze y Guattari titulada *Mil Mesetas*.

## Resiliencia y transformación

*Aceptar el dolor significa dominar una alquimia para transmutar el fango en oro, la maldición en privilegio*

Enrique Ocaña, “Sobre el dolor”

En 2003, el Gobierno Nacional firmó un acuerdo de paz con los paramilitares que dio paso a su desarme, desmovilización y reinserción a la vida civil. Los primeros bloques en iniciar este proceso fueron precisamente los que se encontraban en Medellín: el Bloque Cacique Nutibara y el Bloque Metro, los cuales, a pesar de sus dificultades e irregularidades, lograron dejar las armas y traer un ambiente de tranquilidad para sectores urbanos como Villahermosa.

Durante los primeros años de su desmovilización la reducción de los índices de violencia fue palpable y además propició que dejaran de ser los administradores de la justicia y la seguridad en los barrios donde habitaban. En palabras de José Ramírez, uno de los desmovilizados: “[...] ya no somos la policía o los jueces que solíamos ser. No, ahora hacemos el trabajo del Estado”, refiriéndose a las dos horas diarias de servicio comunitario que debían cumplir de acuerdo con lo pactado (como se cita en Iannini, 2011: 18).

Por otra parte, la calma que logró experimentar Villahermosa después de tanta violencia y represión dio vía libre a los habitantes para manifestarse a través de actividades culturales, grupos sociales y reclamaciones legales en contra de la violencia, los actores armados y la falta de seguridad del Estado (Iannini, 2011: 20). Una de estas iniciativas fue la Corporación Camposanto y Cerro de los Valores, cuya conformación fue liderada por Joaquín Calle, ex comandante del Bloque paramilitar Cacique Nutibara.

En las visitas hechas al lugar los días 30 de abril y 21 de mayo de 2018, fue posible conocer los propósitos que la Corporación se planteaba: en primer lugar, mantener viva la memoria de las víctimas del desastre de Villatina y, en segundo lugar, recuperar espacios de la comuna que habían sido tomados por el conflicto armado. De acuerdo con Joaquín, las víctimas de Villatina “son una memoria enterrada” y merecen ser dignificadas. Entre ellas se encuentran sus padres y hermanos, quienes murieron cuando él tenía 14 años.<sup>13</sup>

Hoy en día, en el lugar donde ocurrió la tragedia se encuentra el Ecoparque Villatina que Calle también ayudó a construir; en él se les rinde homenaje a las personas fallecidas y damnificadas en 1987. Muchas de ellas, luego de los hechos, regresaron y edificaron sus viviendas y en la actualidad continúan habitando el barrio. Así pues, es de resaltar la fortaleza de la comunidad a la hora de recomponerse y volver a crear condiciones de

<sup>13</sup> Joaquín también relató que entró a la ilegalidad luego de haber quedado huérfano y en situación de calle. Según dice, solo el grupo armado lo acogió: “*fue por instinto de supervivencia*”.

vida para sí misma.<sup>14</sup> Como lo enuncia la placa del monumento a la vida ubicado en el parque: “Un hombre con la fuerza de su voluntad transforma el devenir catastrófico de su entorno. Y en medio de la muerte enaltece la vida”.



**Imagen 1. Escultura del Ecoparque Villatina en homenaje a la vida. Fotografía de la autora.**

En esta misma línea, Joaquín Calle, con el fin de recuperar la confianza de la sociedad que había victimizado, se propuso transformar una zona de la comuna que en el conflicto había sido una trinchera de guerra, un botadero de escombros y un lugar para la drogadicción (Medellín se toma la palabra, 2013). Se trata del Cerro de los Valores, que fue revitalizado con flores, senderos, manualidades y una huerta agroecológica en la que la Corporación Camposanto sigue trabajando diariamente:

La gente que llegaba sabía que nosotros habíamos pertenecido a esa cultura de la violencia, y que era algo que iba en contra de los valores. Cuando se dieron cuenta de nuestro trabajo, pensaron en por qué no ponerle el Cerro de los Valores, como un enfoque acerca de lo que queríamos recuperar, que son los valores que se habían perdido por la época del conflicto (L. E. Arias, como se cita en Zuluaga, 2014: § 8).

En la actualidad, el Cerro es un lugar de esparcimiento ciudadano concurrido por niños, jóvenes y adultos, que además, presta un servicio de manejo de residuos sólidos en 2000 viviendas de la comuna a las que no acceden los carros recolectores del municipio. De acuerdo con Luis Eduardo Arias, ex paramilitar del Bloque Héroes de Granada, el proyecto muestra que “no hay que esperar que el Estado venga”, afirmación que da cuenta de un proceso de transformación social profundo en el que la presencia deficiente del Estado no incita a la criminalidad sino al trabajo comunitario.

<sup>14</sup> El Ecoparque, sin embargo, ha sido abandonado por la administración municipal durante los últimos años. Según Calle, el espacio se ha dejado deteriorar y no se ha hecho inversión en él a pesar de haber sido el ganador del Premio internacional Santiago de Compostela en 2010. De ahí que sea importante contar con una intervención pública que se mantenga en el tiempo y que además de proveer infraestructura acompañe a la ciudadanía en sus procesos de integración y en la apropiación del espacio público.



**Imagen 2. Vistas del Cerro de los Valores. Fotografías de la autora.**

Estas experiencias se pueden enmarcar en el concepto de *resiliencia*, que según la trabajadora social Ángela María Quintero (2005), es

[...] un cambio de paradigma: privilegia el enfoque en las fortalezas, no en el déficit o problema. Involucra a los individuos, familias, grupos, comunidades e instituciones a que sean parte de la solución con el conjunto de recursos internos y externos que permitan enfrentar situaciones críticas de todo tipo (2005: 3).

Así, ante la carencia de servicios y bienes públicos, se han dado procesos de autogestión que convocan a la ciudadanía en torno a fines comunes. Esto, además de posibilitar la reconciliación entre sus miembros, también ha resaltado el capital social existente que logra una significativa independencia ante las instituciones y transforma el sentido de la palabra “víctima”, normalmente asociado a la vulnerabilidad, para ser vinculado con las capacidades intrínsecas de las personas.

Sin embargo, con lo anterior no se pretende decir que la Administración Municipal y el Gobierno Nacional no deben participar o contribuir en los procesos comunitarios, por el contrario, deben ser quienes brinden incentivos que los faciliten y promuevan. Lo importante es destacar que más allá de una lógica jerárquica entre ambos (siendo el Estado quien ordena y planea y la comunidad quien obedece), debe prevalecer una lógica de cooperación y diálogo democrático.

Esto, teniendo en cuenta que en el caso concreto de la Corporación Camposanto, se han presentado múltiples dificultades desde su fundación tales como la falta de recursos económicos, el poco apoyo del gobierno municipal para impulsar sus actividades<sup>15</sup> y la estigmatización por parte de la sociedad. Esta última quizá sea la más crítica dado que representa un obstáculo para superar la violencia e incitar a las personas que han estado en ella a ser parte de la legalidad. A fin de cuentas, la persistencia del

<sup>15</sup> Joaquín mencionó en varias ocasiones que el alcalde actual no los había visitado desde el inicio de su mandato, lo cual interpretaba como una falta de compromiso con el territorio.

conflicto colombiano no podría explicarse sin tener como un referente importante los imaginarios culturales y políticos que históricamente han mostrado la otredad como un peligro por combatir y no como un interlocutor con el cual dialogar.

## Reflexiones finales

La experiencia de Villahermosa es una invitación a repensar el Estado y el conflicto en sus complejidades, particularidades y contradicciones. En cuanto al primero, es evidente que poco se le ajusta la teoría del Estado moderno planteada por Weber, por ello es necesario construir herramientas teóricas que tengan en cuenta sus características propias.<sup>16</sup> Como señala Fernán González (2014) en su obra *Poder y violencia en Colombia*:

[...] el hecho de que el Estado colombiano nunca haya tenido control total del territorio ni haya tenido el pleno monopolio de la violencia legítima, en vez de ser una anomalía o una irregularidad, aparece como parte de nuestro proceso particular de formación de las instituciones estatales y de construcción de nación (2014: 18).

De esta manera, el debate entre la ausencia o presencia del Estado para explicar el conflicto, termina por develar una ambigüedad en sus prácticas y estructuras que dificultan pensarlo como un ente monolítico y homogéneo, más aún si se sopesan las disparidades que se dan en él contrastando el centro y la periferia del territorio nacional. En el caso de Villahermosa, que es una zona periférica, podría decirse que la ausencia estatal se da en gran medida en términos de bienes y servicios sociales, tales como: salud, educación, transporte, servicios sanitarios, etcétera; por ello es fundamental que con la formación de una ciudadanía activa, la comunidad manifieste sus exigencias ante las instituciones y realice un control político a ellas, al tiempo que aprovecha sus capacidades endógenas para resolver problemas públicos.

Ahora bien, respecto al conflicto armado, es importante conocer con mayor detalle las dinámicas que permiten su funcionamiento y reproducción. Más que señalar la recurrente dicotomía entre “buenos” y “malos”, hay que ahondar en las condiciones y el contexto que originan el conflicto y permiten su continuación e incluso su expansión. Entre ellas se encuentran la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el legado cultural del narcotráfico que defiende el “dinero fácil”. Joaquín, quien llegó a las filas del paramilitarismo en una situación de calle y abandono, es un buen ejemplo de ello, pues su paulatino involucramiento con el conflicto, más que ser una elección exclusivamente autónoma, fue producto también del contexto y las necesidades.

<sup>16</sup> El Estado colombiano aún tiene un importante legado premoderno que viene desde la colonización española. Adicional a esto, desde sus orígenes ha estado polarizado, lo que le ha impedido construir un proyecto de nación conjunto desde la sociedad y sus instituciones.

## Referencias

- Alonso Espinal, Manuel Alberto y Germán Darío Valencia Agudelo (2008). Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, núm. 33, julio-diciembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2QF4MFr>
- Cívico, Aldo. (2012). "We are Illegal, but not Illegitimate." Modes of Policing in Medellín, Colombia. *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 35, núm. 1, mayo. <https://doi.org/10.1111/j.1555-2934.2012.01180.x>
- ¿Cómo entender las causas del deslizamiento en Villatina hace 30 años en Medellín? (2017). *Blu Radio*. Recuperado de: <https://bit.ly/2zMZ2jc>
- Diáfora Cultural (2011). Desastre de Villatina 1987 [archivo de video]. Recuperado de: <https://bit.ly/2zLQWrq>
- Gaviria, Pascual (2010). Lecciones de Villatina. *El Espectador*. Recuperado de: <https://bit.ly/2QIMBFu>
- González, Fernán (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Odecofi, Cinep, Colciencias.
- Iannini Uribe, Ana María (2011). Voices of Villahermosa: impact of collective demobilizations and reinsertions of former paramilitary members on the inhabitants of the Comuna 8 of Medellín. *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 2, núm. 1, julio. Recuperado de <https://bit.ly/2RJKeZG>
- Microprograma: Cerro de los Valores (2013). *Medellín se toma la palabra* [archivo de video]. Recuperado de: <https://bit.ly/1TB5Bt1>
- Quintero, Ángela (2005) Resiliencia: contexto no clínico para trabajo social. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 3, núm. 1, junio. Recuperado de: <https://bit.ly/2RDx0O1>
- Villatina: radiografía de un desastre en Medellín (2017). *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2xMKsbw>
- Weber, Max (2012). *El político y el científico*. Madrid, España: Alianza.
- Zuluaga, Carolina (2014). Construyendo cerros, construyendo valores. *El Mundo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2E71i88>

# **III**

## **Medios y calidad de la deliberación democrática en Colombia**





## ***Fracking* en El Tiempo: ¿contribución a la deliberación democrática?<sup>1</sup>**

Andrea Vahos Pérez<sup>2</sup>

### **Resumen**

El presente artículo se ocupa del papel de los medios de comunicación en su contribución a la deliberación ciudadana. Se indaga si la manera como *El Tiempo* cubrió el tema del *fracking* favoreció el razonamiento público al ofrecer información de calidad. Para determinarlo se analizaron 51 contenidos periodísticos para establecer si el medio desarrolló los elementos más destacables y polémicos sobre dicha técnica, a saber: su incidencia económica, ambiental y social. Al respecto, un hallazgo relevante es el del privilegio dado a ciertas fuentes que mostraron a esta técnica de extracción como una necesidad y oportunidad económica; hecho que generó un sesgo significativo, pues los argumentos necesarios para un debate reflexivo como los riesgos ambientales y sociales inherentes al *fracking* fueron deliberadamente opacados.

**Palabras clave:** medios de comunicación, deliberación democrática, *fracking*, *agenda setting*.

### **Introducción**

Los medios de comunicación pueden facilitarnos el acceso a la información, ampliar nuestros horizontes de comprensión y encauzar la manera en que entendemos los hechos. Estas facultades los posicionan como agentes necesarios para el avance de los derechos cívicos y la democracia contemporánea, pues si ejecutan sus labores cumpliendo con sus funciones sociales de entrega de información para el entendimiento mutuo y la deliberación, trascenderán en la creación de una mayor participación ciudadana, compromiso cívico y cultura política.

---

1 Trabajo final del Énfasis en Comunicación Política entregado a los profesores Leonardo García Jaramillo y Jorge Iván Bonilla.

2 Estudiante de último semestre, pregrado en Comunicación Social, Universidad EAFIT. Correo electrónico: avahosp@eafit.edu.co

Según Velasco (2006), dicho supuesto tiene como base el que los individuos revisan y modifican sus preferencias, opiniones y valoraciones en la medida en que acceden a nueva información o perspectivas sobre los fenómenos. En este sentido, la prensa debe asumir un reto que pocas o ninguna otra industria defiende: el atraer a los ciudadanos a los asuntos públicos a pesar de un proceso de despolitización evidente, en “el que el abandono emocional de los grandes referentes ideológicos, la apatía en las consultas electorales y la banalización espectacular de lo político” (Lipovetsky, 2003: 130) caracterizan a la sociedad contemporánea.

Atraer a los individuos hacia la deliberación en la esfera pública es una tarea compleja, ya que es necesario que les anteceda una apropiación de su rol de ciudadanos y que reconozcan la importancia de su participación activa para la democracia. Sobre esta complejidad radica el quehacer periodístico, pues son los profesionales de las comunicaciones quienes producen contenidos que promueven o frenan el interés, la reflexión y el debate ciudadano.

Asumir la trascendencia de los medios para el fomento de la democracia explica el porqué de la presente investigación y justifica el evaluar si en la prensa colombiana se hallan cualidades o defectos mediáticos al momento de generar deliberación. Para hacerlo, se establece la fracturación hidráulica (*fracking*) como tema a indagar, ya que es una técnica que posee múltiples variables susceptibles de debate, por lo que permite verificar si la prensa propicia una discusión pública y abierta a su alrededor, o si, por el contrario, no promueve un proceso en el que cada ciudadano pueda enfrentarse a sus propias ideas, para enmendar o depurar sus opiniones al respecto (Velasco, 2006).

En los últimos años se ha mantenido una discusión amplia sobre el *fracking* en la esfera pública colombiana. Esta fue provocada por las declaraciones emitidas desde el sector petrolero para reactivar su industria mediante la búsqueda de nuevos recursos de crudo para los próximos años. En específico, la cuestión se originó cuando la empresa Ecopetrol dio a conocer a finales de 2016 la proyección de sus inversiones, las cuales suponían la compra de setenta taladros que estarían funcionando a finales de 2017 (El Tiempo, 2016). Tal propuesta generó alerta en grupos ambientalistas y coincidió con la firma de los Acuerdos de Paz, hecho relevante en materia de regulación puesto que en los acuerdos 1 y 4 se señala que: “para cualquier tipo de actividad, tanto petrolera como agroindustrial, energética y de infraestructura de transporte, se debe hacer mucha pedagogía en región, lo que incide en los tiempos de materialización de las iniciativas” (El Tiempo, 2016).

Así, la decisión de reactivar la explotación de crudo incluyendo la técnica de fracturación hidráulica hizo que en 2017 y lo que va de 2018 se dieran una serie de movimientos sociales, debates, consultas populares y declaraciones del Gobierno, gremios y activistas tanto a nivel nacional como regional. Con este panorama, no es de extrañar la importancia que el *fracking* adquirió tanto en lo social como en lo legislativo,<sup>3</sup> así como

3 Ver *El Tiempo* (2018, enero 17): <https://bit.ly/2PvxT9B>

tampoco fue sorpresiva su relevancia durante las campañas presidenciales del presente año.<sup>4</sup> Es precisamente esta trascendencia social y mediática lo que argumenta que el tema deba observarse a la luz de teorías políticas y de comunicación.

El anterior escenario generado por Ecopetrol para salir de su crisis marca el inicio de la periodicidad que se analiza en este estudio. Se toman 51 contenidos publicados entre el 28 de noviembre de 2016 (fecha en que fueron emitidas las declaraciones de Ecopetrol) y el 30 de septiembre de 2018, mes en el que la Alianza Colombia Libre de Fracking presentó un proyecto de ley que busca prohibir esta técnica en el país, que cuenta con el respaldo de más de treinta congresistas (Semana, 2018a).

Sobre dicha periodicidad se reconoce que hay una fecha límite por cuestiones prácticas, pero es evidente que el tema seguirá evolucionando, pues están por resolverse varias consultas populares, el destino del ya mencionado proyecto de ley y una acción de tutela recién presentada que busca suspender esta práctica en el país. Así mismo, falta que el Gobierno nacional responda a la moratoria solicitada por el entonces contralor Edgardo Maya Villazón, la cual busca restringir y suspender el *fracking* con el argumento de que en Colombia no se cuenta con los estudios necesarios para implementarla ni con el suficiente soporte institucional (Semana, 2018b).

Lo anterior no se responderá con rapidez porque la posición del nuevo gobierno frente al *fracking* no está definida y, en principio, hay una suerte de incongruencia debido a que el ahora presidente Iván Duque, quien parecía oponerse a esta técnica en las campañas electorales, no se ha pronunciado al respecto. Entre tanto, María Fernanda Suárez, la nueva ministra de Minas y Energía, declaró que no se descarta la implementación de esta técnica en el país y afirma que puede aplicarse en tanto sea “responsable”<sup>5</sup> con el medio ambiente (Ahumada, 2018).

Por lo pronto, se entrevistó que la pugna política de los opositores del *fracking* en Colombia se fortalece bajo el principio de protección, entendido como el deber y el derecho constitucional de garantizar el cuidado del medioambiente no solo por su utilidad para el desarrollo de la vida humana, sino por su importancia en sí mismo. Lo que significa que se ha de tener en cuenta la capacidad de resiliencia de los ecosistemas y se deberá actuar bajo los principios de conservación, sustitución y restauración cuando se realice cualquier actividad que tenga consecuencias sobre el medio ambiente (Lemos y Pedraza, 2015: 14-16).

A la luz de este polarizado e inconcluso contexto, se determinará si en *El Tiempo* se evidencia una influencia positiva o negativa hacia la deliberación pública y la participación política en lo referente a un tema que vincula lo político, económico, social y

4 Se encontraron diecisiete noticias en el periódico *El Tiempo* que estaban bajo la etiqueta “presidenciales” e incluían la palabra *fracking* al menos una vez durante el primer semestre de 2018. Es decir, hubo un promedio de 2,8 noticias mensuales que abarcaron este tema durante el período de campaña.

5 Hay sectores que opinan que el adjetivo “responsable” no es aplicable a la fracturación hidráulica por los factores de riesgo ambientales y sociales expuestos anteriormente. A propósito, se analizará si el medio acepta o critica dicha categorización.

ambiental. Este periódico fue seleccionado porque es el medio al que más acuden los colombianos al momento de buscar información, lo cual se ve reflejado en el 26% de alcance en su versión impresa y 22% en su portal web, según Cifras & Conceptos (2017). Sin embargo, estos datos contrastan con los de Alexa (2018), ranquin en el que se indica que *El Tiempo* es el tercer medio digital más visitado después de *Pulzo* y *Minuto 30*.

Otras razones que inciden en la elección de *El Tiempo* son la clara y diversa categorización del tema<sup>6</sup> y la numerosa cantidad de noticias sobre el *fracking* en relación con las pasadas campañas electorales.<sup>7</sup> Así, resulta adecuado que, bajo los preceptos de Orozco (2012), se analice si el periódico impreso y digital más leído en Colombia produce contenidos que favorecen la participación ciudadana al nombrar temas con términos que impliquen potencial deliberativo, dar voz a los actores marginales y entender a la verdad como un proceso de construcción conjunta en el que la ciudadanía interactúa.

Con el fin de establecer correspondencia entre el medio y sus responsabilidades democráticas a la luz del *fracking* en Colombia, se abordarán los conceptos de democracia deliberativa, razonamiento público, participación y deliberación ciudadana. Por otro lado, la metodología con la que se demostrará dicha correlación será el análisis de contenidos; en este se tendrán en cuenta presupuestos de la teoría de la fijación de la agenda (*agenda setting*) que permitirán establecer cómo *El Tiempo* contribuye a la deliberación democrática a partir del tipo de atributos que se priorizan sobre el *fracking* y la manera en que se encuadran.

De estos elementos se desprenden tres objetivos para la consecución de la investigación: se hallarán cualidades o defectos mediáticos al momento de generar deliberación y participación ciudadana sobre el *fracking*. Luego se identificarán la primacía y encuadre que dicho periódico construye sobre el tema. Por último, se evaluará la aplicación de los estándares normativos y de calidad periodística en el periódico *El Tiempo*.

Para la realización de este ejercicio también resultará esencial considerar las ideas propuestas por Orozco (2012), Velasco (2006) y Sen (2010), quienes suministran la base del estudio en términos de calidad y estándares periodísticos para interrogar y evaluar lo siguiente: ¿El periódico *El Tiempo* fomenta la democracia deliberativa al seguir estándares normativos y de calidad periodística cuando cubre las noticias sobre *fracking*?

Como una respuesta parcial a esta pregunta, se plantea como hipótesis que en el portal digital de *El Tiempo* se presentan falencias en la aplicación de estándares normativos y de calidad en el punto de *diversidad de voces*. Esto implica una afectación a la democracia deliberativa porque no se desarrollan a profundidad las perspectivas más sensibles sobre el *fracking*.

6 En *El Tiempo* se utilizan las etiquetas “presidenciales”, “sectores”, “medio ambiente” y “otras ciudades” frecuentemente, mientras que en *El Espectador* no se etiqueta y en *El Colombiano* se hace arbitrariamente, siguiendo más la lógica de palabras clave que la categorización de temas.

7 En un primer barrido se lograron identificar diecisiete noticias en *El Tiempo* bajo la etiqueta “presidenciales”, mientras que en medios como *El Espectador* y *El Colombiano* esta cifra no supera las diez notas bajo etiquetas similares como “política” o “elecciones”.

En principio, dicha falencia se evidencia en la tendencia del medio a cubrir las noticias sobre *fracking* dando prominencia a las voces de la variable económica (fuentes oficiales, empresariales y gubernamentales); hecho que deja a un lado a los actores del plano ambiental y social (las comunidades susceptibles de afectación, ambientalistas, expertos, organizaciones sindicales, institutos de investigación y regulaciones constitucionales, entre otros). Sin embargo, este juicio se someterá a comprobación a fin de verificar dicha falla y se evaluarán otra serie de estándares normativos y de calidad periodísticos para determinar qué tanto *El Tiempo* contribuye o no a los principios deliberativos.

## Conceptos básicos sobre el *fracking*

El *fracking* o fracturación hidráulica “es una técnica que permite extraer el llamado gas de esquisto, un tipo de hidrocarburo no convencional que se encuentra literalmente atrapado en capas de roca, a gran profundidad” (Martins, 2013: §5). Este método ha causado considerables distanciamientos. Sus defensores dicen que es “una técnica que da respuesta a la creciente demanda de energía con recursos más limpios que el carbón. Sus detractores lo consideran un grave riesgo para la salud y el medioambiente” (Martins, 2013: §1).

A decir verdad, los hidrocarburos no convencionales y los hidrocarburos convencionales son composicional y genéticamente idénticos. Su diferencia radica en que los hidrocarburos extraídos de un pozo convencional ya han migrado a reservorios permeables, lo cual significa que los recursos petrolíferos han sido expulsados de su roca madre<sup>8</sup> y se encuentran almacenados en un espacio (reservorio) donde la roca presenta buena permeabilidad, lo que impide su migración y facilita su extracción por la diferencia entre la presión del yacimiento y la presión atmosférica. Mientras que en un pozo de fracturación hidráulica los recursos se sustraen de yacimientos no convencionales (YNC); esto implica que se hace una extracción de hidrocarburos que aún permanecen en la roca madre donde se generaron o han migrado a rocas-reservorio muy compactas. Las rocas generadoras y las rocas compactas que aún contienen hidrocarburos se denominan reservorios no convencionales y se encuentran a mayores profundidades (Schneider, 2014).

Esta técnica fue inventada en la década de 1980 con el fin de acceder a los hidrocarburos atrapados en las rocas madres y compactas; sustratos que suelen encontrarse a profundidades superiores a los dos mil metros y cuya extracción implica la creación de un túnel vertical en cuyo extremo inferior se realiza la perforación de una serie de túneles horizontales que permiten abarcar una mayor zona de drenaje. Hecho esto, se realiza una estimulación hidráulica en las rocas para crearles fracturas de entre 50 m y 100 m, las cuales se logran mediante la inyección de un fluido compuesto por 90% de agua, 9,5% de arena y 0,5% de aditivos. Luego de la estimulación hidráulica, la arena

---

8 Roca donde aún hay hidrocarburos que no han sido expulsados de manera natural a los reservorios.

se posa en las fisuras y permite que permanezcan abiertas para que los hidrocarburos atrapados en las rocas madres y compactas fluyan al exterior y sean procesados<sup>9</sup> (Schneider, 2014).

### **Principales variables sobre el *fracking*.**

La fracturación hidráulica presenta múltiples variables que deben ser tenidas en cuenta por ser asuntos de interés público, estas son: su incidencia económica, sus implicaciones ambientales y sus repercusiones sociales.

*Incidencia económica.* Según Barbosa y Carriazo (2017), al implementarse esta técnica en países como Canadá, México y Estados Unidos, sus reservas de petróleo se multiplican por 6, 56 y 3 veces respectivamente, para una disponibilidad de 388 trillones de pies cúbicos (TCF) en Canadá, 681 TCF en México y 862 TCF en EE. UU., valores que modificarían el panorama energético mundial si se generara una explotación masiva de hidrocarburos no convencionales (HNC).

