



CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS
N.º 10

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

Vigilada Mineducación

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

N.º 10

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[®]

Vigilada Mineducación



Juan Luis Mejía Arango
Rector

Claudia María Zea Restrepo
Vicerrectora de Aprendizaje

Paula Andrea Arango Gutiérrez
Vicerrectora Administrativa y de Proyección Social

Mauricio Perfetti del Corral
Vicerrector de Descubrimiento y Creación

Hugo Alberto Castaño Zapata
Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez
Decano de la Escuela de 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:

Stilleven met een gouden bokaal (Still Life with Golden Goblet)

Pieter de Ring, 1640 - 1660

Oleo sobre lienzo

Rijksmuseum (Museo Nacional de Ámsterdam)

Diseño, diagramación e impresión

Pregón S.A.S.

Medellín,
Octubre de 2019

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

María Helena Franco Vargas, M.A.

Universidad EAFIT

Julder Gómez, Ph.D.

Universidad EAFIT

Felipe Piedrahíta, M.A.

Universidad de Antioquia

Adriana Marcela Ramírez Baracaldo, Ph.D.

Universidad EAFIT

María Fernanda Ramírez, Ph.D.

Universidad EAFIT

Alejandra Ríos Ramírez, M.A.

Universidad EAFIT

Mauricio Uribe, Ph.D.

Universidad EAFIT

Mauricio Vélez, M.A.

Universidad EAFIT

Corrector de estilo

Andrés Bustamante Londoño

Secretaria

Gloria Elcy Chaverra

CONTENIDO

Presentaciones.....	7
<i>Adriana M. Ramírez Baracaldo</i>	
<i>Leonardo García Jaramillo</i>	
I. Artículos	11
La calidad del aire en la Ciudad de México y en el Valle de Aburrá: Una problemática contextual presentada de manera coyuntural	13
<i>Sofía Bravo Nieto y Mariam Hernández Espinosa</i>	
Manual del pandillero perfecto: Un acercamiento a las prácticas de control identitario de los grupos delincuenciales en Medellín y El Salvador.....	55
<i>Beatriz Helena Henao Bedoya y Juan José Ocampo Escobar</i>	
Análisis teórico del Movimiento por la Liberación Gay	71
<i>Sara María Acevedo Rojas, Daniel Alzate Medina y Juan Escobar García</i>	
Medellín a color: Análisis de dos instrumentos de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género.....	80
<i>Lucía Jaramillo Mesa y Laura Jaramillo Beltrán</i>	
Ser pilo ¿paga?.....	91
<i>Lisa Bartelsman Aristizábal y Sofía Gil Sánchez</i>	
Mucha zanahoria y poco garrote: Análisis de los instrumentos de política pública de Más Familias en Acción (2012-2018)	102
<i>Cristian Camilo Largo Álvarez</i>	
El mito humanista de las sociedades modernas	114
<i>Andrea Echavarría Areiza</i>	
II. Relatorías.....	129
Justicia constitucional y democracia: La independencia judicial y el argumento contramayoritario	131
<i>Alejandro Vega Giraldo</i>	
Perspectiva de la justicia de las pertenencias desde el libertarianismo de Robert Nozick	139
<i>Alejandro Jiménez Salazar</i>	
Guía para autores	145

Presentaciones

Adriana M. Ramírez Baracaldo*

Jefa del Pregrado en Ciencias Políticas, Universidad EAFIT

En una sociedad como la colombiana, que intenta consolidar principios democráticos, donde la responsabilidad política recae cada vez más sobre los hombros de los ciudadanos, la misión del educador en general, y de la universidad en particular es, entre otros compromisos, proporcionar a los futuros profesionales los conocimientos, las herramientas y los hábitos para que desde sus nichos del saber puedan ejercer una ciudadanía activa y creadora que ayude a la formación, el mantenimiento y la realización de ideales sociales compartidos. Desde la academia existe la posibilidad de trascender el muy importante pero limitado papel constructor de la ciudadanía para entrar de lleno a la formación y preparación de profesionales de lo político.