La Asociación Colombiana de Petróleo, ACP (2018) argumenta en defensa del *fracking* que los YNC contribuirían a la economía del país mediante la generación de empleo, el aumento de regalías para el desarrollo de las regiones, la estimulación del comercio local en las regiones de explotación, el incremento de la inversión extranjera, la autosuficiencia energética y la ejecución de nuevos proyectos de infraestructura. Sin embargo, esta visión se matiza en la práctica, pues se evidencia que la falta de diversificación en la economía de una región presupone un alto riesgo y pueden empezar a surgir conflictos y cuestionamientos alrededor de las garantías laborales, la distribución de regalías y la ejecución de proyectos de infraestructura y desarrollo social.

*Implicaciones ambientales.* El problema ambiental se posiciona como el grueso del debate frente al *fracking*. Por un lado, hay asociaciones petroleras que afirman que esta técnica se ha venido perfeccionando y que todos sus riesgos pueden evitarse con la aplicación de los protocolos de operación en las empresas (ACP, 2018). Pero también hay posiciones de expertos y gremios que declaran aleatorio lo que pueda suceder en materia ambiental, ya que cada caso resulta único y las consecuencias en una zona difícilmente se plasmarán en otros sitios.

Esta incertidumbre se fundamenta en que las fracturas generadas en cada yacimiento son variables, pues la deformación de las rocas puede cambiar de un metro a otro por la complejidad de la historia de sus esfuerzos, su heterogeneidad y su anisotropía.<sup>10</sup> Así lo indica Fierro (2015), quien añade que solo pueden alegarse tres cuestiones al respecto:

9 Los hidrocarburos extraídos de las rocas madres se designan con la palabra *Shail*. Los extraídos de la roca compacta se denominan *Tight*. Así, hay *oil shale* (pizarra bituminosa), *gas shale* (gas pizarra), *tight gas* (gas de lutita) y *tight oil* (aceite de lutita). Sin embargo, se aclara que ambos proceden general e indistintamente de los minerales esquisto, lutita o argilitas.

10 Son las cualidades generales de una materia. En este caso hace referencia a las características variables de las rocas según su composición, forma y posicionamientos mineralógicos o acciones de temperatura y tensión, entre otros factores.

La revisión de información científica en los Estados Unidos muestra evidencias de múltiples factores que pueden afectar el ambiente y la salud pública, a pesar de las mejoras tecnológicas. En Colombia, la generación de conocimiento geo-ambiental es aún muy deficiente. (Elementos vulnerables poco caracterizados o no identificados). La apuesta de YNC es riesgosa al implantar una actividad que genera amenaza sobre el ambiente y la sociedad en un contexto de vulnerabilidades geo-ambientales, ecosistémicas y sociales poco caracterizado (2015: 59).

Desde otra perspectiva ambiental, opositores y críticos del *fracking* declaran que esta técnica implica tres grandes riesgos que son: la afectación de los recursos hídricos, la disminución de la calidad del aire y la inducción sísmica.

*Afectación de los recursos hídricos.* En este primer caso se sitúa la mayor preocupación de los activistas, ya que las fuentes hídricas parecen ser las más susceptibles de perjuicio en los dos tipos de extracción de hidrocarburos. Según Lemos y Pedraza (2015), la cantidad de agua requerida, la contaminación de fuentes de agua potable y el manejo del agua residual son los tres factores que se consideran al momento de evaluar los riesgos acuíferos en la explotación de YNC.

Acerca de la cantidad de agua, se sabe que los volúmenes necesarios para explotación de HNC varían según el tipo de yacimiento, pero se estima que el consumo de agua durante una estimulación requiere entre 5000 y 10 000 m<sup>3</sup>, cifra comparable con el caudal promedio del Río Magdalena que es de 8000 m<sup>3</sup>/s (Schneider, 2014). A propósito de estas demandas acuíferas, se estima que 31% de la extensión global de las áreas de esquisto están ubicadas en regiones con *estrés hídrico*, lo que significa que el consumo de agua para *fracking* podría competir con otras actividades humanas como la agricultura (Lorenzo, Rulli, Davis, & D'Odorico, 2018).

En la segunda variable se manifiesta que la contaminación del agua puede ser provocada por derrames de lodo de perforación, fugas o accidentes en la superficie, fugas a través de la estructura geológica o fugas provocadas por una inadecuada cementación del pozo. También se conoce que puede haber contaminación por metano, pero los estudios indican que la mayoría de accidentes e intrusiones de aguas subterráneas parecen deberse a una incorrecta manipulación, lo cual puede ser evitado con la aplicación de buenas prácticas y protocolos (Delgado y Serigot, 2016).

La última disyuntiva alrededor del sistema acuífero es el manejo de aguas residuales, punto en el que se estima que puede haber un recobro del agua inyectada en las rocas que oscila entre 15 y 70% (Schneider, 2014). No obstante, el agua recuperada y almacenada suele estar contaminada por los aditivos del fluido inyectado, el gas extraído y la roca de almacén. Según Silva y Carriazo (2017), dichos residuos representan entre 10 y 35% de la mezcla inicial de agua y químicos usados para la extracción de HNC.

En relación con las fuentes hídricas, en Colombia se da una cuestión polémica en el ámbito legislativo que parte del derecho fundamental al agua y su protección, disyuntiva que bien esbozan Lemos y Pedraza (2015) cuando afirman que:



Es necesario que se evalúe con detenimiento cómo va el Estado a conservar el recurso hídrico con la cantidad de agua que requiere la técnica, cómo va a renovar el recurso y a no limitar el uso y el aprovechamiento de esta por las comunidades, las cuales, en términos del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, son quienes tienen la prioridad en la utilización de los recursos hídricos (2015: 23).

*Disminución de la calidad del aire.* Por otro lado, se encuentra el problema de la calidad del aire, cuya mayor contaminación puede darse por fugas de metano. Al respecto, Lemos y Pedraza (2015) mencionan estudios en los que se estima que los escapes de gases como metano, etano, propano y butano en los yacimientos convencionales oscilan entre 1,7 y 6%, mientras que en los YNC dichos escapes varían entre 3,6 y 7,9%. Sin embargo, se reconoce que el control de las fugas de metano es mucho más exhaustivo en la explotación de HNC que en la minería tradicional del carbón, pues en la fracturación hidráulica este gas es un subproducto que se comercializa, así que sus fugas implican pérdidas económicas (Delgado y Serigot, 2016).

*Inducción sísmica.* El tercer gran riesgo ambiental por el que hay oposición frente al *fracking* es su asociación con movimientos telúricos que, según Lemos y Pedraza (2015), pueden originarse en el proceso de estimulación hidráulica, ya que “el agua de retorno que se reinyecta puede penetrar en un sistema de fallas y acelerar la producción de un sismo que de todas formas habría ocurrido” (2015: 11). Sobre este conflicto también se plantea que el *fracking* no solo acelera la generación de los movimientos de tierra, sino que los induce en la medida en que la estimulación por inyección de fluidos fragmenta las rocas de subsuelo, lo que provoca un desplazamiento de las mismas.

*Repercusiones sociales.* La última variable que se evidencia con la exploración y explotación de HNC es su afectación al tejido social, asunto en el que Lemos y Pedraza (2015) advierten que los YNC podrían ocasionar daños en la salud de las comunidades cercanas por la sismicidad, la emisión de gases de efecto invernadero (metano), el ruido y el polvo excesivos.

Por otro lado, se encuentra que las actividades extractivas están relacionadas con la violencia en los territorios colombianos y que afectan a grupos minoritarios. Sobre este hecho Roa-García (2017) encontró que los grandes proyectos extractivos son los principales contribuyentes al riesgo de extinción de grupos indígenas y escribe que la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, COHDES (2012) reconoce que:

las actividades extractivas exacerban la violencia física en los territorios colombianos en una variedad de formas y que las regiones ricas en recursos tienen una mayor presencia de fuerzas militares para proteger la infraestructura de los proyectos extractivos y controlar la oposición social a la extracción (Roa-García, 2017: 60).

### **Autorización del *fracking* en Colombia.**

Según Lemos y Pedraza (2015) el panorama de autorización para la fracturación hidráulica en el país tiene como base la Resolución 180742 de mayo de 2012 y el Decreto 3004 de diciembre de 2013, documentos en los que el Ministerio de Minas estableció los

procedimientos para la explotación de HNC y autorizó formalmente la práctica al fijar los criterios para su exploración en YNC. Sin embargo, este aval dado por MinMinas ha sido problemático, en parte por las obligaciones promulgadas en la Constitución de 1991, donde se expresa que la participación ciudadana e inclusión de las minorías en la toma de decisiones incluye la deliberación y pedagogía sobre prácticas como la extracción de recursos no renovables en caso de que afecten sus territorios.

Al respecto, Roa-García (2017) aclara que estas oportunidades estuvieron latentes durante años y que solo comenzaron a activarse con la intensificación de los conflictos socio-ambientales del presente siglo, los cuales provocaron una serie de rectificaciones legislativas entre las que se destaca la consolidación de la sentencia T-445, norma con la que el Tribunal Constitucional reinterpreto el artículo 332 de la Constitución que establece que el subsuelo es propiedad del Estado, precisando que los municipios también constituyen el Estado.

Dicha aclaración sobre la soberanía regional amplió en la práctica las posibilidades de participación y deliberación ciudadana, ya que las comunidades afectadas podrían decidir si en sus municipios se daba aval o no a la extracción de recursos naturales. Hubo pues una expansión del “ámbito político con la participación de una amplia gama de comunidades campesinas tradicionalmente marginadas, organizaciones de la sociedad civil, individuos, gobiernos locales y regionales, y los tribunales administrativos y judiciales locales y nacionales” (Roa-García, 2017: 69).

En resumen, aunque el Ministerio de Minas haya expedido documentos para la autorización del *fracking* en el país, su viabilidad se ha frenado bajo el fundamento de que no se conocen con certeza las implicaciones que esta técnica puede generar en el medio ambiente y las condiciones de vida del ser humano. La polémica en Colombia aún continúa, la Corte Constitucional, por ejemplo, se ha pronunciado múltiples veces sobre la técnica y ha proporcionado valiosos argumentos en los que se justifica que la protección de derechos colectivos y ambientales como la protección del medioambiente y el cuidado de los recursos hídricos son imprescindibles para la garantía de los derechos fundamentales.

## **Calidad de la información: el deber ser de los medios de comunicación frente a la deliberación**

Tanto en la teoría como en la práctica, la democracia ha presentado significativos desarrollos. En términos generales suele definirse como una doctrina política en la que el pueblo se autogobierna, lo cual implica el establecimiento de métodos para la toma de las decisiones públicas como la regla de mayorías. La soberanía popular o decisión mayoritaria se legitima en principio en razón de la suma de las voluntades individuales. Esta concepción de la democracia (Ferrajoli, 2013) es estrictamente *descriptiva* o *procedimental*, pues únicamente se refiere al conjunto de reglas y procedimientos que, si se cumplen, permiten que a un sistema político se le catalogue como democrático.

Otra concepción de la democracia es la *prescriptiva* o *normativa*, en la cual se plantea que los modelos, además de aplicar procedimientos y métodos mayoritarios que validen la toma de decisiones, incluyan valores y principios que limiten lo decidido al evaluar si resulta justo, bueno o perjudicial para las partes minoritarias. En este sentido, el principio mayoritario se restringe en aras de satisfacer los intereses de todos, lo que implica, no una validez, sino una legitimidad en términos de igualdad de libertades fundamentales y derechos sociales (García, 2015).

Como indica la expresión, la democracia deliberativa tiene dos características: lo *democrático*, referido a la participación de todos los posibles afectados por una decisión que se tome; y lo *deliberativo*, entendido como el proceso comunicativo en el que los implicados ofrecen argumentos y se comprometen con los valores de racionalidad e imparcialidad para llegar a la toma de decisión (Velasco, 2006). Sus rasgos característicos son: el amplio proceso de discusión anterior a la toma de decisiones públicas y “la intervención de todos aquellos que se verían afectados (así sea potencialmente) por las decisiones en juego” (Gargarella, 2011: 138).

Su potencial no puede explotarse si los ciudadanos se sienten ajenos a esos caminos intermedios. Para Post (2007), es indispensable que las personas se apropien de sus roles públicos, pero sobretodo, es necesario que perciban que los procesos de decisión responden genuinamente a sus condiciones, valores e intereses. Para lograrlo, se considera que los procesos comunicativos son un insumo clave, pues si se conocen las actitudes y demandas de la opinión pública, las políticas o decisiones del Gobierno podrán ser más sensibles y asertivas al momento de responder a ellas.

Lo anterior explica por qué la democracia deliberativa es un marco que requiere libertad de expresión y necesita que los medios de comunicación cumplan con sus funciones sociales. Es claro que el acceso a información de calidad, entendida como la integridad y adecuación de los productos periodísticos, contribuye o desfavorece que los ciudadanos se sientan involucrados, formen opinión, realicen juicios y tomen decisiones bien fundadas.

### **El papel de los medios para la deliberación.**

La idea misma de deliberación, según Sen (2010), es el ejercicio de la razón pública expresada en términos de participación, diálogo e interacción pública. Esto explica por qué se afirma que la deliberación es el principal ingrediente democrático aun con sus exigentes implicaciones prácticas. Según Velasco (2006), la eficacia del modelo deliberativo recae sobre los procesos informacionales, ante todo, porque el ideal deliberativo presenta tres condiciones: que todos los ciudadanos sean libres para expresar sus opiniones e iguales en términos de derechos, que posean unas condiciones cognitivas adecuadas y que tengan a disposición la información relevante para deliberar y decidir en cada caso.

En un sistema político deliberativo no puede permanecer desinformada una ciudadana que, además de voto, tiene voz. Debe tener acceso a información de calidad que promueva espacios de discusión y aumente la capacidad de razonamiento abstracto y

reflexivo, pues el propósito es aumentar la calidad discursiva para lograr hacer juicios adecuados que permitan llegar a las mejores decisiones. En este punto es donde se resalta la importancia de los medios de comunicación, pues su razón de ser es entregar la información que por derecho le pertenece a la sociedad y la cual es uno de los principales insumos para deliberar. Por este motivo, dice Sen (2010), la prensa libre e independiente es uno de los criterios que determina el avance del razonamiento público.

Orozco (2012) indica que debe haber una prensa capaz de crear un flujo de información que permita el debate público, pero los medios también deben promover un debate “privado” debido a que la deliberación exige de los ciudadanos un “dejarse hablar”, entendido como el proceso interno en que cada uno pueda enfrentarse a sus propias ideas a fin de filtrarlas, reestructurarlas o confirmarlas para acceder a los mejores argumentos. Los medios permiten supervisar y comprender el entorno, así que pueden proveer a las personas de información que las haga conscientes de las oportunidades y consecuencias de las políticas y decisiones gubernamentales; hecho que incrementa su interés en lo político y promueve la configuración de una comunidad participativa que propende por la convivencia social (Orozco, 2012).

Aunque se reconoce que los medios son fundamentales en la democracia es evidente que no todos los contenidos promueven la deliberación. La información y las noticias deben ser de calidad, es decir, deben favorecer la participación ciudadana, mostrar el disenso y promover el consenso presentando puntos de vista alternativos que generen discusión y reflexión. Desde el periodismo se puede acudir a múltiples técnicas y estrategias para producir información que favorezca el avance del razonamiento público e involucre más a los ciudadanos en esta esfera. Al respecto, se tendrán en cuenta unas propuestas teóricas que pueden ser evaluadas en conjunto para determinar qué tanto contribuyen los medios a la deliberación pública.

La primera es la “teoría de fijación de agenda” o *agenda setting*, cuyos presupuestos permiten analizar el cumplimiento de *estándares técnicos de calidad periodística* al identificar la relevancia de temas en los medios y el enfoque que les asignan. La segunda se refiere a los *estándares normativos de calidad periodística*, los cuales permiten evaluar la salud de los medios en términos del cumplimiento de sus funciones sociales.

### **Agenda setting y estándares técnicos para la calidad de la información.**

McCombs y Evatt (1995) explican cómo los medios seleccionan los *asuntos* y traducen o presentan sus *aspectos* a partir de un doble proceso de primacía (*priming*) y encuadre (*framing*), que consigue que se resalten y encaucen temas, ideas e imágenes en la opinión pública. Este modelo se conoce como *agenda setting*; teoría que comprende dos niveles y que explica cómo los medios influyen en la manera en que los individuos entienden los acontecimientos y comprenden su mundo privado en relación con el discurso público.

El primer nivel de agenda se refiere a cómo los medios resaltan ciertos hechos que determinan y forman la agenda pública. Este consta de dos postulados que permiten identificar cuáles son los *asuntos* que los medios destacan por encima de otros: *prominencia* y *primacía*.

*Prominencia* (saliencia): Aunque las agendas mediáticas cubren muchos temas, hay unos que no se publican y otros *asuntos* sobre los que se genera más discusión pública porque se les da mayor grado de importancia. Este proceso se establece mediante la exclusión o inclusión de temas según la prioridad que se les otorgue.

*Primacía* (Priming): Además de excluir e incluir información, afirman McCombs y Evatt (1995), los periodistas también tienen la tarea de establecer la primacía de los temas. Este paso consiste en jerarquizar los *asuntos* seleccionando aquellos acontecimientos a los que el medio les dará más relevancia y sobre los que se pronunciará en mayor medida. Su análisis es vital para establecer si determinado medio procura destacar *temas comunes a todos* que saquen al sujeto de su mundo privado y lo inviten a la participación ciudadana al interconectarlo con las cuestiones públicas.

El segundo nivel de agenda se refiere a los *aspectos*, imágenes o perspectivas que los periodistas destacan sobre los temas priorizados y que terminan por configurar cómo las personas piensan acerca de los *asuntos*. Su análisis se hace a partir de la noción de *encuadre*.

*Encuadre* (Framing): El *encuadre* o los *encuadres* son porciones de información que hacen que las percepciones de los individuos tomen cursos o enfoques específicos, es decir, influyen en el modo en que la gente piensa sobre los temas posicionados en la agenda pública. Esto no significa que exista un efecto alienante, pues como señalan McCombs y Evatt (1995), se trata de una influencia que depende de otras variables como la experiencia personal, la importancia y la incertidumbre de cada individuo frente a los temas o *asuntos*.

Se trata de una fase en la que los medios seleccionan algunos *aspectos* de la realidad y los hacen prominentes, lo que genera un enfoque particular sobre el problema, tema o noticia. Suele manifestarse y puede analizarse observando si los periodistas hacen interpretaciones de los hechos, valoraciones morales o recomendaciones. En este nivel de agenda pueden examinarse, entre otros, los *estándares técnicos de calidad periodística* que se enuncian a continuación.

*Confiabilidad*: Se aprecia el uso de las fuentes y actores en los contenidos periodísticos. Se evalúa al calcular la cantidad de fuentes y actores en relación con el número de contenidos, determinar su autoridad y calcular la proporción entre fuentes documentales y fuentes personales.

En este caso resultaría más confiable un medio que apele más a fuentes documentales o a fuentes personales expertas. Además, lo ideal sería que hubiese una dispersión de los tipos de fuentes y los tipos de actores, pues esto indicaría que el medio intenta hacer menos parcial la información y ofrecer múltiples perspectivas sobre los acontecimientos.

*Adecuación*: Se debe observar si el medio explica el contexto en que se dan los hechos noticiosos o si solo se queda en el acontecer coyuntural. Se evalúa al observar qué tantos antecedentes o consecuencias se presentan como parte de la información.

*Transparencia:* Evalúa si la manera en que el medio enmarca la información es adecuada al tema. Depende en cada caso, pero con el *fracking* puede observarse si el medio contempla sus tres principales ámbitos que son el ambiental, el económico y el social.

### **Estándares normativos para la calidad de la deliberación.**

La información de calidad es fundamental para involucrar a los individuos en la esfera pública y promover su participación en los procesos de discusión, adaptación y toma de decisiones. Pues bien, esto significa que los contenidos periodísticos deben apelar a principios de igualdad, racionalidad, reflexividad e imparcialidad para contribuir genuinamente en los procesos deliberativos.

Para evaluar si los medios sí siguen estos principios en pro del entendimiento mutuo y el debate público, Sen (2010) y Orozco (2012) han definido unos parámetros que los periodistas pueden seguir cuando buscan, recogen y seleccionan la información para sus contenidos; parámetros desarrollados desde una perspectiva normativa sobre las funciones sociales de los medios de comunicación y los cuales plantean una serie de técnicas y estrategias orientadas a que los productos periodísticos tengan un mayor potencial deliberativo.

Sen (2010) propone que los medios son importantes y necesarios, esencialmente, porque protegen la libertad de expresión; hecho que permite comunicarnos con los otros y comprender mejor el mundo en que vivimos. Sin embargo, dice que esta no es su única razón de ser y por eso formula varios parámetros o estándares para evaluar su papel en la democracia, los cuales se exponen a continuación.

*Contribuir a la calidad de vida.* Los periodistas deben construir información que contenga las exigencias y demandas sociales a fin de que se conozcan y pueda responderse a ellas. Cuando los medios facilitan que las personas se comuniquen unas con otras, se expande una libertad en la medida en que se conocen requerimientos, avances, casos y oportunidades que pueden aumentar las capacidades de otras personas y mejorar sus condiciones de vida.

*Fomentar el escrutinio crítico.* La prensa sirve como difusora del conocimiento especializado y también da a conocer información general sobre los hechos acaecidos en un determinado territorio. Sin embargo, tiene otra función social que es servir como organismo de control político; esta modalidad se llama periodismo investigativo e implica llevar a la luz información que permanecería desconocida de no ser por su labor. Con el cumplimiento de este estándar los ciudadanos obtienen conocimientos que les permiten tomar una posición crítica frente a las instituciones públicas, económicas y sociales.

*Formar en valores.* Los medios de comunicación hacen posible el intercambio de información y son indispensables en la difusión de discursos públicos en distintas esferas para la renovación de valores, normas y prioridades. En este sentido, escribe Sen (2010), su deber ser es generar interacciones y poner en la agenda esas cuestiones polémicas que requieren discusión pública. Esto es necesario porque permiten que

haya un proceso razonado en la formación de nuevos valores, transformaciones culturales y modificaciones legislativas. Además, así se prevé que la resolución de esas nuevas normas sea consciente y tenga en cuenta las particularidades de las minorías.

*Facilitar el razonamiento público.* Por último, Sen (2010) indica que cuando los medios son realmente libres y eficientes es cuando pueden facilitar de manera significativa el proceso discursivo. Su necesidad radica en la promoción del razonamiento público, efecto que pueden lograr entendiendo la “verdad” como un proceso de construcción de información en el que, como dice Orozco (2012), los ciudadanos y periodistas aporten en conjunto para construirla.

*Dar voz.* La democracia deliberativa es un modelo que se fundamenta en que los procesos discursivos legitiman las decisiones públicas con mayor fortaleza, pues estas se configuran y evalúan alrededor de las necesidades, intereses y valores de los implicados. Por esta razón, dice García (2015), las instituciones públicas pueden perdurar más y conservar su autoridad en un Estado donde se halle receptividad a las voces y donde el diálogo sea más fluido y constante.

La prensa tiene una función social protectora, pues puede darle voz a los olvidados y desventajados para que la garantía de sus derechos y libertades también esté asegurada (Sen, 2010). Al respecto, Orozco (2012) denuncia que en los medios solo se han reproducido, generalmente, las voces de las fuentes oficiales como expertos, políticos e integrantes de las Fuerzas Armadas. Esto implica una visión reducida de los fenómenos, refleja parcialidad y, en consecuencia, desincentiva la reflexión y el debate crítico. Sen (2010) propone que los medios den voz a las víctimas o afectados de los acontecimientos.

La *polifonía de voces* (Orozco, 2012) es un objetivo de calidad periodística que consiste en dar voz a los que no han hablado, a los que deberían hablar y a los que no se les ha preguntado. Para lograrlo, es necesario distinguir entre las fuentes y los actores de las noticias, observando cuáles tienen intereses en hablar y cuáles lo necesitan porque resultan afectados por los hechos y decisiones referentes al suceso noticioso. Su necesidad radica en que fortalece la información y favorece la deliberación porque permite que los ciudadanos tengan múltiples visiones sobre un hecho y no terminen identificándolo con una única causa o personalidad.

El estándar de *dar voz* también resulta crucial para Orozco (2012) y aunque ambos teóricos se refieren a lo mismo, ella lo denomina *pluralidad de voces* y lo lleva más allá al definir técnicas para potenciarlo y aclarar que los medios deben reconfigurar su actual modelo de trabajo si buscan ser más influyentes.

Orozco (2012) plantea otros estándares normativos que demandan la generación e implementación de estrategias periodísticas que interpelen al ciudadano: *nombrar para conectar* y *enmarcar para dialogar*.

*Nombrar para conectar.* Son los periodistas los que titulan la información y quienes con frecuencia terminan dándole nombre a los problemas o reproduciendo los proporcionados por las fuentes oficiales. Por esta razón, escribe Orozco (2012), los medios deben tener especial cuidado en la forma en que designan los problemas, pues si se nombra en términos de lo público es más probable que la información trascienda y propicie deliberación. En este sentido, habrá mayor participación ciudadana cuando la nominalización de una decisión o política pública, en lugar de mostrarse como un asunto de expertos, refleje los intereses y valores de los ciudadanos comunes.

*Enmarcar para dialogar.* El quehacer de la prensa no se basa simplemente en dar información. Los medios enmarcan nuestras percepciones y cuentan nuestra existencia en común, por este motivo Orozco (2012) enuncia que los periodistas además de narrar la información, deben hacer que los ciudadanos se cuestionen y consideren lo que podrían hacer desde su posición para aportar en las problemáticas que se presenten.

Para finalizar, se reconoce que los medios deben ser libres e independientes en favor de la deliberación ciudadana, pero ante todo deben ser críticos para el cumplimiento de los estándares técnicos y normativos mencionados en los dos últimos apartados. De otra manera no podrían generar la integración social y propiciar el razonamiento público que se requiere en el marco de una democracia deliberativa. Su papel no solo es crucial, también resulta exigente en la medida en que deben ofrecer información de calidad que propicie la discusión pública. Tarea nada sencilla, pues implica dar argumentos, ofrecer posturas diversas y tolerar lo divergente entre las prácticas periodísticas a fin de ofrecer panoramas que más allá del consenso, permitan el disenso necesario para la deliberación.

## **Análisis de contenido**

En *El Tiempo* se encontraron 51 contenidos referidos al *fracking* en Colombia. De estos, 32 piezas son noticias, 12 son entrevistas, 4 son contenidos de un especial patrocinado y 3 son especiales propios. Por la naturaleza diversa y específica de cada género, es necesario hacer un análisis segmentado de los mismos a fin de evitar alteraciones en los datos y observar si se hallan diferencias según su tipo. Así, se analizarán los contenidos en el siguiente orden: noticias, entrevistas, especiales propios y especial patrocinado.

### **Análisis de noticias.**

#### ***Categorías o subtemas en el cubrimiento sobre fracking.***

En la versión digital de *El Tiempo* se hallaron 32 noticias referidas al *fracking*, desde el 28 de noviembre de 2016 hasta el 20 de septiembre de 2018, pero tal como se puede apreciar en la Tabla 1, la suma de noticias encuadradas es 38. Esto se debe a que hay cuatro contenidos que, por su extensión y complejidad, pueden ubicarse en dos o más categorías.



**Tabla 1.**  
**Categorización de noticias sobre el fracking en El Tiempo (2016-2018)**

	NECESIDAD ECONÓMICA	CONFLICTIVIDAD SOCIAL	INSEGURIDAD JURÍDICA	PRONUNCIAMIENTOS GUBERNAMENTALES	RIESGOS AMBIENTALES
NÚMERO DE NOTICIAS ENCUADRADAS	10	10	6	10	2
NÚMERO DE PALABRAS REFERIDAS AL ENCUADRE	8919	3233	1904	1774	585
PROMEDIO DE PALABRAS POR ENCUADRE	279	101	60	55	18

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental de las noticias sobre *fracking* (El Tiempo, 28 de noviembre de 2016 a 20 de septiembre de 2018).

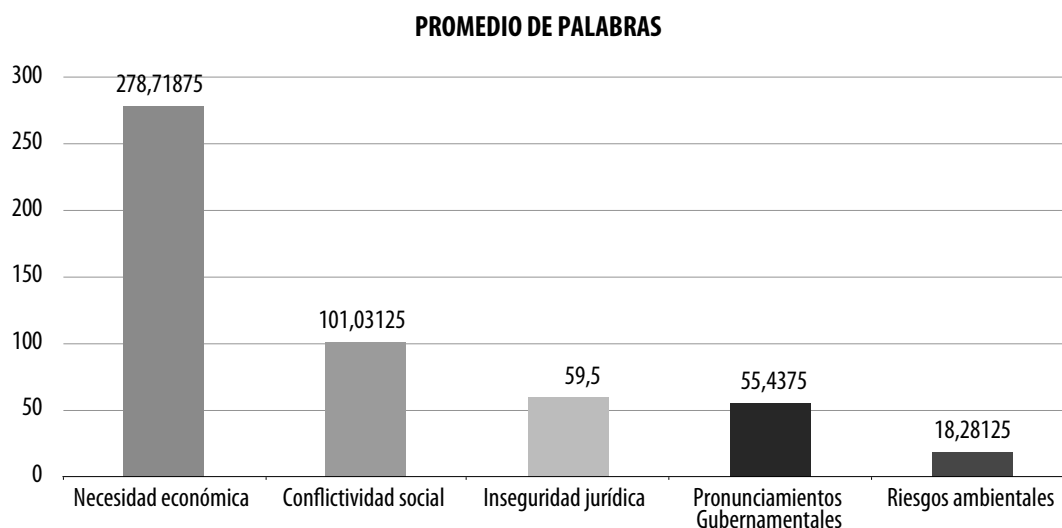
Aunque el número de noticias encuadradas (10) en el marco *económico*, la *conflictividad social* y los *pronunciamientos gubernamentales* es el mismo, la categoría que se presenta en mayor cuantía es la *económica*. Esto se debe a que el número de palabras que utilizó *El Tiempo* al hablar de *fracking* en términos de regalías, productividad, utilidades o desarrollo económico, supera en 2,8 veces a la categoría más cercana (*conflictividad social*) y 15,2 veces a la categoría de menor cuantía (*riesgos ambientales*).

La *conflictividad social* es el segundo marco con el que más se abordan las noticias, este llega a un total de 3233 palabras y a un promedio de 101 palabras por noticia. Se refiere a las consultas populares, movilizaciones, protestas o pronunciamientos de comunidades, expertos y activistas que se hacen para advertir o impedir la exploración y explotación de YNC en el país.

Sobre la *inseguridad jurídica* se hallan seis noticias específicamente enmarcadas; sin embargo, el número de palabras (1904) que se utilizan para construir la noticia es más alto que el subtema de *pronunciamientos gubernamentales* (declaraciones de ministros, candidatos y gobernadores) que tiene diez noticias y 1774 palabras. La razón de esta inconsistencia en los datos reside en que hay casos en los que se apela a la falta de regulación y claridad sobre los entes encargados de reglamentar el *fracking* en el país, pero esto ocurre a manera de comentarios o frases en noticias con enfoques diferentes.

En último lugar se encuentra el subtema referido a los *riesgos ambientales* que el *fracking* implica. En este caso hubo dos noticias y 585 palabras que versaban específicamente sobre el ámbito, pero debe aclararse que hubo más noticias con otros enfoques más prominentes en las que lo ambiental fue brevemente mencionado.

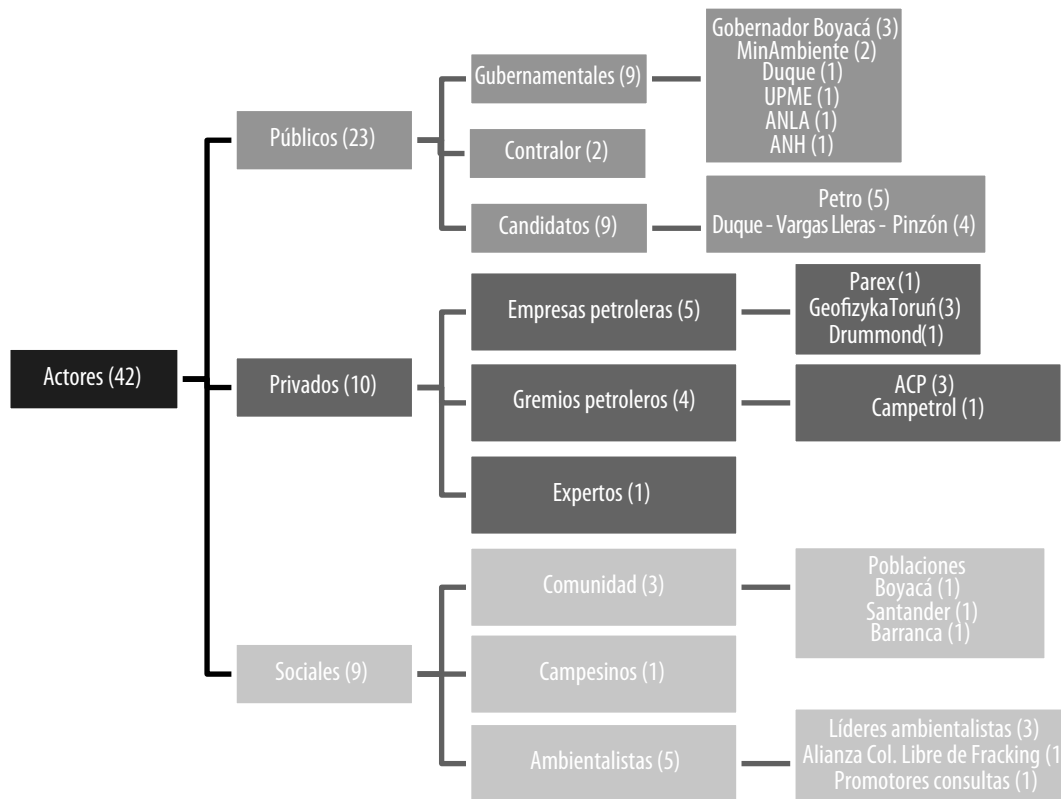
Por lo demás, la siguiente gráfica muestra las dimensiones totales en términos del promedio de palabras utilizadas por categorías. Estas proporciones ratifican el ordenamiento descrito anteriormente y permiten concluir que el marco más mencionado en las noticias cubiertas por *El Tiempo* sobre *fracking* es la *necesidad económica*, seguido por la *conflictividad social*, la *inseguridad jurídica*, los *pronunciamientos gubernamentales* y los *riesgos ambientales*, respectivamente.



**Gráfica 1. Promedio de palabras utilizadas en los artículos sobre el *fracking* en las cinco categorías de encuadramiento. Elaboración propia a partir de la revisión documental de las noticias sobre el *fracking* publicadas en *El Tiempo* entre el 28 de noviembre de 2016 y el 20 de septiembre de 2018.**

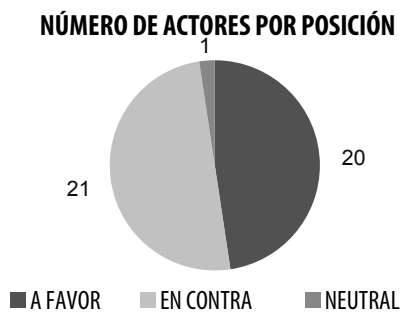
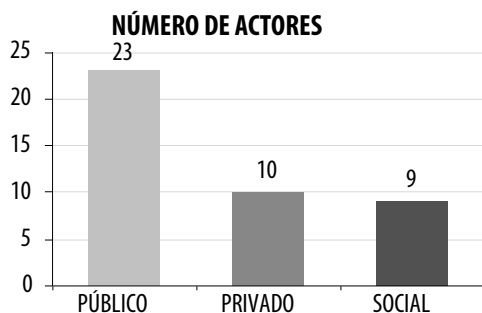
### Actores en las noticias.

Como se observa en la Gráfica 2, hay 42 actores en las 32 noticias cubiertas por *El Tiempo*, lo que significa que hay 1,3 actores por noticia cuando se cubre el tema del *fracking*. Estos están divididos en tres categorías que son *públicos*, *privados* y *sociales*, donde los primeros son los principales sujetos o entes generadores o “focos” de las noticias, con 23 apariciones. Luego se encuentran los actores *privados* con 10 participaciones y, por último, se hallan 9 actores *sociales* implicados en los acontecimientos.



**Gráfica 2. Clasificación de actores en el cubrimiento de *El Tiempo* sobre el fracking (noviembre 28 de 2016 a 20 de septiembre de 2018). Elaboración propia.<sup>11</sup>**

Acerca de los actores hay otro factor que resulta fundamental para analizar su grado de aparición en los contenidos noticiosos; este es la posición de los posibles actores en relación con la implementación del *fracking* en el país (ver Gráfica 4).



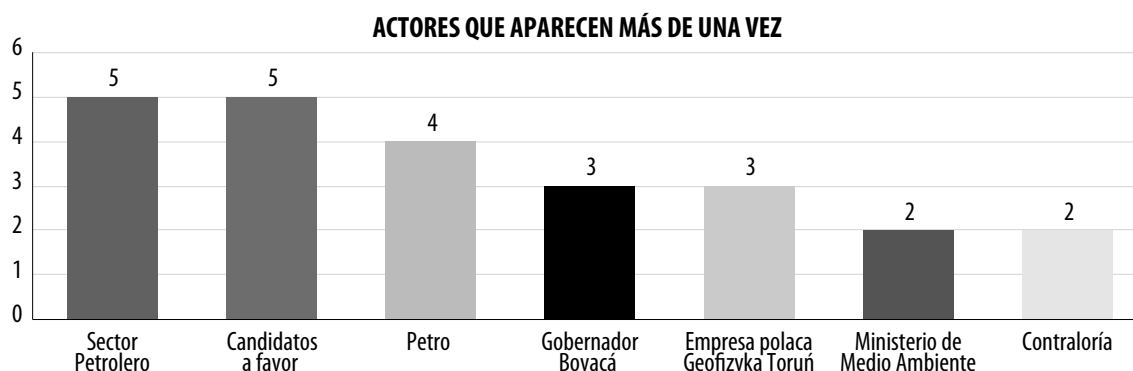
**Gráficas 3 y 4. Número de actores identificados y posiciones frente al fracking.**

<sup>11</sup> Todas las gráficas de este trabajo son propias, razón por la cual no se hará dicha mención de aquí en adelante.

Su posición puede ser *a favor*, *en contra* o *neutral*. Las dos primeras son evidentes y se refieren a las personas, empresas, gremios o movimientos que apoyan o se oponen a la implementación de la técnica. Los actores *neutrales*, a diferencia de los mencionados, suelen ser expertos, organismos e instituciones ambientales que declaran incierto el panorama del *fracking* en Colombia por la falta de estudios y previsiones a largo plazo sobre los riesgos ambientales y sociales que implica este tipo de extracción. Respecto de la posición, se comprobó la presencia de veintiún actores a favor, veinte en contra y uno neutral. Estos datos son significativos pues refuerzan la idea de que el tema genera grandes divisiones; lo cual dificulta la generación de consenso y permite verificar el siguiente fenómeno alrededor del cubrimiento sobre el *fracking*:

Cuando *El Tiempo* cubre las declaraciones de un actor que está a favor de la fracturación hidráulica sobre la posibilidad de autorización, exploración o explotación, la siguiente noticia suele ser la respuesta, advertencia, manifestación o movilización en contra de la iniciativa. Por este motivo y la falta de contenido pedagógico es que se observa casi el mismo número de actores a favor y actores en contra.

En las Gráficas 2 y 3 se mostró el tipo de actores que fueron más prominentes, sin embargo, es pertinente revisar cuáles son los entes específicos que más se repiten en la muestra noticiosa. Al respecto, el siguiente diagrama expresa cuáles y cuántos actores fueron protagonistas dos o más veces (Gráfica 5).



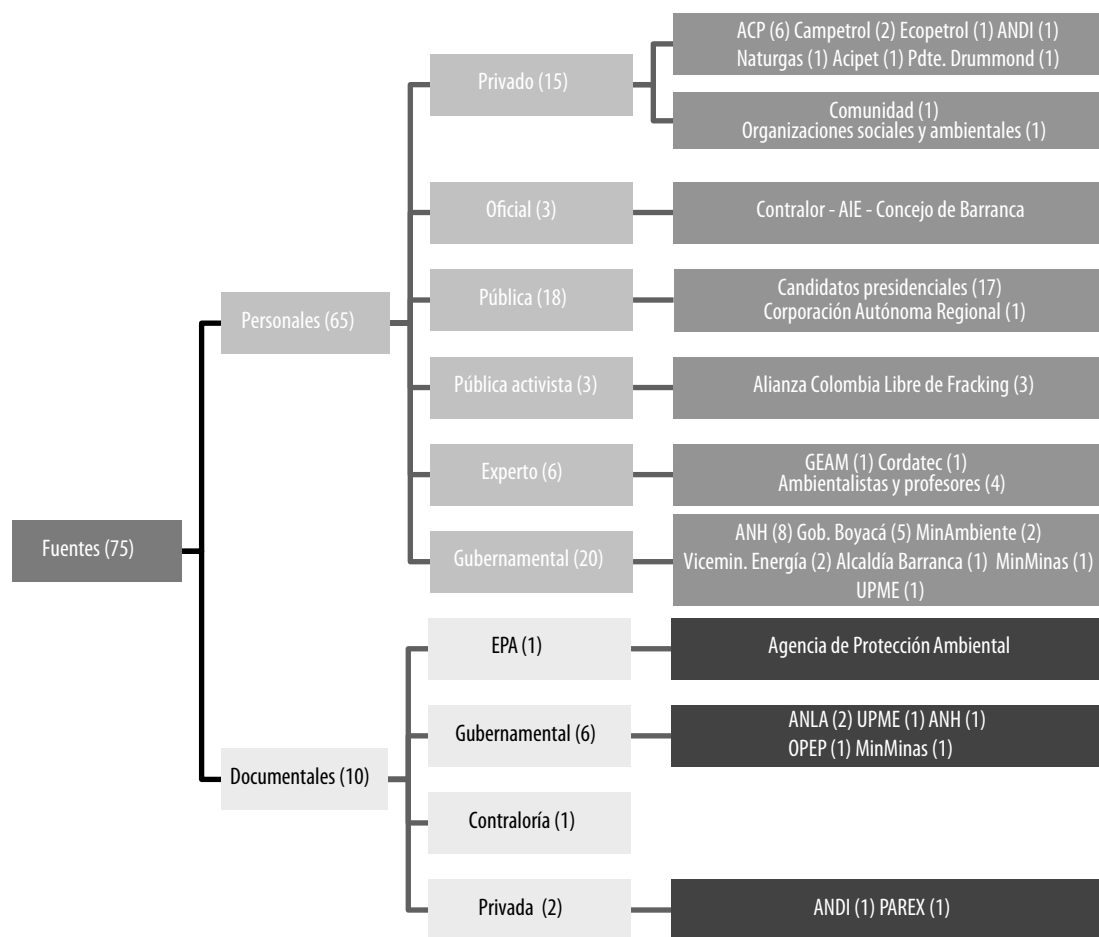
**Gráfica 5. Actores que aparecen más de una vez en las noticias sobre *fracking*.**

De los 42 actores, solo 7 aparecen más de una vez como protagonistas o implicados principales. De ellos, 4 están a favor y 3 en contra, pero lo más llamativo es que los que más generan noticias en el medio son aquellos que hacen parte del sector petrolero como la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP), la Cámara colombiana de bienes y servicios petroleros (Campetrol) y algunos candidatos presidenciales que estaban más a favor del *fracking* como Duque, Vargas Lleras y Pinzón. Mientras que en un tercer lugar y con cuatro noticias, aparece Petro, el único candidato presidencial que se declaró en contra de la técnica.

Por último, se obtuvieron los resultados de la relación entre los tipos de actores y el rol que tienen respecto del *fracking* (Ver anexo 1). Estos datos arrojaron que los actores

públicos que tienen mayor prominencia son los candidatos y el personal que hace parte del Gobierno como los ministros y el gobernador de Boyacá. Mientras que en los actores privados, los que más aparecen son todos empresariales a excepción de un actor experto. Por último, se halló que todos los actores sociales cumplen la función o especificación de ser activistas.

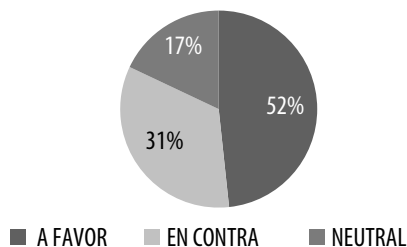
**Fuentes en las noticias.**



**Gráfica 6. Fuentes reportadas en las noticias sobre el fracking.**

En las 32 noticias hubo un total de 75 fuentes, lo equivalente a 2,3 fuentes por noticia; dato relevante en la medida en que Orozco (2012) afirma que en el periodismo colombiano no suele haber más de 1,3 fuentes por noticia. Sin embargo, dicho número no es suficiente, pues como se evidencia en la Gráfica 6, hay una desproporción porque el tipo de fuentes *personales* suma 65 unidades, mientras que las documentales apenas llegan a la decena. Además, se observa que dentro de las categorías *personales y documentales* hay una segunda prominencia de fuentes, esta se detalla en la cuarta fila del esquema anterior y contiene el consolidado de todas las voces que hicieron al menos un pronunciamiento.

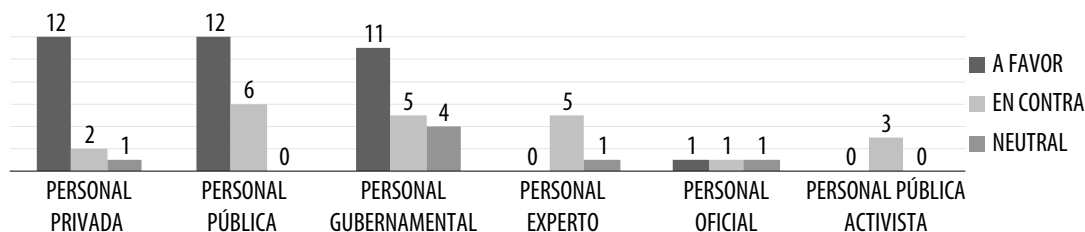
**POSICIÓN GENERAL DE LAS FUENTES**



**Gráfica 7. Porcentaje general de las posiciones frente al fracking.**

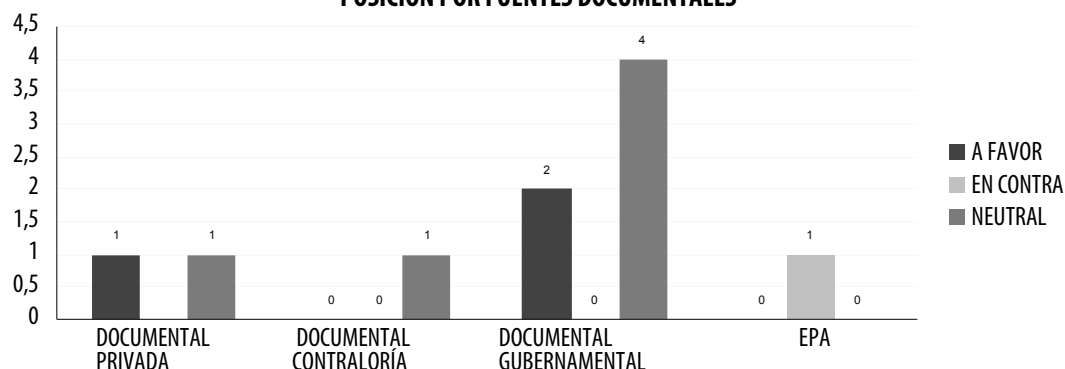
Al igual que en el caso de los actores, las fuentes presentaron posiciones frente a la autorización, exploración o explotación de HNC en Colombia y como lo evidencia el consolidado de la Gráfica 7, más de la mitad de las personas que hablaron en las noticias apoyaban la implementación de la práctica. Aunque la posición general de las fuentes arroja una tendencia relevante, es necesario examinar la posición dentro de las tipologías *personales y documentales* a fin de determinar con mayor precisión el tipo de fuentes de donde provienen los opositores, los partidarios y los neutrales (ver Gráficas 8 y 9).

**POSICIÓN POR FUENTES PERSONALES**



**Gráfica 8. Comparativo de posiciones de fuentes personales frente al fracking.**

**POSICIÓN POR FUENTES DOCUMENTALES**



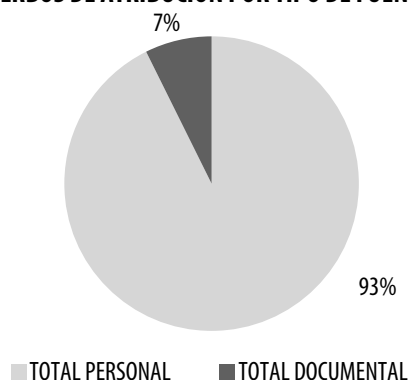
**Gráfica 9. Comparativo de posiciones de fuentes documentales frente al fracking.**

Ambos diagramas muestran que la mayoría de fuentes *a favor* (38 de 39) corresponden a las tipologías *gubernamental, pública y privada*. Mientras que las *expertas* son las que

más se alzan *en contra* (17 de 23) junto con el candidato Gustavo Petro, que es una fuente personal pública, y el gobernador de Boyacá. Por último, se resalta que 8 de las 13 fuentes *neutrales* corresponden a documentos y personalidades gubernamentales diversas. Por otro lado, se cuantificaron los verbos de atribución que los periodistas usaron cuando cada fuente daba sus declaraciones.

En total hubo 191 verbos de atribución que estuvieron distribuidos con una inclinación mayor hacia las fuentes personales (177) que las documentales (14). Este criterio es de suma importancia debido a que el número de verbos de atribución es equivalente a la cantidad de veces en que cada fuente se pronunció (ver Gráficas 10 y 11).

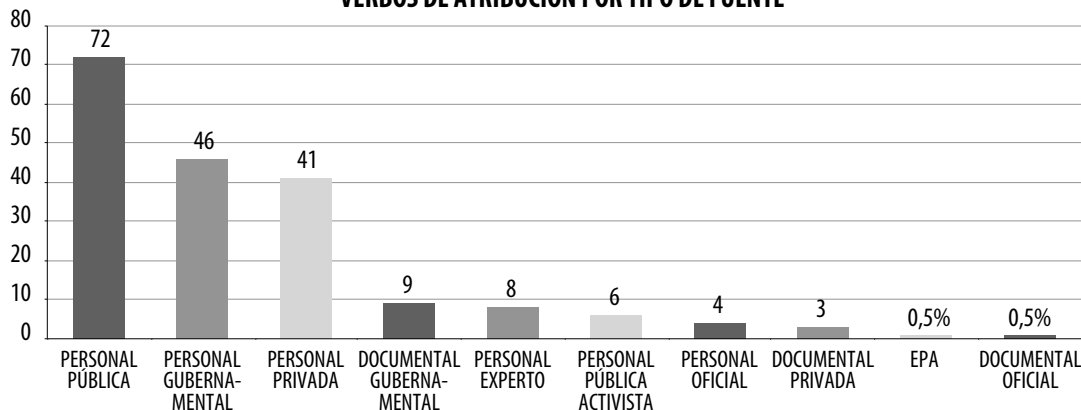
**VERBOS DE ATRIBUCIÓN POR TIPO DE FUENTE**



**Gráfica 10. Porcentajes de verbos de atribución por tipo de fuente.**

En el diagrama de barras de la Gráfica 11 se puede observar la desproporción entre cuánto hablan los tipos de fuentes encontradas en las noticias ya que 159 de 191 se hallan acumuladas en tres tipos: *públicas gubernamentales* y *privadas*. Esto hace evidente la poca cantidad de fuentes *expertas* y *públicas activistas*; cuestión destacable porque son estos quienes suelen estar *en contra* del *fracking* y son las voces que dan argumentos sobre los posibles riesgos y afectaciones a las comunidades y al medio ambiente.

**VERBOS DE ATRIBUCIÓN POR TIPO DE FUENTE**



**Gráfica 11. Verbos de atribución por tipos de fuente.**

Sobre este ítem se destaca que las seis fuentes que más hablaron en alguna noticia fueron el presidente de Campetrol, el excandidato presidencial Gustavo Petro, el presidente de Drummond y los candidatos presidenciales Duque, Vargas Lleras y Pinzón. Además, se obtuvo que estas fueron las fuentes que aparecen en el mayor número de noticias: los candidatos presidenciales, la Asociación Nacional de Hidrocarburos (ANH), ACP, MinMinas y MinAmbiente.

### Análisis de entrevistas.

En *El Tiempo* se encontraron doce entrevistas relacionadas con la fracturación hidráulica, de las cuales once tuvieron como entrevistada a una única persona y solo hubo una en la que se incluyeron a tres personas como fuentes. Así mismo, hubo cuatro noticias que, por su amplitud, estuvieron enmarcadas en dos subtemas, mientras que las ocho restantes sí fueron enfocadas hacia algún ámbito. Por este motivo la suma de los encuadres da 16 y no 12 en la Tabla 2.