Es así como el pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT reconoce la necesidad de formar en la región y en el país personas dedicadas a la reflexión del amplio, cambiante y cada vez más complejo mundo de lo político. El signo de estos tiempos es, sin duda, el derrumbe de las grandes certezas, de las estrategias de un conocimiento seguro y estable. Si se acepta que se han terminado los “grandes relatos” y, de forma particular, las relaciones de certeza y de certidumbre sobre los objetos de estudio, sobre las formas de conocimiento, de ver, analizar y hacer política, también se debe convenir en la necesidad de formar personas que se ocupen de estudiar dichas transformaciones y advertir los retos que conllevan.

Para mí y para el conjunto de profesores que conformamos el Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas es una enorme alegría poder compartir con ustedes, estudiantes, egresados, conferenciantes e invitados, la apertura de este aniversario. Este punto del camino que todos celebramos tiene varios hitos que hacen de este pregrado la materialización de sueños y aspiraciones que diferentes profesores han aportado. Entre los más recientes tenemos la creación del Departamento de Gobierno y Ciencias

* Presentación inaugural de la Semana del Politólogo. Universidad EAFIT, Medellín, julio de 2019.

Políticas, del Centro de Análisis Político y la renovación del Registro de Alta Calidad por ocho años más. Este último evidencia nuestra permanente búsqueda de óptimas condiciones para la formación de politólogos y politólogas, capacitados para abordar lo político de manera ética, rigurosa, responsable y pluralista para analizar, interpretar y transformar la sociedad en la que participan.

Hoy somos una comunidad académica creciente con más de 200 estudiantes y alrededor de 165 egresados que siguen aportando desde el sector público, el privado, la academia, el social y de manera independiente, a la comprensión de la compleja y necesaria relación existente entre el sector público, el sector privado y las comunidades. La Universidad EAFIT ha demostrado, a lo largo de la trayectoria de su pregrado en Ciencias Políticas, que la construcción y promoción de esos vínculos es posible y necesaria para la consolidación democrática del país.

Otro de los hitos lo constituye la adecuación de nuestro plan de estudios para que los estudiantes de Ciencias Políticas rompan con las dicotomías del saber y saber hacer. En el entorno actual la cuestión de conocer, interpretar y gestionar los agentes, escenarios y discursos mediante los cuales se despliega y comunica la política, es una necesidad apremiante para cualquier tipo de organización, actor y analista interesado en las relaciones existentes entre lo social y lo político, la comunicación y la política. Por tanto, el pregrado de Ciencias Políticas continúa aportando por medio de la formación de nuevos profesionales, como también por medio de la investigación básica y aplicada, al esclarecimiento de los fenómenos sociopolíticos y a la búsqueda de alternativas de solución a los conflictos políticos contemporáneos. El programa ha formado, y continúa formando, profesionales integrales calificados para abordar las problemáticas en torno a las dinámicas del poder, utilizando no solo la fundamentación teórica y filosófica sino también evidenciando las ventajas del uso de herramientas metodológicas y técnicas de análisis cualitativo, cuantitativo y mixto. Esto se ha evidenciado en el trabajo del Centro de Análisis Político y su interacción academia-sociedad-Estado. Y esta labor también ha contribuido a la creación del Laboratorio DataPOL. La práctica del saber politológico en diversos ámbitos profesionales, como la gestión pública, la comunicación política, las relaciones público privadas, las relaciones diplomáticas, la resolución de conflictos, el análisis normativo-filosófico y jurídico, y la gestión de proyectos, son nuestros derroteros de formación.