**Tabla 2.**  
**Segmentación de entrevistas por encuadre**

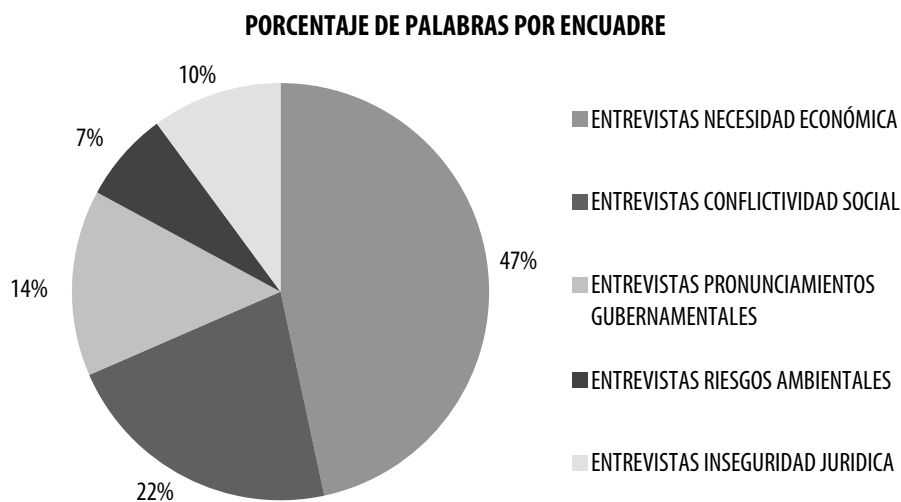
	NECESIDAD ECONÓMICA	CONFLICTIVIDAD SOCIAL	RIESGOS AMBIENTALES	PRONUNCIAMIENTOS GUBERNAMENTALES	INSEGURIDAD JURÍDICA
NÚMERO DE ENTREVISTAS ENCUADRADAS	5	3	3	3	2
NÚMERO DE PALABRAS REFERIDAS AL ENCUADRE	1858	1814	1561	1035	429

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental de las noticias sobre *fracking* (El Tiempo, 28 de noviembre de 2016 a 20 de septiembre de 2018).

La Tabla 2 muestra la segmentación de entrevistas por encuadre; como se evidencia, cinco se hallaron en el marco de *necesidad económica*, luego estuvieron las categorías de *conflictividad social*, *pronunciamentos gubernamentales* y *riesgos ambientales* con tres piezas cada una, mientras que la *inseguridad jurídica* se ubicó en último lugar con dos contenidos referentes.

A diferencia de la inconsistencia vista en las noticias, el orden encontrado en la cantidad de noticias encuadradas es el mismo en relación con la cantidad de palabras que se publicaron en cada subtema. Así, se reveló que las entrevistas de las categorías de *necesidad económica*, *conflictividad social* y *pronunciamentos gubernamentales* también tienen las mayores y similares proporciones de información o número de palabras (ver Gráfica 12).





**Gráfica 12. Porcentaje de palabras por encuadre.**

### **Entrevistados.**

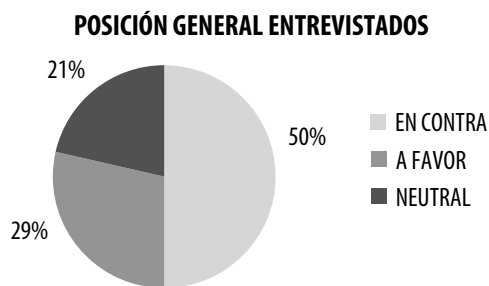
Once fueron las personas entrevistadas por *El Tiempo* que hicieron referencia al *fracking*. De ellos, siete fueron personas expertas, dos gubernamentales, una privada y una pública. De los expertos, seis se hallaban *en contra* del *fracking* o mantuvieron una postura *neutral* y hacían parte de diferentes movimientos ambientalistas o de institutos de investigación sobre la biodiversidad y el medio ambiente. Solo un experto se salió de este rango, quien fue José Antonio Ocampo, codirector del Banco de la República y cuya postura pareció más *a favor*.

Las dos personas que hacían parte del Gobierno fueron Ricardo Lozano, ministro de Medio Ambiente y María Fernanda Suárez, ministra de Minas y Energía. En este caso, el primero presentó una postura *neutral* frente a la exploración y explotación de HNC en el país, mientras que la segunda se encontró *a favor* y desató una discusión al catalogar al *fracking* como “responsable”.<sup>12</sup>

Por último, el único entrevistado perteneciente al sector privado fue Francisco Lloreda, presidente de la ACP y quien evidentemente se encontró *a favor* de la técnica. Mientras que, con una postura *en contra*, el único entrevistado perteneciente a la categoría pública fue el excandidato presidencial Gustavo Petro.

Con todo, se obtuvo que a diferencia de las noticias, en las entrevistas la posición *en contra* fue mayoritaria (siete personas), mientras que las personas *a favor* estuvieron en segundo lugar (cuatro). Sin embargo, algo se mantuvo como constante: aunque la posición *neutral* aumentó en tres puntos porcentuales, siguió estando en último lugar (ver Gráficas 7 y 13).

<sup>12</sup> Sobre las declaraciones de “*fracking* responsable”, ver *El Tiempo* (2018, agosto 15): <https://bit.ly/2MAe70a>



**Gráfica 13. Posiciones frente al fracking.**

Sobre el comparativo anterior se advierte que aunque resulta interesante la inversión de posiciones entre las noticias y las entrevistas, la diferencia entre el número de entrevistados (11) y el número de fuentes noticiosas (75) hace que una comparación resulte inadecuada en términos de representatividad.

#### **Análisis de cuestionarios y respuestas.**

Solo dos de las doce entrevistas fueron exclusivas sobre el tema de fracturación hidráulica; las diez restantes trataron otros aspectos como la biodiversidad, el petróleo, la economía, el posconflicto, el crecimiento verde, entre otros. Aun así, su análisis es pertinente en cuanto se encontraron perspectivas y concepciones significativas al ver el total de la muestra.

En primer lugar, llama la atención que hubo más datos sobre temas económicos (22) que sobre temas sociales y ambientales (7). La mayoría de los económicos fueron ofrecidos en las respuestas de Ocampo (Banco de la Republica) y Lloreda (ACP); este último también dio tres datos sobre elementos sociales relacionados con las consultas populares. Los otros cuatro datos ambientales o sociales, en cambio, fueron expresados por Gustavo Petro y por Frank Rijsberman, director del Instituto Global de Crecimiento Verde.

La diversidad entre las posiciones respecto del *fracking* fue un hallazgo llamativo. Hubo entrevistados como Petro, que se opusieron completamente y declararon su prohibición. Otros no fueron tan directos, pero en sus respuestas se daba a entender que era una técnica dañina para las poblaciones y el medio ambiente. Expresiones como “es un error decir que el *fracking* no afecte a los ecosistemas” fueron apeladas por cinco entrevistados que tomaban claramente una postura *en contra* de la explotación de HNC.

Otros cuatro entrevistados, como la ministra de Minas y Energía, dieron a entender que esta técnica se podía implementar con “responsabilidad”. Sobre este punto fue llamativo que Brigitte Baptiste, directora del Instituto Humboldt, expresara en otra entrevista que “el *fracking* sostenible no existe”, pero que el “responsable” sí y que es aquel que se efectúa asumiendo los riesgos implicados.

Los tres entrevistados restantes apelaron al crecimiento de energías renovables no convencionales, a la necesidad de estudios y a la variabilidad del *fracking* en términos de ubicación, geomorfología, medio ambiente y comunidades. Sus frases fueron del

tipo “hay necesidad de debate y discusión”, por este motivo se clasificaron como *neutras*, pues no se pudo determinar una posición más allá de su incertidumbre por la falta de información.

### **Análisis del especial de *El Tiempo*.**

En la muestra hubo un reportaje gráfico y dos contenidos que el medio hizo a manera de pedagogía. El primero cubrió una manifestación sobre el *fracking* y los dos restantes no cubrieron acontecimientos u opiniones sobre el tema, sino que buscaron explicar qué es y ofrecer algunas de sus implicaciones.

*Reportaje gráfico:* Son trece fotografías en las que el periodista puso como pie de foto las frases que se veían en los carteles que sostuvieron las personas que se movilizaron en una marcha contra el *fracking* en Medellín, en abril de 2018. Dice que esta fue un “carnaval” contra el *fracking* y en “pro de la vida”. Denomina a las personas que marchan como “protestantes” o “manifestantes” y agrega que fueron cerca de trescientas personas quienes “buscaron defender el agua, el territorio y los ecosistemas, por encima de la extracción de petróleo” (Nieto, 2018).

Esta es una pieza atípica en el contenido, pues pocas veces se cubre la posición de la ciudadanía. Se resalta que el periodista replicó mensajes en las etiquetas de las fotos que mostraron algunas razones ambientales generadoras de la movilización.

*Video explicativo:* es un video contextual en el que se explica qué es el *fracking* y sus implicaciones en lo económico, ambiental y social. Por mucho, es una de las piezas más completas y que advierte, desde múltiples posturas, las implicaciones y posibles riesgos de la técnica.

El video es claro e invita a pensar si es necesario explotar HNC en el país. Deja de lado los problemas sociales del *fracking* y también otros ambientales como el ruido y la calidad del aire, pero sí advierte sobre los riesgos del agua y dice por qué en Colombia esta cuestión es especialmente riesgosa. Explica la diferencia de la extracción no convencional respecto de la convencional (pozo, metros, líquidos), se aclara que los aditivos son malos para el medio ambiente, que la cubierta del pozo no recubre la totalidad del ducto y que con los años se puede dañar y llegar a afectar las aguas subterráneas.

El video dura 5:25 minutos y al final se plantea la siguiente pregunta: “¿Vale la pena asumir los riesgos del *fracking*?”, a lo cual se responde que no es fácil ni conveniente dar una respuesta, pero que se debe tener en cuenta que las razones económicas para hacer *fracking* no son tan potentes porque el sector petrolero pide incentivos tributarios para implementar la técnica en razón de que este tipo de extracción es más costosa que la convencional y que la industria petrolera está decaída.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ver video en *El Tiempo* (2018, agosto 30): <https://bit.ly/2MDGfIS>

*Especial interactivo*: es un artículo en el que se pregunta qué es el *fracking* y la respuesta se da en términos de profundidad del pozo, y no sobre las alteraciones en la roca, el suelo, los aditivos, entre otros. Dicen que no se trata de una práctica nueva y que los YNC son aquellos en los que los hidrocarburos están atrapados en roca, sin embargo, no se profundiza en el tema de las rocas, que es la principal diferencia.

Escriben que en Colombia hay estudios técnicos para su realización y que afecta al medio ambiente solo si se cometen errores en la aplicación. Luego se menciona que hay estudios que demuestran afectaciones al agua y a la calidad del aire y que por eso los ambientalistas se oponen. No dice que también afecta a las comunidades aledañas, que genera ruido y está asociado a microsismos. Por último, explican que, de aprobarse, el Magdalena Medio sería la principal zona para aplicar el *fracking*.

Luego de dar la información, hay una serie de preguntas para que las personas evalúen qué tanto saben sobre el tema. Las respuestas correctas se enfocan al procedimiento, en los países que la aprobaron, y dan a entender que el *fracking* se puede hacer de manera responsable o que solo tiene afectaciones si se cometen errores en su manejo.

### **Análisis del informe especial patrocinado.**

A finales de septiembre de 2018, *El Tiempo* publicó un especial patrocinado con cuatro contenidos sobre el *fracking*. Todos están alojados en un portal específico con el título “Fracking. Debate necesario”, el cual presenta una estética predominantemente gráfica en la que apenas se encuentra un texto que dice: “Colombia necesita opciones responsables para la autosuficiencia energética y las finanzas públicas”. Esta frase es relevante porque confirma la prominencia del subtema *necesidad económica* en todos los tipos de contenidos tratados hasta ahora.

El especial fue patrocinado por la ACP y contó con el apoyo de la Asociación Colombiana de Geólogos y Geofísicos del Petróleo (acggp), la Asociación Colombiana de Ingenieros (aciem), la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleo (acipet), la Cámara Colombiana de Bienes y Servicios Petroleros (campetrol), la *Society of Petroleum Engineers* (SPE) Sección Colombia, y naturgas.

Sobre los patrocinadores debe destacarse que, como se observó en el análisis de noticias y entrevistas, la ACP es una de las fuentes más recurrentes en las noticias de *El Tiempo* (seis veces) y que el presidente del gremio, Francisco Lloreda, tiene una de las entrevistas más largas (2151 palabras) de todas las publicadas. Además, Acipet, Campetrol y Naturgas también aparecen como fuentes noticiosas.

Volviendo a los contenidos, se observó que todos poseen una misma línea narrativa, pues básicamente tienen el mismo mensaje en distintos formatos y su factura es de alta calidad. La duración del video es de casi seis minutos, los artículos suman 3045 palabras y el infográfico abarca dos páginas aproximadamente.

### **Video.**

El video comienza expresando que el tema del *fracking* debe interesarles a todos por tres razones *económicas*: porque las personas pagarían menos en servicios de energía y gas,

porque le brindaría mayor autosuficiencia energética al país y porque sería una gran fuente de regalías. Esto es incierto en la medida en que el precio de los combustibles no depende únicamente de la mayor o menor cantidad de reservas nacionales, sino también de los costos de distribución, procesamiento, las reservas internacionales, entre otros factores. La segunda es cierta; la barrera de autosuficiencia podría ampliarse en caso de hacer *fracking*, pero esta barrera también puede expandirse mediante fuentes renovables no convencionales. La última razón es quizá la más aceptable y la que más haría ceder a los lectores, sin embargo, como se observó en el análisis del especial publicado por *El Tiempo*, las regalías no serían tan convenientes por el costo para implementar la técnica en Colombia y la posible “disminución de impuestos” al sector petrolero para la explotación de HNC.

Luego el video habla sobre la técnica y los fluidos utilizados, dicen que los aditivos del fluido de inyección son de conocimiento público y que suelen utilizarse en procesos industriales, pero que también hacen parte de productos de uso común. Esto hace que las personas consideren que los riesgos ambientales en materia de la contaminación de las aguas y el manejo del agua residual no sean tan graves. Pero como se observó en la segunda sección de este artículo, es posible que estas aguas no puedan volver a utilizarse para otras actividades humanas por la contaminación que el gas, la roca de almacén y dichos químicos generan y que se quieren mostrar como “inofensivos”.

Al final se dice que Colombia tiene una de las mejores regulaciones técnicas del mundo, citan a EE. UU. como ejemplo de conveniencia, enuncian dónde se ha permitido, reiteran que ya hay regulación y que se han hecho estudios de viabilidad (beneficios) en el país. También se menciona que el país cuenta con uno de los marcos técnicos y ambientales más estrictos del mundo. Concluyen afirmando que el marco está en “total compromiso con el medio ambiente” y que “involucra a las comunidades y al medio ambiente”. Por último, muestran el *hashtag* #frackingresponsable.

Aunque dicen que en el país hay una de las mejores regulaciones técnicas, no se aclara si es sobre la extracción del petróleo en general o sobre qué. De cualquier manera, un argumento recurrente y válido en contra de esta tesis es que los términos de referencia tomados por las autoridades encargadas para reglamentar la técnica en Colombia son de otros países,<sup>14</sup> así que no son convincentes en cuanto no corresponden a la geología del país que, naturalmente, es diferente.<sup>15</sup>

Además, dichos estudios de viabilidad se enmarcan en lo técnico-económico, pues se refieren a los realizados por la Asociación Nacional de Hidrocarburos (ANH) y Min-Minas, mas no a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que los productores de gas y crudo deben presentar en cada caso a organismos como la Autoridad Nacional de

---

14 La preparación del marco regulatorio para el *fracking* fue hecho teniendo en cuenta las experiencias y reglamentaciones exitosas sobre el tema en otros países. Ver apartado “Colombia lleva diez años de regulación para que haya una operación segura” del artículo “Preocupaciones más comunes: preguntas y respuestas” (*El Tiempo*, 2018, septiembre 25): <https://bit.ly/2Emzv4p>

15 Ver argumentación en contra en *El Tiempo* (2018, agosto 15): <https://bit.ly/2MAe70a>

Licencias Ambientales (ANLA). Esto significa que la afirmación de que existe un marco en total compromiso con el medio ambiente y que involucre a las comunidades no es del todo veraz, pues en materia de extracción, cada proyecto debe tener un estudio y un marco de viabilidad específico, pero como en el país no se ha autorizado el *fracking* en ningún territorio, estos no se han realizado.

### **Artículo.**

En este contenido se expresan las mismas razones económicas vistas en el video para implementar el *fracking* en Colombia. La diferencia radica en que se ahonda más en cifras y que se presenta la perspectiva de que las importaciones de crudo o gas serían un “fantasma”, mientras que la aplicación de la técnica es donde están las “esperanzas” y lo que daría “tranquilidad” y “beneficios”. En el artículo se destacaron dos cuestiones que no habían sido mencionadas con anterioridad, la primera es que las reservas de gas podrían aumentarse entre 20 y 30 años solo con la exploración y explotación de la cuenca Cesar-Ranchería. La segunda, es que se apela al fenómeno del Niño como un factor para generar “miedo” ante la posible importación de energía. Se destaca que las fuentes del artículo son Promigás, la ANH, el Ministerio de Hacienda, Aciem, la ACP, Ecopetrol y “los gremios”.

### **Artículo pregunta-respuesta.**

En este artículo se hace un especial énfasis en los riesgos ambientales del *fracking*. Primero habla sobre sismicidad inducida, la cual es nombrada como “microsismos imperceptibles”, no como sismicidad, lo cual reduce la importancia de este riesgo. Luego dicen que en Colombia hay una regulación frente al tema y que el instituto geológico monitorea en tiempo real los movimientos telúricos. Lo que no dicen es que no hay estudios vigentes sobre sismicidad y geología del país. Además, no tienen en cuenta que las características geológicas cambian de un metro a otro.

Después responden algunas preguntas sobre los recursos acuíferos, expresan que los pozos tienen hasta seis recubrimientos, pero no aclaran que estos no abarcan la totalidad del ducto, pues se van reduciendo en la medida en que se avanza en profundidad. También se menciona que el riesgo de contaminar aguas subterráneas es mínimo porque el *fracking* se realiza a profundidades mucho mayores a aquellas donde están ubicadas las reservas acuíferas, sin embargo, no se habla sobre la cantidad de agua requerida, ni cómo se contamina con los aditivos, así como tampoco advierten que con el tiempo los recubrimientos pueden desarrollar fisuras.

En el artículo se continúa con las preguntas sobre fugas y emisiones. Se responde que estas se pueden mitigar y evitar mediante un tanque cerrado y que no se pueden ventilar gases. Tras esto, se menciona el uso de químicos tóxicos y secretos: dicen que los químicos que más se utilizan son de “uso común” y que no llegan a afectar a las comunidades, pero como ya se mencionó, el agua que entre en contacto con el fluido de inyección no puede ser reutilizada en otras actividades humanas.

Al final se expresa que en Colombia no se ha hecho *fracking*, pero sí estimulación hidráulica y perforación horizontal, es decir, la técnica por separado (para dar a entender que ya se tiene experiencia sobre el tema). Se concluye aclarando una pregunta sobre

materiales radioactivos, a lo que se responde afirmando que “no en todos los YNC” hay presencia de materiales radioactivos; hecho que resulta llamativo porque la expresión “no todos” puede confundir al lector.

### **Infográfico.**

El infográfico explica cómo se hace el *fracking*, cuáles son los pasos para la extracción de HNC y cuáles son las características de los materiales y fluidos inherentes al proceso. Sin duda, se hace una buena y completa explicación sobre los aspectos técnicos, pero hay varios elementos que resultan cuestionables.

Lo primero es el hecho de que se mencione que los fluidos de fractura han evolucionado hasta la “utilización de productos biodegradables y amigables con el medio ambiente”, aun cuando expertos pertenecientes a la industria como Schneider (2014) han afirmado recientemente que dichos aditivos, así como la arena y los restos de gas o de crudo son los contaminantes del agua que se utiliza en el proceso.

También es llamativo que se catalogue a los tipos de aditivos del fluido y se haga un símil con productos de uso común como sal, limpiador de cañerías, desinfectantes, detergentes o productos de uso cosmético, pues evidentemente, las proporciones y tratamientos entre los químicos en los aditivos y los productos de uso común no son iguales y en cualquier caso, harían que el agua no fuese apta para el consumo humano.

Por último, es cuestionable que no se mencione qué pasa con las dos terceras partes del fluido que no retorna, así como tampoco se habla de otros factores como la emisión de gases, la sismicidad inducida o las posibles afectaciones sociales.

### **Análisis del primer nivel de agenda.**

En la presente investigación no se hace un estudio de *agenda setting* como tal, pues no se busca evidenciar cómo el medio transfiere la relevancia de temas a la agenda pública. Sin embargo y como se enunció en la introducción, varios conceptos de la teoría son tenidos en cuenta porque resultan fundamentales para observar la contribución de *El Tiempo* a la deliberación y participación ciudadana. Es este sentido, es relevante el análisis de algunos de sus presupuestos para establecer cuál fue el tema más importante para el medio y cuáles quedaron rezagados en comparación con el primero.

#### **Primacía y preeminencia.**

La Tabla 3 muestra la cantidad de piezas por encuadre en todos los tipos de contenidos. Hubo 51 contenidos, pero la suma de los encuadres da 62 debido a que hubo 11 piezas que tuvieron al menos 2 encuadres igual de prominentes. Como se observa, el subtema de la *necesidad económica* fue el preeminente con 20 piezas, mientras que el segundo fue la *conflictividad social* con 14, seguido por los *pronunciamientos gubernamentales* que sumaron 13 contenidos y la *inseguridad jurídica* que fue el cuarto subtema en términos de prominencia, con 9 piezas.

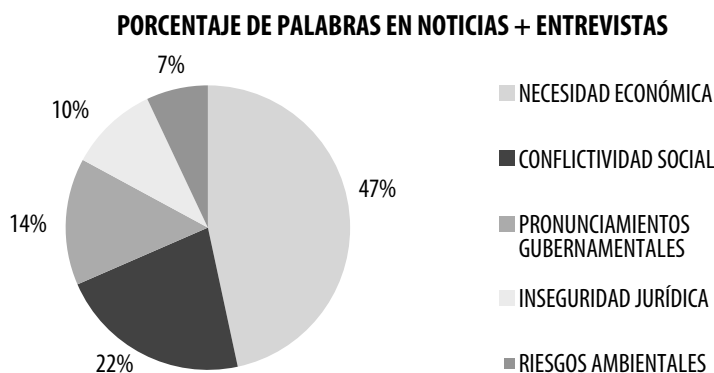
**Tabla 3.**  
**Número de piezas por encuadre en los contenidos sobre fracking**

	NECESIDAD ECONÓMICA	CONFLICTIVIDAD SOCIAL	PRONUNCIAMIENTOS GUBERNAMENTALES	INSEGURIDAD JURÍDICA	RIESGOS AMBIENTALES
NÚMERO DE PIEZAS POR ENCUADRE	20	14	13	9	6

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental de las noticias sobre *fracking* (El Tiempo, 28 de noviembre de 2016 a 20 de septiembre de 2018).

En último lugar, el marco que tuvo menor relevancia fue el de *riesgos ambientales*. Esto se debe a que en las noticias y entrevistas hubo poca mención al respecto, de hecho, solo 5 piezas de las 44 noticias y entrevistas estuvieron enfocadas en este ámbito. Además, en el especial patrocinado lo que se hizo no fue hablar de *riesgos ambientales*, sino tratar de ocultar y disminuir su relevancia. Solo en el caso de las entrevistas y del especial no patrocinado, el tema tomó cierta importancia, pero las 6 piezas que hablaron sobre riesgos no lograron hacer más relevante el subtema debido a la comparación con el total de la muestra.

Lo anterior se confirma al observar el porcentaje de palabras que suman las entrevistas y las noticias, datos que tendrían mayor relieve si se tuvieran en cuenta el especial patrocinado y los especiales propios, puesto que las piezas del primero son eminentemente sobre *necesidad económica*, mientras en el segundo caso se mencionan todos los ámbitos (Gráfica 14).



**Gráfica 14.** Porcentaje de palabras en noticias y entrevistas.

### Análisis de segundo nivel de agenda.

En este nivel se analizan todos *aspectos*, características o perspectivas que los periodistas destacaron sobre los subtemas o asuntos, así que por cuestiones de claridad los resultados se expondrán por estándares técnicos y criterios, pero como se sabe, todos estos elementos responden al *encuadre* entendido como el modo en que *El Tiempo* construyó la información sobre el *fracking*.



### **Los aspectos prominentes en los subtemas.**

*Económico.* Cuando en *El Tiempo* se habló sobre el ámbito *económico*, el encuadre que se observó fue el de la “*necesidad económica*” de hacer *fracking*. Los argumentos sobre regalías, autosuficiencia y productividad fueron los más resaltados, mientras que el desarrollo económico de las regiones y las variables de trabajo casi no estuvieron presentes.

Se concluye que se muestra una *necesidad económica* porque la mayoría de las fuentes en este contexto apelan a la autosuficiencia y autoabastecimiento energético como una cuestión indispensable para la economía colombiana. En este sentido, se dan interpretaciones como que “hace falta” hacer *fracking* o que es una “oportunidad y fortalecería” a la economía. Inclusive, se apela a una sensación de “tranquilidad” en frases que indican que con la fracturación hidráulica se garantizaría “la autosuficiencia y los niveles de producción que les sigan generando tranquilidad a las arcas públicas”.

*Pronunciamientos gubernamentales.* Esta categoría se refiere a la proporción de declaraciones hechas por entes del Gobierno o actores que inciden en él. En este subtema predominaron las posiciones de los ministros y candidatos frente al *fracking*. Sobre este punto se aclara que si bien los candidatos no son agentes gubernamentales, sus pronunciamientos fueron tenidos en cuenta porque siempre se refirieron al tema tomando una posición a futuro, diciendo lo que harían “en calidad de presidentes”.

En este caso, el encuadre que se encontró sobre el tema fue que *existen divergencias entre las personalidades gubernamentales* como los ministros, gobernadores y candidatos presidenciales. Las discrepancias entre ellos se fundamentan en la posición (a favor o en contra) respecto del *fracking* y se evidencia en las noticias porque cuando se habla de la posible autorización, surgen noticias en las que los agentes aclaran afirmaciones controvertidas o advierten sobre los riesgos de la técnica.

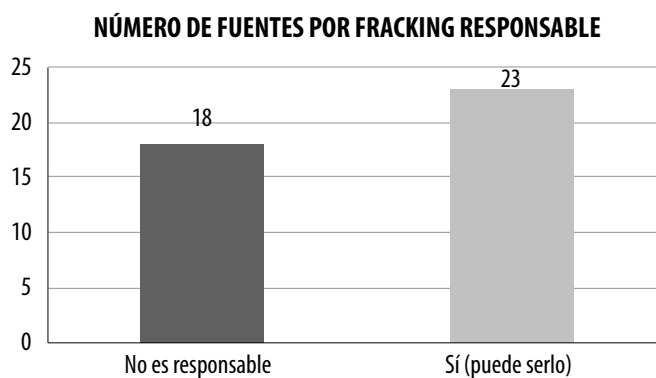
*Conflictividad social.* En esta categoría las declaraciones giraron en torno a las consultas populares, plantones y movilizaciones por parte de las comunidades. En este ámbito también estuvieron presentes, pero en un segundo plano, los acontecimientos relacionados con advertencias por parte de expertos y ambientalistas.