Aunque en el camino se han dado cambios, otros aspectos, fortalezas y el sello del programa continúan. Es así como el programa de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT sigue estando fundamentado en la formación humanística; tiene como finalidad propiciar la formación científica y se orienta a la reflexión, análisis, interpretación y transformación de problemáticas políticas locales, nacionales e internacionales, con un claro sentido de la complejidad de las ciencias humanísticas que convergen en el saber y en el hacer politológico. De lo anterior da cuenta asimismo la publicación, que cumple su décima edición, de los *Cuadernos de Ciencias Políticas*.

Gracias a todos por su presencia y doy la apertura oficial de la celebración de nuestro décimo quinto aniversario.

Leonardo García Jaramillo

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

Este número de los *Cuadernos de Ciencias Políticas* constituye una importante efeméride para el pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT: conmemora la primera década de existencia de la única publicación académica estudiantil de Colombia en este campo.

La serie nació gracias a la iniciativa de la profesora Alejandra Ríos y al apoyo de la jefa del Departamento de Humanidades, la profesora Liliana López, y del decano de la Escuela, el profesor Jorge Giraldo Ramírez. Al término del I Coloquio de estudiantes de Ciencia Política realizado en 2009, la calidad de las ponencias sobre la vida y la obra de Isaiah Berlin planteó la posibilidad de crear una publicación que incentivara y reconociera el trabajo de los estudiantes particularmente comprometidos con la investigación y la profundización en las diferentes líneas teóricas y de énfasis de la carrera.

Los primeros números estuvieron dedicados a la publicación de las versiones reelaboradas de los trabajos presentados como ponencias en el Coloquio de estudiantes, uno de los eventos centrales de la Semana del Politólogo que se lleva a cabo anualmente en EAFIT. La segunda edición reunió los mejores trabajos entregados en la línea de énfasis en Gobierno y Políticas Públicas y, a partir de 2013, se sumaron los textos premiados en el concurso de ensayo convocado por el Comité de Estudiantes de Ciencias Políticas (CEP-OE). Esta ampliación de las contribuciones se ha mantenido durante todos estos años, hasta abarcar la producción de los semilleros de investigación, los trabajos finales de las distintas asignaturas del pregrado, prácticas profesionales o investigativas, trabajos finales de las líneas de énfasis, traducciones y reseñas. Cabe añadir que no solo han publicado estudiantes de nuestro programa, sino también de otras Escuelas de la Universidad y de otros pregrados en Ciencias Políticas de la ciudad. Es importante agregar también que cada una de las contribuciones pasa por los filtros inherentes a una cultura académica meritocrática que fomenta las competencias analíticas, interpretativas e investigativas de los estudiantes en las distintas áreas del campo disciplinar, bajo los principios del rigor, la pertinencia, la comunicabilidad y la relevancia.

No es el objetivo de esta presentación duplicar ideas o argumentos presentes en las distintas contribuciones que integran este nuevo número de la serie. Los trabajos que se publican en esta ocasión, en congruencia con las líneas editoriales antes expuestas,

abordan algunos de los temas y las metodologías propuestas en las distintas instancias del pregrado: medios de comunicación y calidad de la discusión democrática, en el primer artículo, con un análisis comparativo de los estándares de calidad informativa en el cubrimiento de la problemática ambiental en Ciudad de México y Medellín; los mecanismos de control y pertenencia identitarios, en un segundo artículo, que indaga por tales dinámicas en los grupos delincuenciales de la ciudad de Medellín y en la Mara Salvatrucha de El Salvador; la teoría de los movimientos sociales, en el tercer artículo, que estudia la creación y configuración del Movimiento por la Liberación Gay y los derechos que este logró reivindicar. Por su parte, los tres artículos que les siguen analizan distintos instrumentos de política pública a la luz de los postulados de la gobernanza: el reconocimiento y la protección de la diversidad sexual e identidad de género; la equidad y la transformación de la realidad social del país a partir del programa Ser Pilo Paga, y la relación costo-beneficio de los instrumentos de implementación del programa Más Familias en Acción en Colombia, respectivamente. Por otro lado, un ensayo afirma que la Modernidad no permitió la plena realización de la libertad y el progreso, cuestiona la idea de la democracia liberal occidental y plantea que, como sus insalvables contradicciones impiden la realización de sus promesas, la *"vita contemplativa"* debe retomarse como aspecto esencial de la acción humana. Dos relatorías, finalmente, analizan y contextualizan la relevancia de la discusión acerca de la justicia de las pertenencias en el libertarismo de Robert Nozick y de la independencia judicial como pilar de la democracia frente al argumento contramayoritario.