El encuadre que *El Tiempo* da al respecto es que “*el fracking genera conflictividad social*”, pero, además, se halló que ciertas fuentes mostraron reiteradamente a las consultas populares como una “amenaza”; “demora”, expresiones como “se alborotó el avispero”, “las consultas son una grave amenaza” y “ponen en jaque al sector”, fueron las expresadas por algunas de las fuentes más recurrentes en las noticias, como es el caso de Lloreda, presidente de la ACP.

En este caso también resultó llamativo el que la visión de las consultas como una “amenaza” no fuera contrastada o refutada por los periodistas en ninguna de las cuatro noticias que mostraron esta interpretación. Así como tampoco se cuestionaron las afirmaciones hechas por Lloreda en una entrevista en la que dijo que “se debe aplicar la ley en [el] territorio” porque “infortunadamente, los paros, los bloqueos y las denominadas vías de hecho se han convertido en un mecanismo permanente de extorsión de esta industria” (Rueda, 2017: §17).

*Inseguridad jurídica.* El otro encuadre presente es que “*existe inseguridad jurídica*” frente al *fracking*; casi todas las fuentes reconocieron que en el país eran necesarios “un debate” sobre el tema, la claridad frente a las instituciones encargadas de tomar la decisión de autorizarlo o no, la viabilidad de las consultas populares y los marcos regulatorios sobre los que hay grandes confusiones. Sobre este encuadre hubo una excepción: en el especial patrocinado se intentó mostrar que ya existen marcos regulatorios definidos sobre el tema y que también hay estudios de viabilidad social y ambiental desarrollados, sin embargo, estos argumentos ya fueron neutralizados y desmitificados en el análisis del especial, pues este, al ser patrocinado, contó con varios sesgos.

*Riesgos ambientales.* Estos riesgos son uno de los temas más relevantes sobre la fracturación hidráulica y para las fuentes que están *en contra* resultan decisivos. Pues bien, al observar la totalidad de contenidos y el tipo de fuentes partícipes de estos, se halló que en el medio existe el encuadre de “*atenuar los riesgos ambientales*” inherentes a la técnica. Esto se concluyó porque en total solo hay 6 piezas que abarcan este subtema y porque la mayoría de las fuentes seleccionadas son las que suelen afirmar que el *fracking* se puede hacer de manera responsable o que incluso se puede llegar a hacer sin “alterar los ecosistemas” o que “la extracción minero-energética se puede hacer de manera sostenible” (ver Gráfica 15).



**Gráfica 15. Número de fuentes por fracking responsable.**

Tal *atenuación* es calculable en términos del número de noticias y entrevistas que dieron a entender que los riesgos del *fracking* son evitables si se hacen estudios y se siguen protocolos. El resultado de este análisis fue que en 23 piezas se dio a entender que el *fracking* puede o podría ser responsable, mientras que 18 dejaron ver que no puede ser responsable, sobre todo por las posibles afectaciones a los recursos acuíferos y algunos problemas sociales.<sup>16</sup> Lo interesante de esta división es que al mirar quiénes fueron las personas que no lo catalogaron como responsable, en su mayoría fueron las fuentes expertas, es decir, quienes más conocían del tema y podían expresar sus implicaciones. Sin embargo, esta tipología de fuentes fue de las menos partícipes en los contenidos.

<sup>16</sup> Tres entrevistas no tuvieron declaraciones sobre aspectos que dejaran observar si se consideraba responsable o no.

**Confiabilidad.**

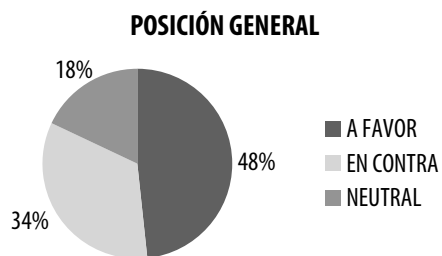
- Hubo 75 fuentes y 42 actores, equivalentes a 2,3 fuentes y 1,3 actores por noticia. Las fuentes que aparecen en la mayor cantidad de noticias fueron:
  1. Los candidatos presidenciales: Petro (5), Duque (5), Vargas Lleras (4), Pinzón (3).
  2. La Asociación Nacional de Hidrocarburos (ANH): 11 veces.
  3. La Asociación Colombiana de Petróleo (ACP): 6 veces.
  4. Los ministros de MinMinas y MinAmbiente y la viceministra de MinMinas: 6 veces.
- Los actores que generaron la mayor cantidad de noticias fueron:
  1. La Asociación Colombiana del Petróleo (ACP) y Campetrol (5 noticias).
  2. Los candidatos presidenciales que estaban a favor: Duque, Vargas Lleras y Pinzón (5 noticias).
  3. Petro (4 noticias).
- Las fuentes personales fueron 65, las documentales 10 y las personales expertas 6.

*Análisis.* El que haya 2,3 fuentes y 1,3 actores por noticia es un buen indicio de confiabilidad, pero cuando se observa la dispersión de estos, la confiabilidad disminuye debido a que hay una alta concentración de fuentes y actores *públicos*, *empresariales* y *gubernamentales*, mas no hay suficiente presencia de fuentes *expertas* y grupos sensibles como los *ambientalistas*.

Así mismo, faltó que pobladores o *comunidades* cercanas a las zonas en disputa (como el Magdalena Medio, Boyacá y Barrancabermeja) fueran incluidas como fuentes, ya que ellos serían los principales afectados e involucrados con la extracción en YNC. Al respecto, el gobernador de Boyacá fue una fuente importante y habló en nombre de los pobladores, pero es diferente si ellos –que son los protestantes– tuvieran la palabra y explicaran sus razones, ya que podrían generar mayor conexión y expondrían otra perspectiva de los hechos.

Este criterio también disminuye porque 87% de las fuentes son *personales*, mientras que las *documentales*, que suelen ser más *neutrales* y otorgan mayor confiabilidad sobre lo dicho, apenas llegan a 13%. Esta falencia podría solventarse con la selección de fuentes *expertas*, pero como ya se ha mencionado antes, su aparición es casi imperceptible puesto que solo 8% de las fuentes tienen este perfil.

Por otro lado, el análisis de fuentes noticiosas más el análisis de entrevistados dio como resultado una parcialidad en la medida en que hubo más apariciones de personas y documentos a favor del *fracking* (48%) que de aquellos que se mostraron en contra (34%) o neutrales (18%). (Gráfica 16).

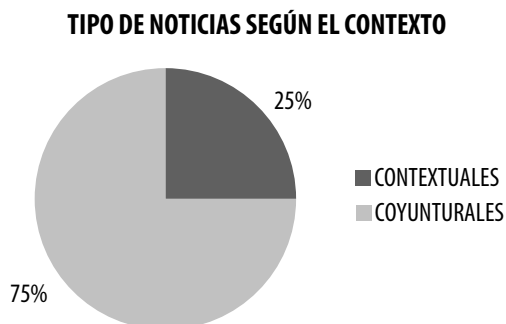


**Gráfica 16. Comparativo posiciones generales frente al fracking.**

Lo anterior da cuenta de una baja confiabilidad, la cual disminuye aún más cuando se revela que la ACP, fuente y actor principal en las noticias y entrevistas, también es el principal patrocinador del especial (sesgado) que *El Tiempo* publicó sobre el *fracking*.

#### **Adecuación y transparencia.**

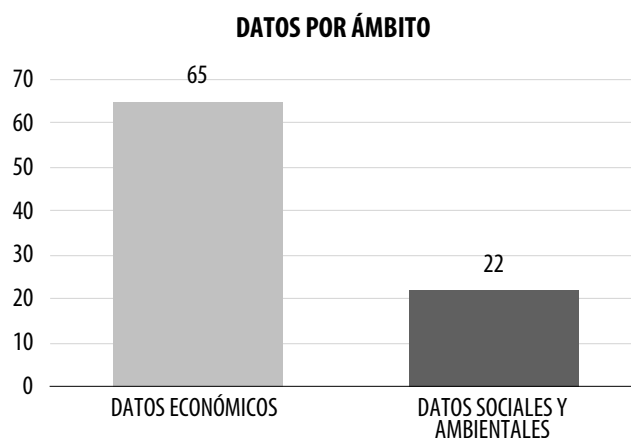
En la muestra de 32 noticias, hubo 24 que se quedaron en el cubrimiento específico de algún acontecimiento sin tener en cuenta antecedentes o posibles consecuencias de los hechos o declaraciones. En general, las piezas que no tuvieron contexto estaban enmarcadas en los subtemas de *inseguridad jurídica* y *pronunciamientos gubernamentales*; categorías en las que simplemente se cubrían las declaraciones de personas acerca de la autorización o prohibición del *fracking* y la falta de claridad en cuanto a las instituciones encargadas de tomar la decisión y hacer las regulaciones.



**Gráfica 17. Porcentajes de noticias contextuales y coyunturales.**

Las 8 noticias que sí fueron contextuales estuvieron enmarcadas en los subtemas de *riesgos ambientales*, *necesidad económica* y *conflictividad social*. Estos datos indican falencias en la *adecuación* del medio, lo cual se incrementa al evidenciar que cuando las noticias apelaban más a la narrativa económica, no había fuentes que hablaran sobre el medio ambiente, mientras que cuando las notas tenían narrativas sociales y ambientales, sí se tenían en cuenta argumentos económicos y había fuentes que hablaban sobre la *inseguridad jurídica* y sobre cuestiones económicas.

Otro criterio que permitió identificar si el medio generaba más contexto en las noticias fue el número de datos (numéricos) en cada una. Así, se hallaron 87 datos en 18 noticias, lo que significa que hubo 14 piezas que no contaron con datos como elementos contextuales u orientadores para guiar el contenido (Gráfica 17).



**Gráfica 18. Datos por ámbito (económico y social-ambiental).**

Además, se evidencia una concentración extrema de los datos, a tal punto, que 6 de las 32 noticias contenían 54% de los datos. Esto significa que, aunque hubo piezas con datos, las demás contaban con poco más de dos datos por noticia; por eso, el promedio de datos por noticia solo llega a 2,7.

En cuanto al número de datos hubo un hallazgo interesante que da cuenta de la falta de *adecuación*: en las noticias no hay datos relacionados con las cantidades de agua requeridas para hacer *fracking*, tampoco sobre los volúmenes de posibles escapes de gases, estudios de riesgos, grados de sismicidad, biodiversidad, probabilidad de derrames, recuperación de fluidos o afectaciones a grupos sensibles.

Un tercer factor referido a la *adecuación* es la *transparencia*; criterio que implica determinar la manera en que se trató el tema. Sobre esto, se halló que en *El Tiempo* predominan las noticias donde lo *jurídico* está presente de alguna manera (aunque sea una simple frase), pues 16 noticias hacen mención del tema. Luego le siguen lo *económico* (14 noticias), lo *ambiental* (13), lo *social* (9) y solo hubo una noticia donde se tuvieron en cuenta (aunque fuese brevemente) todos los ámbitos del *fracking*.

Esta información contrasta con el cuadro que se presentó al inicio del análisis de contenido, donde se mostraba que lo *económico* estaba en primer lugar, mientras que lo *jurídico* y lo *ambiental* se hallaban en los dos encuadres menos representativos. La razón de esta inconsistencia es que en el análisis de *transparencia* se contó cada uno de los ámbitos tratados, aunque fuera en una frase pequeña, mientras que en el encuadre general se observó a la noticia como un todo en el que se determinó la orientación general de la noticia, no la particular.

Lo anterior también se explica con la Gráfica 19, donde se muestra que hay 14 noticias que solo apelan a un tipo de narrativa. Pues bien, 8 de esas 14 noticias son económicas, lo cual significa que la mayoría de veces que un contenido solo mostró uno de los ámbitos del *fracking* fue cuando se basó en elementos económicos.



**Gráfica 19. Diversidad de narrativas por noticia.**

Así mismo, se halló que 4 de esas 14 noticias solo se referían a lo *jurídico*, pero este subtema también estuvo presente en la mayoría (12) de noticias que tenían más de una narrativa. Esto se debe al panorama incierto mencionado en la segunda sección del presente escrito, pues se ve que la *inseguridad jurídica* frente *fracking* y la incertidumbre sobre su autorización o prohibición hace que las fuentes se refieran a los temas de autorización y regulación de la técnica de manera recurrente.

En términos de *transparencia* fue llamativo que en 7 contenidos (incluyendo entrevistas y especiales) se hiciera énfasis en que hay *desinformación* sobre el *fracking*. Según las denuncias, las comunidades no tienen conocimientos técnicos, hay desinformación respecto de los estudios y faltan datos e información técnica sobre la línea ambiental y de regulación. Sin embargo, 7 contenidos de 51 no son suficientes para afirmar que hubo *transparencia* y aunque el tema contó con 18 noticias con más de una narrativa, hubo una inclinación hacia lo *económico* y lo *jurídico* para contarlas; inclinación que también se observó al tener en cuenta la globalidad de géneros, pues el especial patrocinado se basó en la *necesidad económica* y las entrevistas y el especial propio no ahondaron específicamente en otros subtemas.

Por este motivo se establece que la *adecuación* y la *transparencia* en el medio fueron bajas, pues el *fracking* es un tema que por su naturaleza amplia y polémica debe contarse teniendo en cuenta los múltiples ámbitos que posee y como fue evidente en este caso, hubo grandes falencias al momento de construir la narrativa alrededor de los temas ambientales.

## Conclusiones

Aunque en *El Tiempo* hay carencias en términos de *adecuación, confiabilidad y transparencia* cuando se cubre el tema del *fracking*, es destacable que el ratio de fuentes en el medio fue superior al promedio colombiano. Al respecto se obtuvo que lo que más impidió que se diera información con potencial deliberativo fue un sesgo económico para aplicar la técnica, lo cual terminó por generar defectos en las funciones sociales y el cumplimiento de estándares normativos para la calidad de la información en el medio.

Lo anterior se concluyó luego de observar que el medio presentó una fuerte inclinación al contar el tema del *fracking* apelando a la “*necesidad económica*” de implementarlo. Esto se derivó al cuantificar el número y tipo de fuentes a los que *El Tiempo* recurrió para construir los contenidos que, en su mayoría, fueron agentes políticos y privados-económicos que estuvieron *a favor* de la técnica.

Así, la hipótesis de la presente investigación fue confirmada al obtener que el medio no cumplió con el estándar normativo de *dar voz* en aras de mantener un marco informativo en el que los argumentos económicos basados en las regalías y la autosuficiencia energética sobresalieran. Es por este motivo que, al cubrir el tema de *fracking*, *El Tiempo* no tuvo en cuenta a otras voces que habrían aportado perspectivas y conocimientos que advirtieran sobre las complicaciones sociales y afectaciones ambientales que podría generar la implementación de la técnica en el país.

Al respecto, fue notorio que en el cubrimiento sobre fracturación hidráulica no hubo fuentes como geólogos o expertos en recursos hídricos y ambientales para hablar del tema. Así como tampoco hubo habitantes o comunidades de las regiones colombianas más atractivas para la explotación de HNC. Además, solo dos fuentes pertenecieron a institutos de investigación sobre medio ambiente y en ningún caso se tuvieron en cuenta estudios sobre los riesgos ambientales de la técnica o sobre las causas de prohibición de la misma en otros países.

El encuadrar hacia la “*necesidad económica*” por parte del medio también dio como resultado su deficiencia en el estándar normativo del *escrutinio crítico*, la cual se evidenció con la construcción narrativa dada sobre las consultas populares que fueron mostradas, predominantemente, como una “*amenaza u obstáculo*” para el desarrollo económico del país. Sobre este resultado es claro que el subtema de *conflictividad social* fue el segundo más prominente luego de la *necesidad económica*, pero cuando se apelaba a este marco en el medio, nunca fue para darle voz a las “*víctimas*” o posibles afectados por la implementación de la técnica. De hecho, estas categorías no fueron tenidas en cuenta porque los periodistas no interpellaron a los productores de crudo o gremios petroleros sobre esta perspectiva en alguna noticia o entrevista.

La falta de *escrutinio crítico* por parte de *El Tiempo* también se corroboró con la ausencia de fuentes como comunidades o habitantes cercanas a las zonas más susceptibles para explotación en YNC y se ratificó con la aceptación del medio para publicar un especial patrocinado sobre el tema que, lejos de ser informativo, resultó sesgado hacia

la *necesidad económica* y éticamente incorrecto por la deliberada decisión de minimizar la importancia de los riesgos ambientales inherentes al *fracking* al comparar los aditivos usados en la técnica con productos de uso común.

Con todo, al analizar el total de los contenidos se hallaron tres elementos destacables en *El Tiempo* que dan cuenta de su incumplimiento de funciones sociales de entrega de información para el entendimiento mutuo y la deliberación:

- a) El medio, a pesar de tener un promedio aceptable de fuentes por noticia (2,3), no tuvo *diversidad de voces* en sus contenidos sobre *fracking*, pues las fuentes que podrían ampliar el panorama al ofrecer argumentos y juicios referidos a lo normativo, social y ambiental no fueron tenidas en cuenta.
- b) La falencia en la *diversidad de fuentes* no solo fue sesgada por el subtema de *necesidad económica*, también estuvo asociada a la posición de las personas o documentos frente a la extracción de HNC. Así, los informes, documentos y voces que estuvieron en contra del *fracking* fueron menos escuchadas, pues aparecen menos veces en las noticias (29%) en comparación con las que estaban a favor (50%). Además, cuando fueron fuentes, hablaron menos veces en comparación con aquellos que estaban *a favor*; hecho que se confirmó al cuantificar los verbos de atribución según su posición.
- c) Los riesgos ambientales asociados al *fracking* no solo fueron pomenorizados e ignorados en el especial patrocinado que publicó *El Tiempo*. La falta de información y advertencia sobre los riesgos asociados a la técnica también fueron ignorados casi por completo en las noticias, pues solo en 2 de las 32 se desarrolló el tema.

En el resto de las noticias no se hicieron advertencias al respecto y en las entrevistas tampoco hubo un desarrollo completo sobre las afectaciones que podrían generarse en suelos, aguas, aire y comunidades cercanas a los YNC. Solo en dos casos hubo un desarrollo aceptable de estas, pero en ningún caso se mencionaron datos, sentencias o estudios en los que se argumentara por qué no sería viable hacer *fracking* en Colombia.

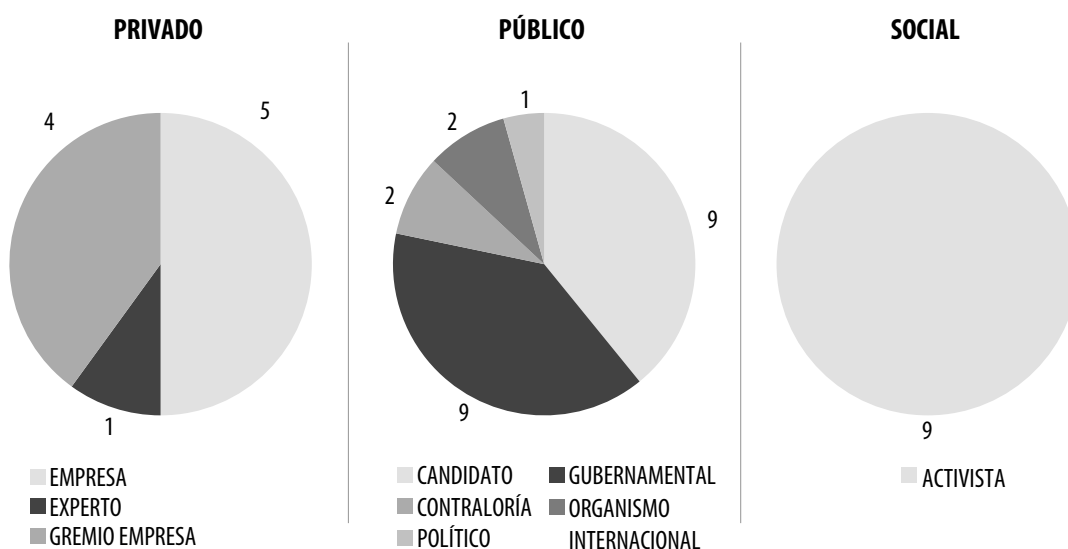
En el tema ambiental los periodistas tampoco tuvieron en cuenta la biodiversidad de Colombia en relación con los países donde se ha implementado la técnica, así como tampoco cuestionaron que las principales zonas donde puede implementarse el *fracking* son susceptibles de estrés hídrico.

Estos tres elementos y los descritos en el análisis del segundo nivel de agenda sobre las fuentes, actores y adecuación de los contenidos periodísticos dan como resultado que la construcción de la información en *El Tiempo* no respondiera completamente a las exigencias que la deliberación requiere, pues el modelo informativo que el periódico digital presentó sobre *fracking* desde el 28 de noviembre de 2016 hasta el 20 de septiembre de 2018 no fomentó espacios de discusión reflexivos alrededor de los argumentos más sensibles sobre la técnica, que son los ambientales y sociales.



En suma, si bien *El Tiempo* aportó para que las personas conocieran más sobre los elementos técnicos y económicos del *fracking*, no hubo una contribución importante al *razonamiento público* y la participación ciudadana en el cubrimiento sobre el tema, pues no se favoreció el que los ciudadanos accedieran a una información de calidad para que desarrollaran juicios sensatos, pues en cualquier caso, ninguna persona podría formar una opinión reflexiva sobre *fracking* sin tener en cuenta que a este le son inherentes riesgos sociales y ambientales como la exacerbación de la violencia, la extinción de grupos indígenas, la sismicidad inducida, la disminución de la calidad del aire o la contaminación de las aguas.

**Anexo 1.**  
**Distribución de los tres tipos de actores y sus roles con respecto al fracking**



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental de las noticias publicadas en *El Tiempo* entre el 28 de noviembre de 2016 y el 20 de septiembre de 2018.

## Referencias

- Ahumada Rojas, Omar G. (2018). Puede haber fracking con absoluta responsabilidad ambiental: Minminas. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2PxxgEVo>
- Alexa (2018). Top Sites in Colombia [en línea]. Recuperado de: <https://bit.ly/2UA95B1>
- Asociación Colombiana de Petróleo (2018, agosto 18). Impactos positivos del Fracking para Colombia [en línea]. Recuperado de: <https://bit.ly/2zTmfk9>
- Cifras & Conceptos (2017). *Noveno Panel de Opinión, 2017* [en línea]. Recuperado de: <https://bit.ly/2dXzCCN>
- Dan vía libre ambiental a yacimientos en los que se hará 'fracking' (2017, agosto 24). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2SKLjAT>
- Delgado Calin, Ginés y Juan Serigot Castellet (2016). Análisis crítico de la viabilidad del fracking. *Dyna, Ingeniería e Industria*, vol. 91, núm. 1, enero-febrero. DOI: <http://dx.doi.org/10.6036/7520>

- El año arranca con 54 consultas pendientes contra minas y energía (2018, enero 17). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2PvxT9B>
- El Tiempo (2018, septiembre 25). Fracking. Debate necesario [Contenido patrocinado por la Asociación Colombiana de Petróleo, ACP]. Recuperado de: <https://bit.ly/2OU7P8A>
- Ferrajoli, Luigi (2013). *Principia Iuris. Tomo 2. Teoría de la democracia*. Madrid, España: Trotta.
- Fierro Morales, Julio (2015). Riesgos e incertidumbres del fracturamiento hidráulico de yacimientos no convencionales [archivo Power Point]. Bogotá, Colombia: Grupo TERRAE de Investigación Geoambiental. Recuperado de: <https://bit.ly/2h7rYuw>
- Fracking, el debate está más vivo que nunca (2018b, agosto 27). *Semana Sostenible*. Recuperado de: <https://bit.ly/2omPVjq>
- García Jaramillo, Leonardo (2015). *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gargarella, Roberto (2011). La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas. En: *La democracia deliberativa a debate* (pp. 137-148). Medellín, Colombia: Cuadernos de Investigación Universidad EAFIT.
- Lemos González, María del Rosario y Mónica María Pedraza Rodríguez (2015). La autorización del fracking en Colombia, ¿una decisión apresurada? *Revista de Derecho Público*, núm. 35, julio-diciembre. DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.35.2015.09>
- Lorenzo, Rosa, María Cristina Rulli, Kyle Franke Davis, & Paolo D'Odorico (2018). The water-energy nexus of hydraulic fracturing: A global hydrologic analysis for shale oil and gas extraction. *Earth's Future*, vol. 6, núm. 5, mayo. DOI: <https://doi.org/10.1002/2018EF000809>
- Lipovetsky, Gilles (2003). *La era del Vacío*. Barcelona, España: Anagrama.
- Martins, Alejandra (2013). Qué es el fracking y por qué genera tantas protestas. *BBC Mundo*. Recuperado de: <https://bbc.in/2oduH7t>
- McCombs, Maxwell y Donald Shaw (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, núm. 2, verano. Recuperado de: <https://bit.ly/2Sz3Gby>
- McCombs, Maxwell y Donald Shaw (1995). Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting. *Comunicación y sociedad*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo. Recuperado de: <https://bit.ly/2PuziNS>
- Nieto Álvarez, Jaivier (2018, abril 8). En Medellín, ambientalistas marcharon contra el 'fracking'. *El Tiempo* [fotorreportaje]. Recuperado de: <https://bit.ly/2A2SUnt>
- Orozco, Margarita (2012). Información para deliberar. En: J. I. Cuervo y J. E. Ugarriza (Eds), *El giro deliberativo de la democracia* (pp. 393-409). Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Plantean fórmula para que petroleras salgan rápido de crisis (2016, noviembre 28). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2L8gxz1>
- Post, Robert (2007). Religión y libertad de expresión: los retratos de Mahoma. En: L. García Jaramillo (Ed.), *Nuevas perspectivas en la relación/tensión entre la democracia y el constitucionalismo* (pp. 95-132). Lima, Perú: Grijley.
- Preocupaciones más comunes: preguntas y respuestas (2018, septiembre 25). Especiales: 'Fracking', un debate necesario. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Emzv4p>

- Presentan proyecto para prohibir el fracking en Colombia (2018a, agosto 1). Semana Sostenible. Recuperado de: <https://bit.ly/2KoqXJ6>
- ¿Qué es el Fracking y cuáles son sus efectos en el medio ambiente? (2018, agosto 30). *El Tiempo* [archivo de video]. Recuperado de: <https://bit.ly/2MDGfiS>
- ¿Qué opinan expertos sobre la posibilidad del fracking responsable? (2018, agosto 15). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2MAe70a>
- Roa-García, María Cecilia (2017). Environmental democratization and water justice in extractive frontiers of Colombia. *Geoforum*, vol. 85, octubre. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.07.014>
- Rueda, María Isabel (2017, junio 27). ¿Las consultas populares están usurpando el subsuelo de la Nación? *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2RPuQLz>
- Schneider, Frédéric (2014). Yacimientos no convencionales [archivo Power Point]. Nanteurre, Francia: Beicip-Franlab. Recuperado de: <https://bit.ly/2Qre48X>
- Sen, Amartya (2010). *La idea de justicia*, trad. Hernando Valencia Villa. Madrid, España: Taurus.
- Silva Barbosa, Pablo Blas Tupac y Fernando Carriazo (2017). Costos económicos de las externalidades ambientales del *fracking*: un análisis de metarregresión y algunas implicaciones para Colombia. *Ambiente y Desarrollo*, vol. 21, núm. 41, julio-diciembre. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ayd21-41.ceeaa>
- Velasco, Juan Carlos (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Claves de Razón Práctica*, núm. 167, noviembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2QJ5dhX>

# Debate de competencias jurídicas en el caso de “Jesús Santrich”: Tratamiento noticioso de *El Tiempo*

Valentina Gómez Zapata<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo busca explicar en qué medida *El Tiempo* ha contribuido a la formación de un proceso de deliberación pública frente a la captura del integrante de la Farc, “Jesús Santrich”, indagando sobre el cubrimiento noticioso que el medio otorgó a las repercusiones judiciales y políticas. Se contextualiza sobre quién es “Jesús Santrich”, su papel en el marco de los acuerdos de paz, los antecedentes de la captura e investigación por parte de la Fiscalía y la DEA, y el debate judicial sobre las competencias institucionales en el caso: el encuadre priorizado por el medio. Se realiza un seguimiento a 42 noticias, dos entrevistas y un editorial publicados por *El Tiempo* entre el 9 de abril y el 7 de agosto de 2018, los cuales se analizan a la luz de los estándares de calidad en la presentación de la información y el rol de los medios de comunicación frente a la construcción de la deliberación ciudadana en la democracia contemporánea.

**Palabras clave:** Jesús Santrich, debate judicial y competencias institucionales, medios de comunicación y deliberación ciudadana, *agenda setting*.

## Introducción

Los medios de comunicación reflejan el mundo real a través de la cobertura mediática. Su rol está guiado por situaciones de alta controversia social donde intervienen asuntos que necesitan la construcción de un consenso y que son incluidos dentro de la agenda pública. Los acuerdos de paz de La Habana son el ejemplo más claro, al necesitar un respaldo que contribuya a su desarrollo y genere espacios de participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Estudiante de último semestre, pregrado en Comunicación Social, Universidad EAFIT. Correo electrónico: [vgomezz@eafit.edu.co](mailto:vgomezz@eafit.edu.co)

Es en dicho contexto en el que se lleva a cabo el seguimiento a las noticias publicadas por el periódico *El Tiempo* sobre la captura y posible extradición del ex comandante de las Farc Jesús Santrich, teniendo en cuenta su rol en el marco del acuerdo para la terminación del conflicto en Colombia.

La captura de Santrich a raíz de una investigación realizada por la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y la Fiscalía General de la Nación ha generado un debate público centrado en el futuro de los Acuerdos de Paz y las implicaciones político-judiciales de este hecho, como la discusión sobre el tratamiento del caso a manos de la Justicia Especial para la Paz o la justicia ordinaria y la curul adquirida por Santrich en la Cámara de Representantes.

En el proceso político que vive el país este hecho ha significado la manifestación de diversos sectores sociales, políticos e institucionales. De modo que resulta pertinente observar la forma en que los medios han abordado el hecho, a sabiendas de que son actores fundamentales en la construcción de la opinión pública y la participación de la sociedad civil.

Para la investigación se elige al periódico *El Tiempo* en su versión digital, a partir de tres criterios: clasificación de noticia, audiencia y posición frente a los acuerdos de paz. El primer criterio obedece a que el diario estableció dos categorías principales: política y justicia, lo cual facilita la selección en términos de encuadre (*framing*) y primacía (*priming*). En cuanto al segundo criterio, según el Estudio General de Medios realizado en 2016 por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (ACIM), *El Tiempo* registró una audiencia diaria de 958 000 personas, y según la métrica de audiencia del sistema de Amazon (Alexa, 2018) *El Tiempo* es una de las páginas más consultadas de internet pues cuenta con un tráfico de búsqueda de 43,10%, lo que ha permitido que se posicione como el medio de prensa más importante del país. Por último, se seleccionó un periódico que estuviera a favor del acuerdo de paz para analizar cómo abordaba un hecho que podía afectarlo.

El seguimiento a las noticias publicadas entre el 9 de abril y el 7 de agosto de 2018 atiende a dos asuntos importantes: el primero es la captura de Jesús Santrich por una orden que lo acusa de conspirar para enviar diez toneladas de cocaína a los Estados Unidos, y ese mismo día *El Tiempo* publicó seis noticias sobre el tema. La fecha final de la investigación se eligió porque el 7 de agosto fue la posesión del nuevo presidente de Colombia Iván Duque Márquez; por ende, en este trabajo no se analizan las situaciones posteriores debido a que estas tienen lugar en un contexto diferente que requiere un estudio más amplio.

Para el objeto de la investigación se recopilieron 42 noticias, dos entrevistas y un editorial seleccionados de acuerdo con la relevancia que el medio le dio a las implicaciones del proceso contra Santrich y los estándares informativos de *El Tiempo* en el cubrimiento del hecho, a partir de la teoría de la *agenda setting* y sus conceptos de encuadre y primacía (*framing* y *priming*). Por tanto, es importante precisar que la pregunta de investigación del proyecto es: ¿Cuál ha sido el tratamiento noticioso que *El Tiempo* le ha dado al proceso de extradición de Jesús Santrich y a las repercusiones político-judiciales que ha traído consigo?

En este sentido, se espera evidenciar la hipótesis de que *El Tiempo* ha priorizado el debate judicial con respecto a la captura y el proceso de extradición de Santrich, mientras que puso en un segundo plano el debate político acerca de las repercusiones en el proceso de paz. Con el fin de identificar lo anterior, se determinó como objetivo general definir la posición y los criterios utilizados por *El Tiempo* en la construcción de la noticia sobre la captura de Jesús Santrich. De este propósito se desprenden cuatro objetivos específicos: 1) Identificar el rol de los medios de comunicación en la construcción de una opinión pública deliberativa y la relevancia de esta función en el marco de una democracia constitucional; 2) determinar el encuadre, la primacía y la agenda que estableció *El Tiempo* con respecto a la captura de Santrich; 3) buscar los actores y las fuentes principales que *El Tiempo* hace visibles en la agenda sobre el tema; y 4) identificar si el enfoque que el medio le dio al cubrimiento noticioso fue adecuado y transparente con respecto al tema.

Para el cumplimiento de los objetivos mencionados, además de las noticias de *El Tiempo*, se tendrán en cuenta otros tipos de fuentes como la orden de captura de Santrich emitida por la Interpol, la Ley Estatutaria de la JEP, la decisión de la Corte Constitucional sobre las competencias de los sistemas judiciales en el caso de Santrich y la figura de la silla vacía.

## **Jesús Santrich, principales aspectos de un debate político y judicial**

El 9 de abril de 2018 Jesús Santrich, cuyo nombre de pila es Seuxis Pacías Hernández Solarte, fue capturado con base en una circular roja de la Interpol y por solicitud del Juzgado de la Corte del Distrito Sur de Nueva York que lo acusa de narcotráfico. La investigación realizada por la DEA tuvo como génesis los intentos de terceras personas para incluirse en las listas de los excombatientes de las Farc, con el fin de conseguir los beneficios de la Justicia Especial para la Paz (JEP).

En el curso de la investigación surgió otro escándalo relacionado con los recursos del posconflicto y la adjudicación de contratos millonarios para proyectos productivos a empresarios como Marlon Marín, abogado y sobrino de Iván Márquez, a quien se le inició un seguimiento y fue interceptado por la Fiscalía y la DEA concertando embarques de cocaína. En las conversaciones, “Marcos”, infiltrado de la DEA y supuesto cliente de Marín que decía ser un enviado de Rafael Caro, tercero al mando del cartel de Sinaloa, le exigió a Marín garantizar la seriedad del negocio con un líder de la organización. Así fue como, según los audios, Marín se comunicó con Santrich –a quien llama “Trichi”– para agendar dos reuniones, el 1º y el 8 de noviembre de 2017 respectivamente; de esta última surge una foto en la que se ve a Santrich recibiendo un dólar, que según la investigación sería la llave para el primer pago realizado en Miami en una entrega controlada por la DEA.

Dentro de la planeación del negocio participó el empresario Fabio Younes quien aparece en las grabaciones del 8 de agosto de 2017 hablando de “5 televisores”, y quien contactó al empresario Armando Gómez España, sindicado de entregar en el vestíbulo

de un hotel de Bogotá los cinco kilos de coca. Aunque el traspaso de la droga nunca se concretó, en la orden de la DEA contra Santrich se le acusa de conspiración por querer proveer 10 000 kilogramos de cocaína a cambio de 15 millones de dólares.

La embajada de los Estados Unidos radicó la solicitud formal de extradición de Seuxis Paucias Hernández Solarte el 7 de junio, cuando se cumplía el plazo de los sesenta días posteriores a la fecha de la captura que estipula el artículo 511 de la Ley 906 de 2004, para que el país requirente formalice el trámite. La orden de extradición fue remitida al Ministerio de Justicia, encargado de examinar la documentación, así como a la Secretaría Judicial de la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Fiscalía General de la Nación (Pineda, 2018).

Según el perfil publicado en *Infobae* por la periodista Adriana Chica (2018), Santrich ingresó a las filas del frente 19 de las Farc a los 21 años; fue designado como jefe del Bloque Caribe –casi toda su actividad en las Farc estuvo ligada a estructuras en esa región– y negociador del acuerdo de paz con la presidencia de Andrés Pastrana, y en el acuerdo actual; a su vez fue uno de los tres representantes en la comisión de impulso y verificación a la implementación de los acuerdos, y el candidato a la Cámara con mayor número de votación (3274 votos) obtenida en el país por el partido Farc. Santrich es hoy un objeto de debate porque es uno de los protagonistas del proceso de paz que se llevó a cabo entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Farc.

El proceso que concluyó con la firma del Acuerdo en Bogotá el 24 de noviembre de 2016 y fue refrendado por el Congreso el primero de diciembre de ese mismo año, estableció un mecanismo de justicia transicional mediante el Acto Legislativo 01 del año 2017 que creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La propuesta inicial de este acto legislativo, que contemplaba más de 200 artículos, fue reducida a 76 por el Gobierno, que además planteó la posibilidad de que la JEP practicara pruebas más allá de la verificación de requisitos formales en procesos de extradición. En este sentido el artículo 54 del proyecto señala que la Sección de Revisión de la JEP en el desarrollo de sus tareas podría solicitar la información a las autoridades y ordenar la práctica de pruebas necesarias para su resolución.

Teniendo en cuenta que Santrich como miembro de las Farc suscribió el acta para acogerse a la JEP, la captura realizada por la Fiscalía fue el punto de partida para el debate institucional. Sin embargo, los acuerdos establecen que las personas que siguieran delinquiendo después de que el Congreso refrendó el proceso de paz pasarían a manos de la justicia ordinaria. La JEP, que para ese momento no tenía una ley de procedimiento aprobada por el Congreso ni avalada por la Corte Constitucional, solicitó pruebas de la captura a la Fiscalía General de la Nación y suspendió el 17 de mayo de 2018 el proceso de extradición sin haber recibido la orden oficial de Estados Unidos. Lo cual desató tensiones institucionales que llegaron a la Corte Constitucional, quien determinó que las capturas son competencia de la Fiscalía y que la suspensión de extradición hecha por la JEP no se puede aplicar porque es contraria a la Constitución, de modo que eliminó el protocolo 001 de 2018 en el que la JEP establecía los pasos del proceso de extradición.

La Corte Constitucional estableció, entonces, que el artículo 54 limita el papel de la JEP a revisar –en un plazo de 120 días– si el delito que cometió Santrich fue antes o después de los Acuerdos de Paz, en concreto, después del primero de diciembre de 2016, para lo cual la Fiscalía General de la Nación tiene el deber de remitir el expediente de Santrich y proporcionar las pruebas que dicha Jurisdicción considere necesarias para la determinación de la comisión de los presuntos hechos en la fecha señalada. En caso de que se compruebe que los hechos por los que se acusa al líder de la Farc se realizaron posteriormente al primero de diciembre de 2016, el caso de Santrich pasaría a manos de la Corte Suprema de Justicia y luego al Presidente de la República.

Santrich dio paso también a un debate político por una huelga de hambre que inició el mismo día de su captura en protesta por las acusaciones que le fueron emitidas, razón por la cual fue trasladado al Hospital El Tunal y recluido en la sede de la Fundación Caminos de Libertad –una institución del Episcopado colombiano– por solicitud de Jean Arnault, jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Su situación preocupó a varios sectores del país incluyendo a los medios de comunicación que recordaron cómo “la muerte del guerrillero norirlandés Bobby Sands, tras 66 días de huelga de hambre, agudizó el conflicto en Irlanda del Norte”, como lo anota la editora de paz de *El Tiempo* en una noticia titulada “Santrich: la transformación de un caso judicial en un caso político” (Gómez Giraldo, 2018). El sábado 2 de junio, luego de constatar que su estado de salud era normal, las autoridades lo devolvieron a la cárcel La Picota de Bogotá.

Por otra parte, en la Cámara de Representantes se inició un debate por la posesión de Santrich, primero porque el Artículo 183 de la Constitución establece que quien no reciba el cargo presencialmente perderá su investidura a los ocho días de la fecha de posesión, es decir que Santrich, al estar recluido en la cárcel La Picota de Bogotá, no podía asistir a las instalaciones del Congreso el 20 de julio, y segundo porque el partido Farc –que tiene garantizada su representación política con cinco senadores y cinco representantes a la Cámara, gracias al Acuerdo de Paz– corre el riesgo de que se le aplique la figura de la silla vacía, puesto que el Artículo 134 del Acto legislativo 01 de 2009 plantea que un partido político no podrá reemplazar la curul después de que uno de sus congresistas haya sido sancionado por delitos administrativos, de narcotráfico o relacionados con grupos al margen de la ley. Sin embargo, la discusión pública se ha dado porque los defensores de Santrich aducen que así esté capturado aún no ha recibido una condena, y que los delitos por los que se le acusa son de carácter internacional.

Por último, es importante aclarar que luego del acuerdo de paz las Farc pasaron a ser la Farc. Es decir, cuando se utiliza el artículo “las” se hace alusión al grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y cuando se emplea el artículo “la” se hace referencia al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.



## **El rol de los medios de comunicación frente a la construcción de la deliberación ciudadana en la idea contemporánea de democracia**

La democracia entendida como los procedimientos que atribuyen al pueblo reglas y derechos para la participación en la toma de decisiones políticas, constituye una perspectiva formal que se limita a comprender el poder de la mayoría como una voluntad popular. Según Ferrajoli (2013), el sustento de un sistema político para definirse como democrático debe abarcar un espectro más amplio que agrupe rasgos formales y sustanciales, para defender unos derechos fundamentales que son esenciales en una democracia constitucional. En la sociedad actual el ideal de democracia más amplio está ligado a la deliberación –que representa el modelo normativo de la democracia constitucional mencionada– y cuyo antecedente es la crisis del Estado de bienestar, cuando se empezaron a buscar planteamientos de una democracia más participativa en la que la mayoría no fuera la única base para fundamentar la toma de decisiones (García, 2015: 223).

Entendiendo la importancia de la deliberación en la concepción de una democracia contemporánea, este trabajo pretende ahondar en los aspectos que han contribuido al fortalecimiento de la democracia. Para ello se tendrán en cuenta los ideales de la política deliberativa, las condiciones que permiten su desarrollo y las técnicas de los medios de comunicación para la construcción de una opinión pública que genere espacios de participación.

### **Ideales de la deliberación en una democracia.**

El término deliberación no constituye un vínculo directo con la democracia, en el sentido en que surge de forma independiente. Partiendo de la fundamentación en la discusión pública del sistema democrático ateniense –que ha tenido más fuerza que el propio procedimiento electoral implantado (Sen, 2010)–, se puede evidenciar que en Grecia la deliberación era un elemento básico de la democracia. Sin embargo, su concepción normativa fue acuñada por Bessette para oponerla a las concepciones elitistas estadounidenses, las cuales establecían que la política debía concebirse como un espacio en el que se desarrollen intereses encontrados (García, 2015: 235).

De este modo la reflexión contemporánea sobre la democracia entiende la deliberación como un modelo normativo, en el que la toma de decisiones políticas incluye la adopción de un proceso colectivo. La importancia de la participación ciudadana y su integración en una sociedad moderna y plural ha replanteado la visión tradicional –que según Sen (2010: 354), ponía el acento de la democracia en los votos– por una visión más sustantiva, para la cual la deliberación ha profundizado la democracia en el sentido en que incorpora al proceso político virtudes como la depuración de errores lógicos o fácticos que llevan a que la gente controvierta u opine más.

Así mismo, la deliberación se fundamenta en las razones a las que públicamente se puede acceder para presentar un argumento a favor o en contra de una decisión. Este factor es importante porque establece escenarios claros de participación. Sen (2010:

356) destaca que el razonamiento público contribuye a la política en la medida en que fomenta el diálogo y la interacción pública. En este sentido, la democracia deliberativa se caracteriza por procesos adaptativos, colectivos y públicos que garantizan el derecho de igualdad y libertad en la participación ciudadana y permiten orientar la toma de decisiones y la posterior revisión de ellas, por lo que en el marco de esta democracia se abre la posibilidad al intercambio de opiniones y la legitimación de procesos políticos por medio de decisiones colectivas.

Si bien lo anterior hace de la deliberación una herramienta para el fortalecimiento de la concepción tradicional, es importante tener en cuenta que es un mecanismo que complementa los procedimientos de votación (Velasco, 2006). De igual forma, para que la deliberación contribuya a dar legitimidad a las decisiones democráticas es indispensable que las personas que participan del proceso estén dispuestas a cambiar de opinión si los argumentos lo ameritan. Esto es, garantizar que la regla de mayorías pueda someterse al cumplimiento de una discusión colectiva (Velasco, 2006). Cuando el desacuerdo con respecto a ciertas decisiones aparece representado por las minorías, el ejercicio de la desobediencia civil se convierte en una forma de expresar pacíficamente sus diferencias con la opinión de la mayoría, tomando en consideración que esta última está configurada por los medios de comunicación que ejercen un poder a través de la información.

### **Papel de los medios de comunicación en la construcción de una opinión pública deliberativa.**

La teoría de la *agenda setting* ha permitido determinar cómo los medios de comunicación configuran el modo en que las personas comprenden el mundo a partir de las imágenes que transmiten, teniendo en cuenta tanto aspectos cognitivos como afectivos. Dicha teoría fue acuñada en el estudio realizado por McCombs y Shaw sobre las elecciones presidenciales norteamericanas. Esta función de la prensa se logra a través de la prioridad y los atributos dados a ciertos temas a partir de la primacía (*priming*) y el encuadre (*framing*). El primero hace referencia a la selección de ciertos asuntos de interés y la exclusión de otros y el segundo a la forma como los medios transfieren y traducen los aspectos (cualidades, atributos) de los temas.

En ese mismo sentido, la función social de los medios de comunicación basada en la entrega de información resulta fundamental para la eficacia de la democracia, teniendo en cuenta que la participación ciudadana requiere un conocimiento y un análisis de los procesos políticos. Orozco (2012) menciona una serie de condiciones que son necesarias para la democracia y que en la práctica dependen del flujo de información dado por la prensa, en la medida en que brindan a los ciudadanos más recursos para participar de los debates públicos.<sup>2</sup> Lo anterior se debe en parte a que los *mass media* han obligado a un proceso de modernización de la política, en la que los debates

---

2 Orozco hace referencia a los componentes de la democracia expuestos por Robert Dahl: libertad de formar asociaciones y de expresarse; derecho a votar y ser elegido; elecciones libres; instituciones que garanticen la voluntad del pueblo, y fuentes alternativas de información.

dados en espacios institucionalizados o foros públicos se han tenido que adaptar a los nuevos formatos de la comunicación (Velasco, 2006), de modo que los medios crean una mayor participación ciudadana (Orozco, 2012: 396) porque constituyen la fuente de información necesaria para el desempeño de los derechos cívicos y los espacios a través de los cuales se lleva a cabo el razonamiento público.

El papel de los medios también debe garantizar un mayor potencial de deliberación para que su función no quede condicionada al entretenimiento. Cuando se habla de “mayor potencial para la deliberación” se hace referencia a las estrategias que promueven el diálogo ciudadano (Orozco 2012: 396), esto significa que el tratamiento de los temas responde al nivel de conexión entre los ciudadanos y la vida pública. En este sentido, es necesario identificar de qué manera la información puede generar un mayor potencial de deliberación.

La noticia como instrumento para la difusión de información responde a unos principios de calidad periodística basados en unos parámetros mediante los cuales se elige un hecho, se trata y se transmite al público. Sen (2010: 365) describe cuatro estándares normativos que contribuyen a la formación de una prensa libre e independiente para garantizar el proceso del razonamiento público:

1. *La calidad de vida*. Los medios de comunicación contribuyen a la libertad de expresión, a la capacidad de los individuos para comunicarse y a la comprensión del mundo en que vivimos.
2. *Fomento del escrutinio público*. La función de la prensa, además de suministrar información, se centra en la difusión de conocimiento a través de un periodismo especializado (investigativo) a fin de brindar las herramientas necesarias para mejorar la competencia crítica frente a diversos temas.
3. *Pluralidad de temas*. Los medios deben incluir dentro de su agenda temas a los que generalmente se les da voz cuando representan una crisis para el país, pero que al acudir a casos particulares quedan en el anonimato.
4. *Formación de valores*. El discurso público representa un proceso interactivo, mediante el cual surgen nuevas normas, valores y prioridades como, por ejemplo: la reducción del tamaño de las familias, lo que exige una prensa libre y una apertura a la comunicación que no castigue el desacuerdo.

En la misma línea, Orozco (2012) menciona otros criterios que contribuyen a que la información esté dotada de un mayor potencial deliberativo; estos son:

5. *Nombrar para conectar*. Hace referencia a la forma en la cual se atribuye jerarquía, cómo se titulan o adjetivan las situaciones problemáticas, ya que con base en ello nacen las preocupaciones de los individuos. De modo que la influencia de los medios en la opinión pública requiere que las formas de comunicación o el lenguaje utilizado no se quede solo en la reproducción, sino que busque la conexión del público con los asuntos problemáticos.

6. *Enmarcar para dialogar*. Se entiende como un proceso en el que se escogen algunos aspectos de la realidad a los que se les otorgará un mayor énfasis para definir su problema, diagnosticar sus causas y proponer soluciones. La función de enmarcar comprende una perspectiva pública para interpelar a los ciudadanos, a fin de que estos puedan aportar desde su propio rol (Orozco, 2012: 403).
7. *Pluralidad de fuentes y actores*. La diversidad de las fuentes no solo implica la inclusión de múltiples voces en las noticias sino además el reconocimiento de todos los actores como sujetos activos, garantes de derechos, que aportan a la construcción, desarrollo y solución de un hecho. Para Orozco (2012) este punto es fundamental por cuanto constituye un requisito para que las funciones de encuadrar y nombrar puedan promover la deliberación ciudadana.

El proceso de construcción de una noticia requiere que los profesionales se pregunten también por ¿quiénes no han hablado todavía?, a fin de obtener historias más plurales a partir de la integración de voces. En ese sentido, Orozco (2012) y Sen (2010) coinciden en que se debe fortalecer la investigación social, para garantizar que el trabajo de reportería genere mayor potencial de deliberación.

En conclusión, los medios de comunicación, entendidos como el lugar en donde se hacen públicos los distintos puntos de vista, tienen el reto de generar información con mayor potencial deliberativo ampliando los enfoques y las perspectivas (Orozco, 2012: 403). La fuerza del razonamiento público depende en gran medida de las oportunidades que las instituciones y la práctica le den a la discusión (Sen, 2010: 367). Por tanto, en la medida en que los ciudadanos puedan no solo acceder a la información sino participar de ella, la función del periodismo se estará cumpliendo en el marco de una democracia deliberativa.

## Análisis e interpretación del contenido

**Tabla 1.**  
*Cubrimiento informativo del caso Santrich entre el 9 de abril y el 7 de agosto de 2018*

Mes	Número de apariciones	Selección		
		Noticias	Entrevistas	Editorial
Abril	15	15	1	
Mayo	14	14		1
Junio	8	8	1	
Julio	5	5		
Agosto	3	3		
<b>Total: 45</b>				

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental del cubrimiento periodístico del periódico *El Tiempo* entre el 9 de abril y el 7 de agosto de 2018.

## Noticias.

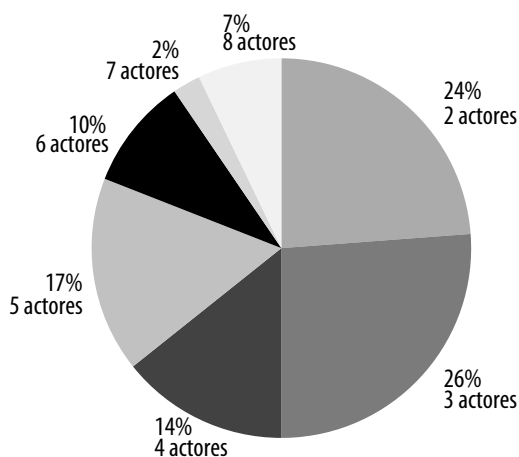
En el período comprendido entre el 9 de abril y el 7 de agosto de 2018 *El Tiempo* publicó en total 80 noticias. Sin embargo, para el análisis del caso se escogieron 45 porque el medio repetía noticias con diferentes titulares, de modo que se seleccionaron las que contenían más información. En el cubrimiento del hecho se nota que las publicaciones fueron disminuyendo gradualmente según el mes, es decir, que a mayor paso del tiempo menor cubrimiento noticioso. Se evidencia que el momento con mayor número de notas emitidas fue cuando se efectuó la captura de Santrich en el mes de abril, con catorce noticias y una entrevista.

## Actores.

Los actores que aparecen en las noticias son quienes se ven implicados en el hecho, pero no necesariamente tienen que ser partícipes, ya que estos pueden ser objeto de acciones o declaraciones; es decir, pueden ser protagonistas o sujetos. En el cubrimiento sobre Santrich, *El Tiempo* incluyó 50 actores en las 42 noticias analizadas (no se incluyen el editorial y las entrevistas porque fueron analizadas en otros apartados); dichos actores aparecieron en 167 ocasiones, algunos con mayor frecuencia que otros.

En la Gráfica 1 se observa el porcentaje de noticias según el número de actores que aparecen en ellas. En 11 notas hay 3 actores, en 10 publicaciones 2, en 7 piezas se muestran 5, en 6 noticias aparecen 4, en 4 noticias hay 6 actores, en 3 publicaciones participan 8 y en una hay 7. De igual forma, el promedio de actores por noticia es de 4, esto teniendo en cuenta el número de apariciones dividido por el número total de publicaciones analizadas (167 y 42, respectivamente).