Agradecemos muy especialmente a los estudiantes que, en retrospectiva, nos permiten reafirmar con esta nueva publicación la calidad de los trabajos que se realizan en el pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Los profesores del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas han prestado siempre un decidido apoyo en las labores necesarias para garantizar la calidad académica y editorial de cada número. A todos ellos y a las directivas de la Escuela y la Universidad: gracias. Continuaremos, durante más décadas, manteniendo esta publicación como un foro para incentivar la discusión, la crítica y el intercambio de ideas fecundo.

I

Artículos

La calidad del aire en la Ciudad de México y en el Valle de Aburrá: Una problemática contextual presentada de manera coyuntural*

Sofía Bravo Nieto y Mariam Hernández Espinosa**

Resumen

Este artículo presenta un análisis comparativo del cubrimiento noticioso realizado por *El Colombiano* y *El Universal* sobre la contaminación del aire, con énfasis en la variable política. El objetivo es mostrar la manera en que ambos medios tratan la contaminación del aire, que, al ser una problemática presente en ambas ciudades y con graves repercusiones para la ciudadanía, requiere ser tratada de una manera integral. Para ello se contrastan las fuentes, el contexto de la problemática y las herramientas para la deliberación proporcionadas por los dos periódicos. La metodología empleada reúne los datos obtenidos por el análisis de agenda *setting* y los estándares normativos de calidad periodística de Sen (2010) y Orozco (2012). Estos últimos permiten entender cómo los medios mejoran la calidad de vida de la ciudadanía, fomentan el escrutinio crítico y facilitan el razonamiento público. Bajo este criterio, se concluye que ambos medios periodísticos se quedan cortos en la manera de tratar la problemática de la contaminación del aire ya que, dada su reiteración en el tiempo, esta debería ser presentada de manera contextual y no episódica.

Palabras clave: Agenda *setting*, contaminación del aire, deliberación democrática.

* La primera versión de esta investigación fue entregada como trabajo final del énfasis en Comunicación Política orientado por los profesores Leonardo García Jaramillo, del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, y Ana Cristina Vélez, del Departamento de Comunicación Social de la Universidad EAFIT.

** Estudiantes de Ciencias Políticas en la Universidad EAFIT. Correos electrónicos: sbravo@eafit.edu.co; mherna48@eafit.edu.co.

Introducción

La contaminación del aire es un efecto derivado de las emisiones de material particulado, esto es, partículas y pequeñas gotas líquidas suspendidas en el aire que, al introducirse en las vías respiratorias de los humanos, causan efectos nocivos para la salud. Tales partículas son atribuidas al proceso de quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), la cual se ha incrementado sustancialmente por factores ocasionados por el crecimiento de la industria y el crecimiento del parque automotor.

Los informes de la OMS coinciden con los del Instituto de Salud Pública de México en que “las muertes atribuibles a la contaminación del aire han aumentado casi 60 % entre 1990 y 2015, debido a las altas concentraciones de contaminantes, la gran mayoría vinculadas con el uso de transportes contaminantes como el automóvil” (Palin, 2018, párr. 3), y estiman que aproximadamente 4,2 millones de muertes prematuras son a causa de la contaminación del aire.

En este artículo hacemos un análisis comparativo del cubrimiento realizado por *El Colombiano* y *El Universal* a la contaminación del aire en El Valle de Aburrá y Ciudad de México, respectivamente. Es importante precisar que las condiciones geográficas de ambas ciudades coinciden al estar ubicadas en un valle; debido a esta característica, hay épocas del año en las que se incrementa la contaminación del aire en ambas debido a que la circulación del viento es menor. Esto hace que Medellín y Ciudad de México se encuentren entre las ciudades con niveles más altos de contaminación del aire en Latinoamérica.

En el caso del Valle de Aburrá, el tratamiento del tema de la contaminación del aire lo tomamos de las noticias publicadas en el periódico *El Colombiano*, el cual, de acuerdo con los resultados del Estudio General de Medios de 2015, es el medio más leído en Antioquia y el tercero en todo el país, después de los diarios de la capital, *El Tiempo* y *El Espectador*. Por su parte, en México el periódico de preferencia es *El Universal*, de Ciudad de México. Según un estudio realizado en 2016 por el Departamento de Investigación de la revista *Merca 2.0*, *El Universal* se posiciona como el diario más leído en todo México (Nava, 2017).

El período de estudio para el Valle de Aburrá comprende el 1 de marzo y 16 de abril de 2017. Período en el que las ocho estaciones de monitoreo ubicadas en el Valle de Aburrá registraron un promedio de concentraciones de PM 2.5 (partículas en suspensión de menos de 2,5 micras) de 67,12 microgramos por metro cúbico de aire (Carvajal, 2017). Los indicadores alcanzaron los niveles de alerta roja y alerta naranja, y se constató una afectación en la salud de los ciudadanos, con la consiguiente anexión de esta problemática en la agenda política con el fin de garantizar medidas en pro de la mejora de la calidad del aire en la ciudad.

Para el caso de Ciudad de México el período de estudio se efectuó entre el 12 de febrero y el 11 de junio de 2016. De acuerdo con los informes del Gobierno mexicano, condiciones como la escasez de vientos, la escasa humedad y la intensa radiación

solar favorecen una permanencia prolongada del ozono y las partículas suspendidas en la atmósfera durante los meses de febrero a junio, lo que trae como consecuencia el incremento de los niveles de contaminación del aire para el Valle de México (Gobierno de México, s. f.).

La metodología elegida para llevar a cabo este estudio es la agenda *setting*, la cual permite explicar la influencia de los medios en el modo en que los individuos entienden los acontecimientos significativos de una sociedad. A partir de los dos niveles de agenda de esta metodología, se identifica la intencionalidad del medio en crear conciencia y preocupación sobre un tema en especial. El primer nivel de agenda utiliza los conceptos de *saliency* y *priming* para indicar los asuntos que un medio destaca. De este modo, el *saliency* determina la exclusión o inclusión de los temas, según la prioridad que le otorgue el medio. El *priming*, por su parte, establece la primacía de los temas, es decir, jerarquiza los acontecimientos que el medio busca resaltar. Este segundo nivel de agenda atiende al concepto de *framing*, que hace referencia al encuadre o modo como los medios transmiten una información, procurando que las percepciones de su público tomen enfoques específicos.

Así, esta investigación busca dar cuenta de la calidad de la información brindada por *El Colombiano* de Medellín y *El Universal* de Ciudad de México al tratar el tema de la contaminación del aire en sus respectivas ciudades. Para esto se lleva a cabo un análisis comparativo entre los medios de interés, con el fin de resaltar las similitudes y diferencias en las fuentes, actores y adecuaciones que proporcionan los medios. De este modo, se analiza el encuadre que le dan los medios a los asuntos priorizados en el tema en cuestión. Finalmente, se determina si los medios de interés brindan al público canales deliberativos, siguiendo los estándares normativos del marco teórico sobre cómo los medios mejoran la calidad de vida de la ciudadanía, fomentan el escrutinio crítico y facilitan el razonamiento público. Esto, con el fin de establecer si aportan elementos de juicio para tratar el tema de la contaminación del aire y la calidad periodística.

Contexto

Aunque las investigaciones de agenda *setting* sobre la contaminación del aire son escasas, se evidencian algunos factores en los cuales se han analizado las similitudes y diferencias en los casos a estudiar.

La contaminación del aire es entendida como un cambio en la composición atmosférica por causas relacionadas con la actividad humana. Como lo explica el especialista en riesgos ambientales Felipe Camargo, la contaminación del aire es un efecto de la presencia de sustancias que alteran los gases que quedan suspendidos en la atmósfera, uno de los cuales es el material particulado, más conocido como PM. Estos últimos quedan en el aire y al ingresar a las vías respiratorias del sistema humano causan efectos nocivos para la salud. Dichas partículas son atribuidas a los procesos de quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) que se han incrementado sustancialmente por factores como el crecimiento de la industria y el crecimiento del parque automotor (F. Camargo, entrevista personal, marzo 21, 2019).

Entre los principales causantes de la contaminación atmosférica se encuentran las emisiones provocadas por los medios de transporte, la quema de combustibles fósiles, la producción industrial, la quema de bosques, el empleo de aerosoles y la radiación. Estas fuentes de emisión liberan gases y sustancias nocivas para el ser humano: ozono troposférico (O_3), dióxido de azufre (SO_2), dióxido de nitrógeno (NO_2), benzopireno (BaP) y partículas en suspensión (PM) (Acciona, s. f. párr. 4).

El ozono troposférico (O_3) es un oxidante químico y el componente mayor de la niebla fotoquímica; el monóxido de carbono (CO) se produce por la quema de combustibles (gas, gasolina, petróleo y madera), al igual que el dióxido de azufre (SO_2) en el caso de los combustibles asociados al carbón, petróleo, diésel o gas natural; el óxido de nitrógeno (NOx) se origina por la combustión a altas temperaturas de los vehículos motorizados y las plantas eléctricas (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019).

Este material particulado se presenta de dos maneras: *pm* 10 y *pm* 2.5. La diferencia radica en el tamaño de las partículas. Las *pm* 2.5 han sido identificadas como las más nocivas para la salud ya que ingresan por las vías respiratorias hasta el torrente sanguíneo, lo que afecta la calidad de vida de las personas (Agudelo, Cataño y Flórez, 2017, pp. 22-23). A su vez, las partículas *pm* se asocian a diferentes factores que influyen significativamente en la alta contaminación del aire, a saber: 1) acelerado crecimiento urbano; 2) geografía y condición morfológica; 3) clima y condiciones meteorológicas.

Estas tres condiciones se encuentran en Ciudad de México y en Medellín. Por un lado, el acelerado crecimiento urbano ocasiona un incremento en el consumo y la producción y, por ende, en la contaminación. La geografía y la condición morfológica, al ser valles rodeados de montañas –con efectos climáticos predecibles en temporadas lluviosas y secas–, afecta la circulación del aire y evita la dispersión de los contaminantes (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019). En ambas ciudades se han implementado medidas como el día sin carro, ciclorrutas, “políticas que impactan el desarrollo territorial y el urbanismo, renovación del parque automotor, uso de tecnologías limpias, aplicación de incentivos y restricción y reubicación de las industrias” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019, párr. 12).

Por otro lado, en ambas ciudades la medición de la calidad del aire se hace por medio del Índice de calidad del aire (ICA), en congruencia con las recomendaciones plasmadas en el documento EPA-454/B-09-001 de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés). En el informe especifican que las mediciones de la calidad del aire se deben llevar a cabo diariamente en áreas metropolitanas con una población mayor a 350 000 habitantes y deben ser distribuidas públicamente en los medios (periódicos, radio y televisión). Adicionalmente, se exige que en el reporte al público se especifiquen el área de medición, el período del reporte, el contaminante crítico (partículas *pm*, NO_2 , SO_2 , etcétera), una advertencia para los grupos más sensibles a la contaminación, las recomendaciones y medidas