**PORCENTAJE DE NOTICIAS SEGÚN EL NÚMERO DE ACTORES**



**Gráfica 1. Porcentaje de noticias y número de actores. Elaboración propia.**

La Tabla 2 muestra la clasificación de actores según su tipo, con las respectivas instituciones, los actores por institución a la que representan y el número de menciones, teniendo en cuenta que las instituciones como tal también son actores.

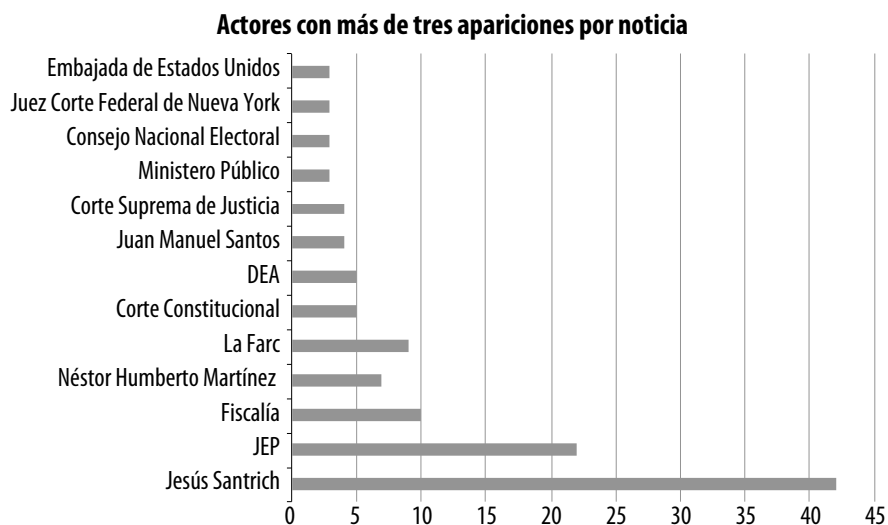
**Tabla 2.**  
**Clasificación de actores, instituciones y número de menciones**

Tipo de actores	Institución	Actores de la institución	Menciones
<b>Públicos Judiciales</b>	Jurisdicción Especial para la Paz	Patricia Linares (presidenta de la JEP)	25
		Francisco de Roux (Comisión de la Verdad)	
	Fiscalía General de la Nación	Néstor Humberto Martínez (Fiscal General)	17
	Corte Constitucional	Alejandro Linares (presidente de la Corte Constitucional)	9
		Luis Guillermo Guerrero (Magistrado)	
		Alberto Rojas (Magistrado)	
		Antonio José Lizarazo (Magistrado)	
	Corte de Federal de Nueva York	Jurado de la Corte del Distrito Sur de Nueva York	4
	Consejo de Estado		1
	Corte Suprema de Justicia		4
Juzgado 61 de Bogotá		1	
DEA		5	
<b>Públicos Gubernamentales</b>	Gobierno	Ministerio del Interior	8
		Ministerio de Justicia	
		Juan Manuel Santos (Presidente)	
<b>Públicos Órganos de control</b>	Ministerio público	Procuraduría	9
		Fernando Carrillo (Procurador)	
		Consejo Nacional Electoral	
<b>Públicos Políticos</b>	Partido Farc	Jesús Santrich	64
		Iván Márquez	
		Líderes de Farc	
		Timochenko	
		Victoria Sandino	
	Partido Liberal	Alejandro Chacón (Representante Cámara)	
	Partido Polo Democrático	Andrés Cepeda (Senador)	
	Partido Centro Democrático		
	Partido Conservador		
Partido Cambio Radical			

Tipo de actores	Institución	Actores de la institución	Menciones
<b>Público Legislativo</b>	Congreso	Comisiones de Paz	3
<b>Públicas Internacionales</b>	Misión de verificación ONU	Jean Arnault (Jefe de la Misión en Colombia)	10
	Embajada de EE. UU.	Kevin Whitaker (Embajador)	
	Embajada de Noruega	Anne Heidi (Representante)	
	Embajada de Cuba	José Luis Ponce (Embajador)	
	Unión Europea	Eamon Gilmore (Delegada)	
<b>Privados</b>	Fabio Younes (Empresario)		7
	Armando Gómez (Empresario)		
	Marlon Marín (Abogado)		
	Álvaro Leyva (Exministro)		

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental del cubrimiento periodístico del periódico *El Tiempo* entre el 9 de abril y el 7 de agosto de 2018.

Como se mencionó anteriormente, hay un total de 167 apariciones de actores en las noticias, pero se registran 50 teniendo en cuenta que un mismo actor aparece en varias notas. En la Gráfica 2 se muestra cuáles son los actores que registran más de tres apariciones por noticia.

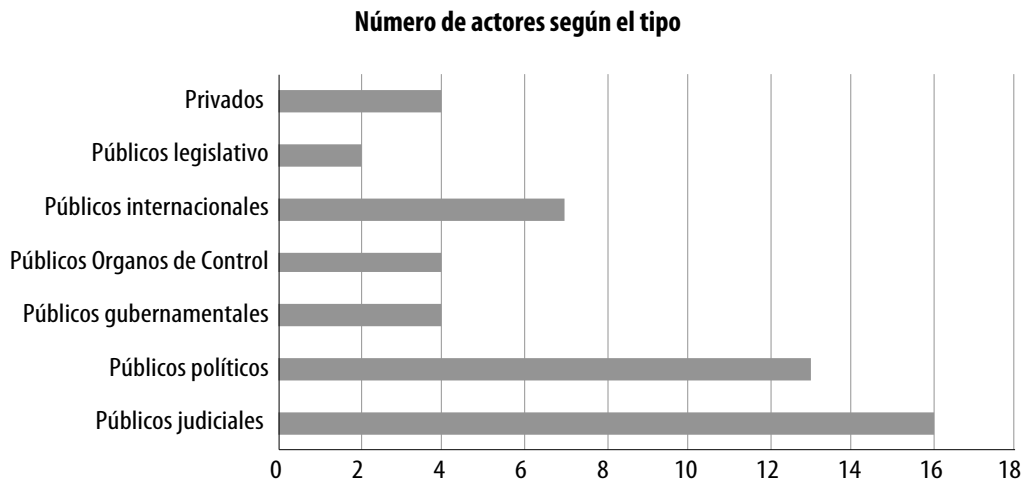


**Gráfica 2. Apariciones de los actores en el corpus de noticias. Elaboración propia.<sup>3</sup>**

<sup>3</sup> Todas las gráficas del artículo son propias, razón por la cual no se hará esta mención de aquí en adelante.

Jesús Santrich aparece como actor en todas las noticias básicamente porque es él quien desencadena los debates. Sin embargo, su aparición no es siempre la de un actor activo ya que pasa a ser un sujeto cuando los protagonistas son otros actores como la JEP, que aparece en 22 noticias. En este sentido, Santrich es un sujeto en 15 noticias de las cuales 10 están enmarcadas dentro del debate de competencias entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la justicia ordinaria, situación que explica porqué la JEP es el segundo actor con más apariciones y la Fiscalía General de la Nación el tercero (con 10). Siguiendo el orden, la Farc se encuentra como actor en 9 noticias, especialmente las enmarcadas dentro del debate en la Cámara de Representantes por la curul de Santrich ya que es el partido quien se hace protagonista al tener la posibilidad de que se le aplique la figura de la silla vacía. El fiscal general Néstor Humberto Martínez aparece en 7 noticias; la Corte Constitucional y la DEA en 5; Juan Manuel Santos y la Corte Suprema de Justicia en 4; y el Ministerio Público, el Consejo Nacional, la Embajada de Estados Unidos y el Juez de la Corte del Distrito Sur de Nueva York (quien emitió el pedido de Santrich) en 3. Por último, de los 38 actores restantes, 27 son mencionados en una noticia y 10 en dos.

Por otra parte, la clasificación de las fuentes se realizó de la siguiente forma: públicos judiciales, públicos gubernamentales, públicos Órganos de Control, públicos legislativos, públicos internacionales, públicos políticos y privados (Gráfica 3).



**Gráfica 3. Clasificación y número de actores por tipo.**

Se observó que 16 actores son públicos judiciales, 13 públicos políticos –dentro de los cuales se incluyó a la Farc y sus miembros por estar constituida al día de hoy como un partido–, 7 son públicos internacionales, 4 públicos gubernamentales, 4 públicos Órganos de Control, 2 públicos legislativos y 4 son privados; estos últimos son los dos empresarios que fueron capturados con Santrich y Marlon Marín, quien es mencionado como abogado y a pesar de ser sobrino de Iván Márquez no pertenece a la Farc, razón por la cual no fue incluido dentro de los públicos políticos.



**Fuentes.**

La pluralidad de las fuentes en un cubrimiento noticioso, además de la inclusión de múltiples voces que presenten varias perspectivas, entraña el reconocimiento de todos los actores como sujetos activos, esto es, que aporten a la construcción de la noticia por cuanto el ideal es que en dicho cubrimiento existan más fuentes que actores. Si bien en el seguimiento del cubrimiento noticioso de *El Tiempo* sobre el caso Santrich se encontraron 76 fuentes, esto no quiere decir que hubo más actores ya que estas aparecieron 108 veces en las noticias. Es decir, a diferencia de los actores, las fuentes variaban en cuanto no se referían a la misma persona o institución. De modo que el promedio de fuente por noticia fue de 2,5 lo que significa que estuvo 1,5 por debajo de la aparición de actores. En la Tabla 3 se registran las fuentes documentales que fueron citadas en las noticias.

**Tabla 3.**  
**Fuentes documentales**

Tipo de Documento	Documento	Citaciones
Documentos del Gobierno	Comunicado Ministerio de Justicia y del Interior	5
Documentos de la captura	Orden de Acusación	4
	Circular Roja de la Interpol	2
Acto Legislativo 01 de 2017	Acto Legislativo 01 de 2017	2
	Artículo 54 del Acto Legislativo 01 de 2017	1
	Artículo 19 del Acto Legislativo 01 de 2017	1
	Artículo 154 del Acto Legislativo 01 de 2017	1
Constitución Política	Constitución Política de Colombia	1
	Artículo 113 de la Constitución	1
	Artículo 134 de la Constitución	1
	Artículo 183 de la Constitución	2
	Artículo 10 de la Ley 1475 de 2011	1
Cartas del Fiscal General	Carta del Fiscal General al Ministerio Público	1
	Carta del Fiscal General a la Corte Constitucional	1
Documentos de la JEP	Carta presidencial al embajador de Estados Unidos	1
	Resolución de la Sala de Revisión de la JEP	1
Documentos judiciales	Acción de Tutela interpuesta por Santrich	1
	Recurso de apelación de Alejandro Chacón	1
Documentos Congreso	Documento de ponencia del Senado	1
(Otras instituciones)	Comunicado del Jefe de la Misión ONU	1

Fuente: Elaboración propia.

En esta misma línea, en el Tabla 4 se consignan las fuentes personales. En la primera columna están los tipos de fuente, en la segunda la institución a la que pertenecen, en la tercera las fuentes por institución, en la cuarta el número de citas por tipo de fuente –en esta se sumó también el número de veces que la institución aparecía como fuente– y por último los verbos de atribución. Esta última sección se incluyó porque el uso excesivo de verbos de atribución denota baja calidad periodística, de modo que teniendo en cuenta esto y que según el manual de redacción de *El Tiempo* los únicos verbos neutros para atribuir son “dijo” y “expresó”, el cubrimiento noticioso estuvo cargado de verbos que denotaban una doble intención por parte del medio.

**Tabla 4.**  
*Fuentes personales por institución, número de citas, y verbos de atribución*

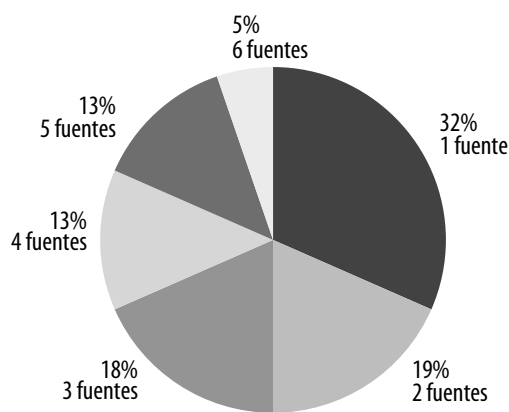
Tipo de fuente	Institución	Fuentes de la Institución	Citaciones	Verbos de atribución
<b>Pública Judicial testimonial</b>	Jurisdicción Especial para la Paz	Patricia Linares (presidenta)	29	Explicó, dijo, agregó
		Ángel Bobadilla (magistrado)		Afirmó, dijo, señaló
		Giovanny Álvarez		Dijo
		Sección de Revisión de la JEP		Afirmó
	Fiscalía General	Néstor Humberto Martínez		Sostuvo, aseguró, dijo
	Corte Constitucional	Fuentes alto tribunal (Indeterminada)		Según
	Corte Suprema de Justicia	José Luis Barceló (Presidente)		Dijo, afirmó, aseguró
		Fuentes CSJ (Indeterminada)		Según
		Magistrado (Indeterminada)		Dijeron
	Corte de Nueva York	Geoffrey Berman (Fiscal)		Sostuvo
<b>Pública testimonial internacional</b>	DEA	Jesse García (Dir. regional)	4	Dijo, comentó
	Embajada de EE. UU.	Kevin Whitaker (Embajador)		Señaló, añadió, dice
	Misión ONU			Anunció, dijo, enfatizó
<b>Pública Política testimonial</b>	Partido Farc	Iván Márquez	18	Catalogó, manifestó, aseguró
		Victoria Sandino		Afirmó, aseguró
		Fuentes de la Farc (Indeterminada)		Confirmaron
		Timochenko		Sostuvo
		Consejo Político de la Farc		Señaló, manifestó, aseguró
		Fuente cercana a Santrich (Indeterminada)		Manifestó
	Partido de la U	Hernán Penagos (Cámara)		Afirma

Tipo de fuente	Institución	Fuentes de la Institución	Citaciones	Verbos de atribución
<b>Pública Política testimonial</b>	Partido Conservador	Juan Diego Gómez (Senador)	18	Afirmó
	Centro Democrático	Edward Rodríguez (Cámara)		Dijo
	Partido Unidad Nacional	Roy Barreras (Senador)		Afirmó
	Polo Democrático	Alirio Uribe (Cámara)		Afirmó
		Iván Cepeda (Senador)		Dijo
	Partido Liberal	Rafael Romero (Cámara)		Afirmó
		Alejandro Chacón (Cámara)		Recordó
Cambio Radical	Rodrigo Lara (Cámara)	Afirmó		
<b>Gubernamentales</b>	Gobierno	Juan Manuel Santos (Presidente)	10	Aseguró, dijo, garantizó
		Fuentes Gobierno (Indeterminada)		Dijo, sostuvo
		Oficiales (Indeterminada)		Confirmaron
		Diplomáticas (Indeterminada)		Dijeron
		Cancillería colombiana		Informó
		Guillermo Rivera (MinInterior)		Manifestó, añadió
<b>Privada testimonial</b>		Ex magistrado Corte Constitucional (Indeterminada)	2	Afirma
		Gustavo Gallardo (Abogado Santrich)		Aseguró, afirma
<b>Privada experta</b>	DeJusticia	Camilo Sánchez	13	Aseguró
		Ariel Ávila (Politólogo)		Considera, manifestó, señaló
		Camilo Burbano (Abogado)		Asegura
		Jurista (Indeterminado)		Dice
	Universidad de La Sabana	Fernando Córdoba (Decano)		Afirma, considera, dijo
	Universidad Nacional	Andrés Rodríguez (Profesor)		Según, explica, afirma
	Universidad Libre	Oscar Castiblanco (Profesor)		Recordó, cree, considera
		David Andrés Murillo		Piensa
		Claudia Dangond (Abogada)		Aseveró
		Javier Velazco (Politólogo)		Afirmó, agregó
Universidad Libre	Kennet Burbano (Dir. Observatorio Constitucional)	Dice, según		

Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis de lo anterior, en la Gráfica 4 se puede observar el porcentaje de noticias según el número de fuentes que aparecen en ellas. En 3 noticias no hubo ninguna fuente, esto porque en una el medio dio prioridad a un video de la editora de paz, que explicaba las posibles repercusiones del caso de Santrich en el proceso de paz, y en las otras dos las fuentes fueron tomadas como actores ya que eran la misma persona e institución (Timochenko y la Misión de Verificación de la ONU); es decir, tenían un encuadre declaracionista. En 12 noticias hubo una fuente, en 7 publicaciones aparecieron 2, en otras 7 se encontraron 3, en 5 noticias hubo 4, en 5 publicaciones se citaron 5 fuentes y en dos noticias aparecieron 6.

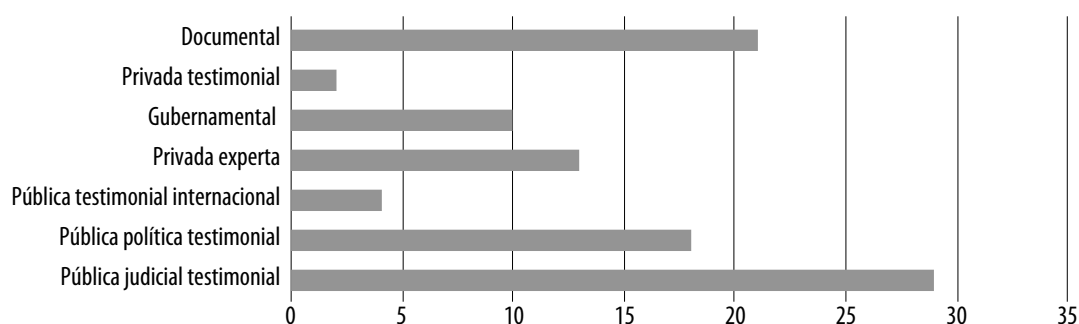
**PORCENTAJE DE NOTICIAS SEGÚN EL NÚMERO DE FUENTES**



**Gráfica 4. Porcentaje de noticias según el número de fuentes citadas.**

Es relevante evidenciar que mientras el máximo de aparición de fuentes en una noticia fue de seis, en el caso de los actores se encontraron hasta ocho en una publicación. En esta línea, el hecho de que se les otorgue voz a unos pocos actores puede conllevar que no exista un contraste de posiciones. Para el trabajo se clasificaron las fuentes de la siguiente forma: personales, las cuales están a su vez divididas en pública testimonial judicial, pública testimonial internacional, gubernamental, pública política testimonial, privada testimonial y privada experta (Gráfica 5); por otra parte, están las fuentes documentales que fueron catalogadas según el tipo de documento citado (Gráfica 6).

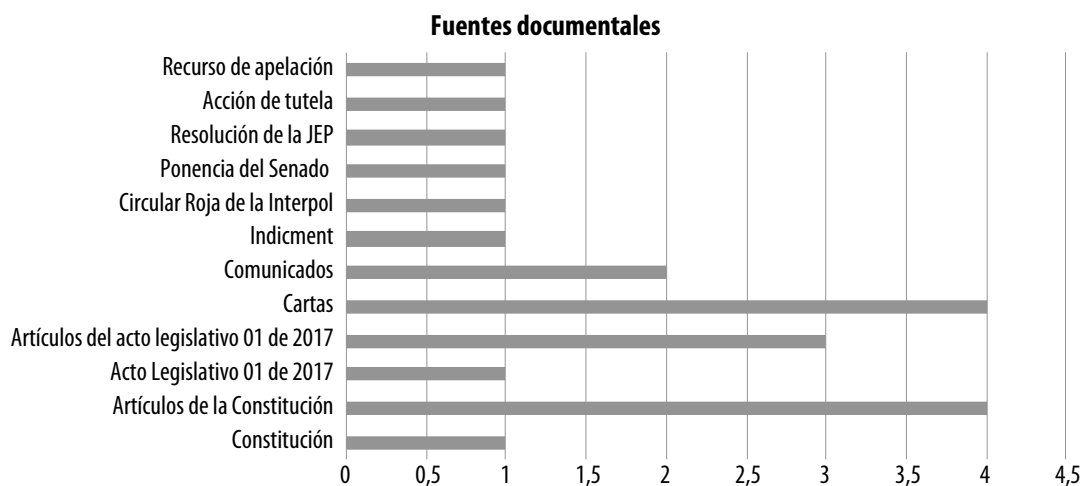
**Número de fuentes personales según clasificación**



**Gráfica 5. Número de fuentes personales citadas.**

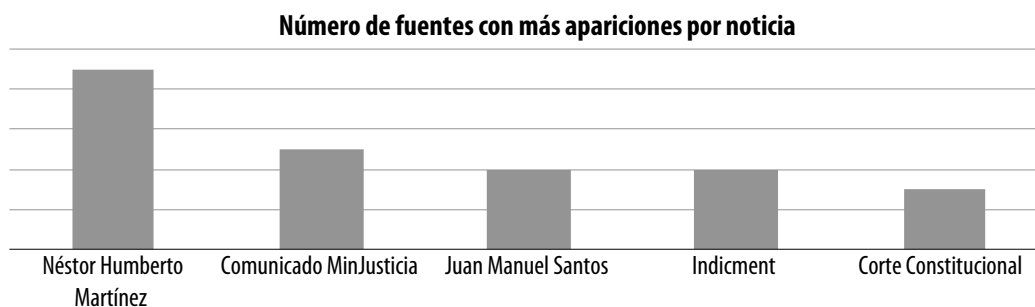
Dentro de las fuentes personales, las públicas judiciales y testimoniales son las primeras con 29 citas en total, donde se ubican la JEP, la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, la Corte del Distrito Sur de Nueva York y los funcionarios de cada institución mencionada; en segundo lugar están las fuentes públicas políticas con 18 menciones, las cuales tienen como protagonista al partido Farc; en cuarto lugar están las privadas expertas con un total de 13 citas; le siguen las fuentes gubernamentales con 10 apariciones; las públicas testimoniales internacional con 4, dentro de las cuales se incluye la Misión de verificación de la ONU, la DEA y la Embajada de Estados Unidos (incluyendo al embajador) y por último están las privadas testimoniales que son 2.

En cuanto a las fuentes documentales, en la Gráfica 6 se puede observar que uno de los tipos de documento más citados es la Constitución, en especial los artículos 113, 134, 183, así como el artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 que es referenciado en dos noticias; así mismo, la Constitución es citada en una ocasión sin mencionar un artículo específico. En las noticias son citadas también cuatro cartas, dos del Fiscal General de la Nación dirigidas a la Corte Constitucional y al Ministerio Público, una de la presidenta de la JEP enviada al embajador de Estados Unidos y una de Álvaro Leyva e Iván Cepeda dirigida a Santrich. Otras fuentes documentales son el Acto Legislativo (que crea la JEP) y tres de sus artículos, dos comunicados (uno del Ministerio de Justicia y del Interior y otro de la Misión ONU), el *Indictment* (acusación formal) contra Santrich, la Circular Roja de la Interpol, una resolución de la JEP, una ponencia del Senado, una acción de tutela interpuesta por Santrich y un recurso de apelación que realizó el presidente de la Cámara, Alejandro Chacón.



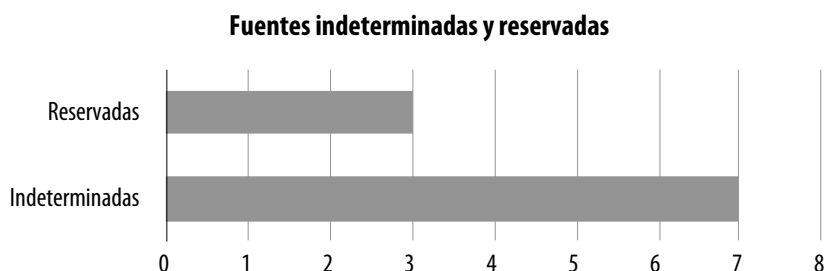
**Gráfica 6. Fuentes documentales y número de citaciones.**

El porcentaje de fuentes personales por noticia fue de 1,2 mientras que las documentales fue de 0,5. Teniendo en cuenta que el ideal de un cubrimiento noticioso es la alta presencia de fuentes documentales y expertas y que el porcentaje de estas últimas por noticia fue de 0,2 se evidencia que faltó incluir más fuentes de este tipo para tener un cubrimiento con mejor calidad periodística. Por último, la Gráfica 7 muestra cuáles fuentes, que aparecen también como actores, fueron las más citadas en las noticias.



**Gráfica 7. Fuentes con mayor número de citaciones.**

La fuente que más aparece es el fiscal general Néstor Humberto Martínez con un total de 9 noticias en las que fue citado, luego sigue el comunicado que emitió el Ministerio de Justicia con 5 citaciones, en tercer y cuarto lugar están Juan Manuel Santos y el *Indictment* contra Santrich con 4 menciones, y por último está la Corte Constitucional con un total de 3 apariciones. Del resto de fuentes, 60 fueron citadas una vez y 11 dos veces, esto contando tanto fuentes documentales como personales.



**Gráfica 8. Fuentes indeterminadas y reservadas.**

En la investigación se evidenció que *El Tiempo* utilizó varias fuentes indeterminadas y de carácter reservado. En referencia a las primeras, tres pertenecían a fuentes gubernamentales, dos a la Farc, una a la Corte Constitucional y una era privada experta –donde citan a un jurista–. En cuanto a las reservadas, dos pertenecen a la Corte Suprema de Justicia y una es privada testimonial (ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia). Es importante resaltar que Santrich, al haber participado del proceso de paz, es uno de los integrantes de la Farc que tiene la obligación de contribuir a la verdad, la reparación y las garantías de no repetición que tienen las víctimas como derecho; si bien el medio se pronunció en algunas notas sobre este punto, no se evidenció ninguna fuente que fuera víctima, es decir, no se les dio voz, a pesar de que la extradición pone en juego la verdad a la que Santrich puede contribuir.

### Primer nivel de agenda.

El estudio del caso de Santrich no abordó la transferencia de relevancia de la agenda mediática hacia la agenda pública, pero sí la intencionalidad que tuvo *El Tiempo* al considerar cuál fue el tema más importante, y por tanto más prominente en el cubrimiento del hecho. En este sentido, en las 42 noticias analizadas, las dos entrevistas y

el editorial se encontró –como se evidencia en la Tabla 6– que el medio dio más relevancia al debate judicial referido a las competencias entre jurisdicciones para procesar, juzgar y emitir la orden de extradición contra Santrich; en total, este encuadre tuvo 19 publicaciones dentro de las que se encuentra una de las entrevistas. El segundo tema al que se le dio más relevancia fue a las implicaciones frente al proceso de paz con 12 publicaciones donde está el editorial y la entrevista restante; el tercero fue el debate sobre la curul de Santrich con 10 noticias, y el cuarto fueron los aspectos descriptivos del momento de la captura de Santrich, con 4 notas.

El criterio de extensión permitió evaluar también la importancia que se le otorgó al tema en *El Tiempo*. Para el caso, se midió la extensión de las publicaciones a partir de la siguiente clasificación: un cuarto de página, media página, una página, una página y media y más de dos páginas.

**Tabla 5.**  
**Extensión de las noticias**

Extensión	Cuarto de página	Media página	Una página	Una página y media	Más de dos páginas
<b>Número</b>	1	4	8	14	18
<b>Porcentaje</b>	2,3%	8,9%	17,7%	31,1%	40%

Fuente: elaboración propia.

Por último, la confiabilidad de la información sobre un hecho noticioso que transmite un medio al público está dado en parte por el número de fuentes que aparecen en las noticias y porque estas sean mayormente expertas y documentales. Sin embargo, como se pudo evidenciar, en el caso de Santrich hubo más actores que fuentes.

## Adecuación.

**Tabla 6.**  
**Encuadres**

<b>Debate judicial:</b> Conflicto de competencias entre jurisdicciones	<b>Debate político:</b> Implicaciones del caso de Santrich en el proceso de paz	<b>Debate en la Cámara:</b> Aplicación de la silla vacía para la Farc	<b>Procedimiento de captura de Jesús Santrich</b>
19	12	10	4

Fuente: elaboración propia.

El *framing* aparece como segundo nivel de la teoría de la *agenda setting* para conocer los enfoques informativos que los medios de comunicación transmiten al público como una forma de interpretar los hechos. En este sentido, como ya se mencionó, el cubrimiento del caso de Santrich tuvo cuatro encuadres los cuales se analizan a continuación.

1. Conflicto de competencias entre jurisdicciones: El caso de Santrich suscitó un debate en las instituciones del Estado por estar enmarcado dentro del acuerdo de

paz, que establecía unas normas diferentes a los procesos judiciales regulares pero las cuales no tenían una ley de procedimiento aprobada, y por tanto no se conocía cuáles eran las respectivas competencias de las instituciones en casos como este. *El Tiempo* encuadró gran parte de sus noticias en el conflicto de competencias con la Jurisdicción Especial para la Paz respecto a la captura de Santrich, planteado por el Fiscal General de la Nación. Este hecho explica porqué Néstor Humberto Martínez aparece como la fuente con más citas en las noticias, ya que fue él quien a través de comunicados a la Corte Constitucional y al Ministerio del Interior pidió que se definieran las funciones de la JEP en el caso.

El conflicto inició cuando la JEP pidió pruebas a la Fiscalía General para demostrar que la orden de captura fue legal –lo cual normativamente no le compete– y cuando suspendió la orden de extradición aun sin tener un procedimiento aprobado por la Corte Constitucional y el Congreso. Por tanto, en este encuadre Santrich pasó a ser un sujeto y la JEP se convirtió en protagonista, como se evidencia en el análisis de actores donde aparece en 22 noticias. En esta misma línea, se encontró que dentro del encuadre la JEP y sus funcionarios fueron citados apenas en 8 publicaciones, una por debajo del Fiscal General que sumado a las citas de la institución como tal, es decir, de la Fiscalía General de la Nación y de los documentos emitidos por esta, dan un total de 12 apariciones.

En el mismo sentido, otra de las fuentes más recurrentes en este encuadre fue un comunicado emitido por el Ministerio de Justicia y el del Interior donde se afirmaba estar en contra de las acciones que la JEP había tomado hasta el momento. De hecho, solo se cita al analista Ariel Ávila para contrastar las posiciones anteriores, siendo esta la única fuente partidaria de que la JEP tenga competencias más allá de la verificación de fechas. Esto permite evidenciar que el encuadre de *El Tiempo* es indexado preferencial, en la medida en que se interesa más por la versión de una fuente y no da paso a una pluralidad amplia de voces que permitan contrastar los argumentos de las diferentes posiciones.

Por otra parte, dentro de este encuadre se evidenció un componente afectivo y es la preocupación –más que por el caso de Santrich– por el proceso político que está viviendo Colombia, de modo que en varias publicaciones se expresa que la demora en los trámites judiciales puede poner en riesgo un asunto que el medio cataloga como fundamental: los acuerdos de paz.

2. Implicaciones en el proceso de paz: Este encuadre se enfoca en las repercusiones de la captura y posible extradición de Santrich sobre el acuerdo de paz. Las fuentes y actores con más apariciones están relacionadas directamente con el proceso, es decir, miembros de la Farc o delegados de instituciones que están dando seguimiento a su implementación.

Dentro del encuadre se pueden evidenciar dos momentos en que *El Tiempo* cambia de posición y a la vez su componente afectivo. En primer lugar, en varias publicaciones –incluyendo el editorial– el medio da un parte de tranquilidad a la audiencia explicando que, por sí solo, el caso de Santrich no debe afectar el proceso de paz;



incluso se encontró una noticia sobre la legalización de la captura de Santrich por parte del Fiscal General de la Nación, donde se le dio prioridad a la explicación de Marisol Gómez, editora de paz de *El Tiempo*, en un video en el que argumentaba que la paz solo se vería comprometida en caso tal de que otros líderes de la Farc estuvieran involucrados. Sin embargo, en un segundo momento, cuando la situación de Santrich se complica por su huelga de hambre, el medio recurre de nuevo a la preocupación citando fuentes que pedían una solución y ejemplos de situaciones parecidas que habían empeorado el conflicto en otros países.

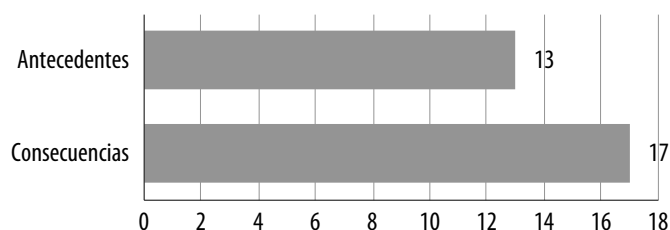
3. Aplicación de la silla vacía para la Farc: El tercer tema que enmarca el medio es acerca del debate en el Congreso sobre la pérdida de la curul de Santrich en la Cámara de Representantes; aquí las fuentes y actores son de carácter político (pertenecen al Congreso) y se centran principalmente en el riesgo de que se aplique la silla vacía al partido de la Farc. En este encuadre se encontró mayor pluralidad de voces en el sentido en que se citan tanto fuentes testimoniales que no están de acuerdo con que se aplique dicha figura, como otras que sí. De igual forma presenta los argumentos de expertos que creen que existe la posibilidad de que se aplique y los de otros expertos que dicen que no. Es decir, es un encuadre independiente trabajado desde diversas fuentes.
4. Captura de Santrich: Este encuadre es un cubrimiento descriptivo del momento de la captura de Santrich y los antecedentes que la ocasionaron, y en consecuencia las fuentes más citadas fueron la orden de acusación contra Santrich y la circular roja de la Interpol.

Por otra parte, para analizar si el cubrimiento del hecho tuvo un carácter coyuntural, con el fin de determinar qué tan adecuado fue el encuadre dado al tema, en el análisis de las noticias se observó que en la contextualización del medio se presentaron 23 noticias atemporales, es decir, que incluían antecedentes y consecuencias, y 22 noticias actuales que se quedaban en lo coyuntural.



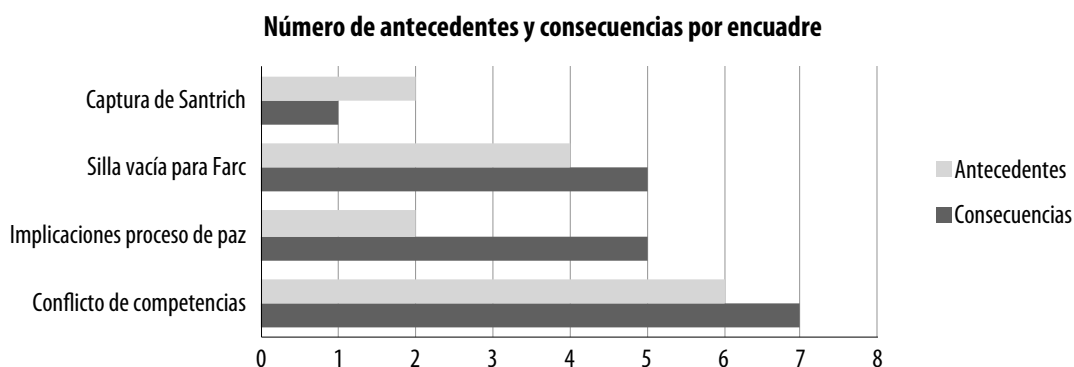
**Gráfica 9. Número de noticias atemporales y actuales.**

Las noticias atemporales se caracterizaron por presentar un mayor número de consecuencias relacionadas con varios puntos: lo que podría pasar con las funciones de la Jurisdicción Especial para la Paz, las repercusiones que traería directamente para Jesús Santrich en cuanto a que perdería los beneficios que recibió cuando suscribió el acta a la JEP, los efectos de la captura de Santrich en el proceso de paz y las consecuencias para el partido Farc. En síntesis, el periódico tuvo una mirada prospectiva del hecho mientras que no profundizó en la explicación de los antecedentes, sino que los mencionó en 13 publicaciones (Gráfica 10).



**Gráfica 10. Antecedentes y consecuencias.**

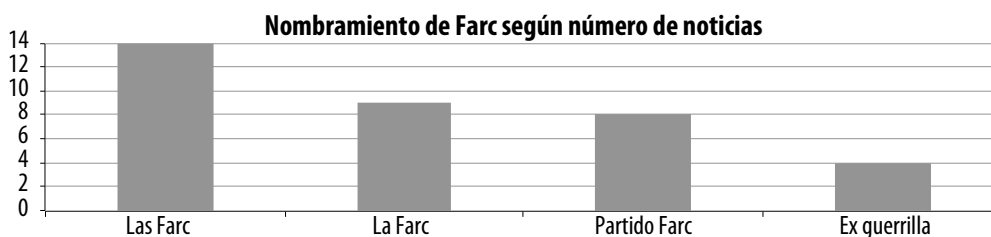
Los antecedentes y consecuencias también determinan cuál fue la forma en que el medio cubrió cada noticia según el encuadre; de este modo, en la Gráfica 11 se puede observar que el encuadre sobre el conflicto de competencias entre jurisdicciones tuvo un total de siete consecuencias y seis antecedentes; el cubrimiento de las implicaciones en el proceso de paz cinco y dos; la aplicación de la silla vacía para la Farc cinco y cuatro, y la captura de Santrich una y dos, respectivamente.



**Gráfica 11. Número de antecedentes y consecuencias por encuadre.**

Por otra parte, la forma en que un medio nombra no solo el problema sino también los actores que participan de él contribuye a la postura de los ciudadanos frente al hecho. En este sentido se evidenció que *El Tiempo* en referencia a Santrich sigue catalogándolo como un líder de la guerrilla de las Farc más que como un integrante del partido político Farc; lo nombra como ex jefe guerrillero en 15 noticias, ex guerrillero en 12 y líder de la ex guerrilla en una, mientras que para relacionarlo con el partido Farc lo nombra como líder de la Farc en 7 publicaciones, ex negociador de Farc en 2 y miembro del partido Farc en una.

Como ya se mencionó, con el proceso de paz se acordó distinguir las Farc de la Farc. De acuerdo con esto, el medio en su cubrimiento hace referencia más a *Farc* como una guerrilla que como partido político, esto se evidencia porque lo nombra en 14 noticias como las Farc y 4 como ex guerrilla, mientras que hace referencia a la Farc en 9 noticias y al partido Farc en 8 publicaciones que están enmarcadas dentro del debate en la Cámara. En cuanto a los demás actores, estos siempre son nombrados por sus cargos o profesión.



**Gráfica 12. Menciones al nombre Farc por número de noticias publicadas.**

## Conclusiones: premisas de la calidad periodística y resultados a partir del análisis de los datos

El cubrimiento noticioso sobre la captura y posible extradición de Jesús Santrich realizado por el periódico *El Tiempo* durante el período comprendido entre el 9 de abril y el 7 de agosto de 2018 se enfocó en el conflicto de competencias entre las jurisdicciones. Uno de los primeros resultados que surgen es que el medio tuvo una posición a favor de la justicia ordinaria y por ende a favor de la captura de Santrich; es decir, *El Tiempo* estaba de acuerdo con: la judicialización por parte de la justicia ordinaria y extradición de Santrich, la posición del Fiscal General de la Nación y las funciones prácticas de la JEP, esto es, limitarse a revisar la fecha de los hechos. Lo anterior con el argumento de que el cumplimiento de las normas del acuerdo de paz debía prevalecer por encima de cualquier otro interés, y el caso de Santrich –bajo la suposición de que existen pruebas contundentes– es una muestra de la fuerza que deben tener dichos acuerdos. Una evidencia de la posición del medio en el encuadre judicial se da a partir del hecho de que la JEP queda relegada a ser más un actor de las noticias que una fuente, mientras que el fiscal general de la nación Néstor Humberto Martínez y la misma Fiscalía son las fuentes más citadas en las publicaciones, seguidas por un comunicado del Ministerio de Justicia y del Interior donde se apoyan las acciones del Fiscal General.

Una de las preguntas que surgen a partir del cubrimiento noticioso sobre el conflicto de competencias entre jurisdicciones es: ¿qué factores consideró el medio para determinar más importante el encuadre judicial sobre el político? Según los criterios señalados anteriormente, específicamente en el primer nivel de agenda, la relevancia es el aspecto principal que determinó el tratamiento informativo a partir de hechos que tuvieron trascendencia como: la falta de aprobación de una ley de procedimiento para la JEP por parte del Congreso y la Corte Constitucional, el cuestionamiento de la JEP sobre la legalidad de la captura de Santrich por parte de la Fiscalía General de la Nación, la suspensión de la orden de extradición de la JEP cuando aún no se había oficializado el trámite de la extradición y las cartas del Fiscal General de la Nación a la Procuraduría y a la Corte Constitucional.

Si bien *El Tiempo* inicialmente estaba a favor de la captura de Santrich, su posición varía según el encuadre; cuando se pasa al debate político sobre las implicaciones en el proceso de paz, el medio apela a la emotividad para presentar las noticias; esto es, recurre a hechos que generan preocupación sobre la estabilidad de los acuerdos, tales como la comparación con la muerte del guerrillero norirlandés Bobby Sands tras 66 días de huelga de hambre o la afirmación en una noticia de que la captura de más

líderes guerrilleros podría desencadenar una ola de delincuencia. Todo ello a partir del mal estado de salud de Santrich, ocasionado por su huelga de hambre.

En cuanto al encuadre sobre la posible aplicación de la silla vacía al partido Farc, el medio presentó todos los argumentos de por qué Santrich debería renunciar a su curul. Su visión se remitía a que el caso de Santrich efectivamente podría dejar a la Farc sin un representante a la Cámara y por esto las fuentes citadas dentro del encuadre explicaron por qué se podría dar esta figura, además de que las personas a las que más se les otorgó voz estaban a favor de la aplicación de la silla vacía.

De acuerdo con lo anterior, el medio es parcialmente transparente en la adecuación del encuadre en el sentido de que el debate judicial es el que repercute en los demás, pero no en el modo en que lo presenta ya que tiene visiones diferentes. Es decir, de las decisiones que se tomen en las competencias judiciales dependerán las repercusiones para el proceso de paz y a su vez en el debate a la Cámara, esto porque para el Acuerdo no es lo mismo que a Santrich lo juzgue la JEP que la justicia ordinaria; incluso el solo hecho de que el caso haya provocado que se acelerara la aprobación de la Ley de Procedimiento justifica el encuadre y si se tiene en cuenta esto, el cubrimiento noticioso de los encuadres podría catalogarse como temático, ya que los hechos de la captura de Santrich, del debate judicial, del político y el legislativo están conectados entre sí y responden al mismo asunto de los efectos del caso Santrich.

En este sentido se considera que el medio tuvo una mirada más prospectiva que retrospectiva porque se centró más en las consecuencias que en la contextualización, ya que solo 31% de las 42 noticias presentan antecedentes, mientras que 41% hablan de las consecuencias; aquí se evidencia que la información no es completa y por tanto el cubrimiento de los enfoques puede ser episódico, especialmente en el encuadre político donde se dan solo dos antecedentes. En conclusión, el enfoque es temático porque se preocupa por conectar los hechos, pero presenta factores episódicos en el sentido de que no da al público una información totalmente contextualizada.

En cuanto a las fuentes se concluye que el medio incluyó a los actores como sujetos activos, pero dando mayor protagonismo a unos que a otros, pues aunque la JEP también se citó como fuente, su papel estuvo más reducido al de un actor, lo que evitó en gran parte que se produjera un contraste entre posiciones más amplio. De igual forma *El Tiempo* no se preguntó por quién no había hablado todavía pues excluyó la posición de las víctimas frente al hecho, a pesar de que Santrich tiene la obligación de contribuir a la verdad, la reparación y las garantías de no repetición refrendadas en el Acuerdo de Paz. Por otra parte, la pluralidad de fuentes del medio es limitada puesto que cada noticia incluía más actores como quedó evidenciado en los apartados de los dos factores.

La contextualización como factor decisivo en el contenido de la información permite además evidenciar un periodismo especializado e investigativo que contribuye a que el público tenga herramientas para participar de procesos deliberativos. A este respecto, es posible concluir que *El Tiempo* no fomentó el escrutinio público porque no presentó los recursos necesarios que mejoraran la competencia crítica de los ciudadanos frente al caso de Santrich, especialmente en los relacionados con el acuerdo de paz.

Por último, la forma en que el medio nombró a Santrich y a la Farc no fue contextualizada, en el sentido de que no diferenció lo que significa ser un líder de la Farc (Fuerza Revolucionaria Alternativa del Común) o ser un líder de las Farc (Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia) y teniendo en cuenta que *El Tiempo* la nombró más como guerrilla que como partido político, el público quedó limitado a la reproducción de un mensaje carente de significado y erróneo. En este sentido, el medio no nombró para conectar.

## Referencias

- Asociación Colombiana de Investigación de Medios, ACIM (2016). Estudio General de Medios 2016 [archivo pdf]. Recuperado de: <http://bit.ly/2oBDVuW>
- Chica García, Adriana (2018, abril 15). La curiosa vida de Jesús Santrich, el ex comandante ciego de las FARC que negoció la paz mientras vendía 10 toneladas de cocaína. *Infobae* [en línea]. Recuperado de: <https://bit.ly/2l08y94>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 134 [en línea]. Bogotá, Colombia: Congreso de la República. Recuperado de: <https://bit.ly/2E13Ox2>
- Congreso de Colombia (2011, julio 14). *Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 48.130. Recuperado de: <https://bit.ly/2UEeVSc>
- Congreso de Colombia (2016, diciembre 30). *Ley 1820 de 2016. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 50.102. Recuperado de: <https://bit.ly/2oFEEvh>
- Congreso de Colombia (2017, noviembre). *Ley Estatutaria 08 del Senado y 016 de la Cámara: Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.
- Ferrajoli, Luigi (2013). *Principia iuris. Tomo 2. Teoría del derecho y la democracia*. Madrid, España: Trotta.
- García Jaramillo, Leonardo (2015). Contexto de discusión y elementos medulares de la concepción deliberativa de la democracia. En: *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la construcción de una dogmática constitucional del procedimiento parlamentario* (pp. 217-270). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gómez Giraldo, Marisol (2018, mayo 12). Santrich: la transformación de un caso judicial en un caso político. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2ElpuE1>
- McCombs, Maxwell y Donald Shaw (1972). The Agenda-Setting Function of the Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, núm. 2, verano. Recuperado de: <https://bit.ly/2Sz3Gby>
- Orozco, Margarita (2012). Información para deliberar. En: J. I. Cuervo y J. E. Ugarriza (Eds.), *El giro deliberativo de la democracia* (pp. 393-409). Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Pineda Acuña, Taty (2018, junio 8). Jesús Santrich *ad portas* de la extradición; EE. UU. formalizó petición al Gobierno. *Asuntos legales*. Recuperado de: <https://bit.ly/2PEpalO>
- Sen, Amartya (2010). *La idea de justicia*, trad. Hernando Valencia Villa. Madrid, España: Taurus.
- Top Sites in Colombia (2018). *Alexa*. Recuperado de: <https://bit.ly/2UA95B1>
- Velasco, Juan Carlos (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Claves de Razón Práctica*, núm. 167, noviembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2QJ5dhX>

---

# Guía para autores

## Alcance y política editorial

La serie *Cuadernos de Ciencias Políticas* del Pregrado en Ciencias Políticas del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT está orientada a la publicación de trabajos inéditos que correspondan a los temas y las categorías señaladas en el perfil.

Cada uno de los artículos recibidos es sometido a un proceso de revisión en dos etapas: la propuesta se recibe dentro del periodo anual previamente establecido, y luego es revisado por la directora de la serie y el profesor editor académico, quienes conceptuarán sobre su calidad científica, estructura, fundamentación, manejo de fuentes y rigor conceptual.

## Forma y preparación de manuscritos

### Requisitos formales

Los textos deben contener puntuación, acentuación y ortografía acordes con las normas de la lengua en que está escrito el artículo y el buen uso.

Los términos o expresiones que no pertenezcan a la lengua en la que está escrito el texto, deberán aparecer en cursiva.

Los proponentes pueden ser estudiantes de pregrado, posgrado o profesores de instituciones locales o nacionales.

La extensión estimada es:

Artículos entre 4.000 y 8.000 palabras

Avances de investigación: 3.000 y 5.000 palabras

Reseñas: entre 500 y 1.000 palabras

### De la Presentación

Los textos se deberán entregar en formato electrónico, utilizando el programa Word.

Las fotografías, imágenes, mapas e ilustraciones se adjuntan en formato digital a 300 dpi, mínimo. Su ubicación debe aparecer señalada en el texto, con la información correspondiente.

---

Los gráficos, cuadros y otros elementos similares deben aparecer con tabuladores (no utilizar la forma de “Insertar tabla”, de Word).

Las imágenes, fotografías, ilustraciones, cuadros, gráficos y demás deberán aparecer con sus respectivos Pie de imagen, en los que se referencia el número de la serie, el nombre de la pieza (en cursiva), autoría, procedencia, técnica, fecha de elaboración y demás informaciones que correspondan.

El texto deberá estar ajustado a la presente Guía para autores. Solo cuando el artículo sea entregado con base en estas directrices, ingresará al proceso.

## **De la estructura**

Título que oriente con claridad el tema tratado.

Información del autor (Nombre, correo electrónico y afiliación institucional actual).

Resumen y palabras clave, cuya extensión será, respectivamente, de 100 a 150 palabras, y de 5 a 7 palabras.

Indicar el origen del texto (si es de investigación: proyecto o semillero al que está adscrito y grupo del que hace parte, así como la Institución que lo respalda).

## **Citas y referencias**

Los *Cuadernos* siguen la normativa APA.

Las citas y referencias deben incluirse al interior del texto conforme al siguiente formato. (Primer apellido del autor, año de la publicación, dos puntos y número de página). Ejemplo: (Giraldo, 1997: 45).

Al final del artículo debe aparecer la Bibliografía completa donde se relacionen por autor, alfabéticamente y sin enumeración ni viñetas, todos los textos citados o referenciados.

Las notas al pie de página solo serán para aclaraciones o comentarios adicionales. No incluyen referencias bibliográficas, salvo cuando se trate de ampliaciones a las citadas.

Cuando se trata del llamado a confrontación con otro texto, aparecerá entre paréntesis: Cfr., apellido del autor y año de publicación.

Si se consultó más de un trabajo del mismo autor, deben ordenarse según la fecha empezando por la más antigua.

## **Bibliografía**

### **Libro**

Apellido y nombre del autor, o letra inicial del nombre (solo mayúsculas iniciales, separados por coma) y año de la publicación (entre paréntesis). Título y subtítulo del libro (en cursiva y solo mayúsculas iniciales para cada uno). Ciudad de la edición y nombre de la editorial, separados por dos puntos.

Ejemplo: Sánchez, Gonzalo (1991). *Guerra y política en la sociedad colombiana*. Bogotá: Ancora.

---

## Capítulo de libro

Apellido y nombre del autor, o letra inicial del nombre (solo mayúsculas iniciales, separados por coma), año de la publicación (entre paréntesis), título del capítulo entre comillas seguido de la referencia “En:”, editor académico o compilador de la obra y título de la misma, que deberá aparecer en cursiva; ciudad de la edición y nombre de la editorial, separados por dos puntos.

Ejemplo: Uribe, Mauricio (2017). “Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia”. En: Jorge Giraldo Ramírez – Leonardo García (eds.). *Entre dos paces: Colombia y Antioquia*, 1991 – 2016. Medellín: Fondo Editorial de la Universidad EAFIT.

## Publicación seriada (revista o periódico)

Apellido y nombre del autor, o letra inicial del nombre (solo mayúsculas iniciales, separados por coma), año de la publicación, con el mes y día en caso de diario o semanario.

Título del artículo entre comillas y título de la revista o periódico en cursiva (Número o volumen), la inscripción “En:”, el nombre de la fuente principal, Volumen (Vol.), número correspondiente a la edición (No.), ciudad de publicación e institución de la revista, finalizando con las páginas.

Ejemplo de Revista: Uribe de Hincapié, María Teresa & López Lopera, Liliana María (2008). “Los discursos del perdón y del castigo en la guerra civil colombiana de 1859 a 1862”. En: *Co-herencia*, Vol. 5, No. 8 (enero – junio), pp. 83-114.

Ejemplo de periódico: Arango, Rodolfo (2009, abril 15). “Exclusión e inclusión”. En: *El Espectador*, Bogotá.

## Publicaciones en Internet

Apellido y nombre del autor (mayúsculas iniciales, separados por coma), año de la publicación entre paréntesis. Título del artículo entre comillas. “En:” (mayúscula inicial y los dos puntos), dirección URL (“Uniform Resource Locator”) y fecha de consulta entre paréntesis (mes, año).

Ejemplo: Bobbio, Norberto (1994). “Razones de la filosofía política”. En: <http://www.isonomia.itam.mx/> (Visitado el 7 de febrero de 2008).

## Envío de originales


**Alejandra Ríos Ramírez**

ariosram@eafit.edu.co

**Leonardo García Jaramillo**

lgarciaj@eafit.edu.co





*Cuadernos de Ciencias Políticas* es una publicación anual del Pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, que tiene como propósito la divulgación de resultados derivados de la actividad académica e investigativa de las jóvenes generaciones de estudiantes de ciencias políticas y áreas afines, para contribuir con trabajos de calidad al debate público en nuestro país y en la región. Los temas de la política editorial son, fundamentalmente, ciencia política, administración pública, políticas públicas y política comparada, así como filosofía, historia, economía y sociología políticas.

**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación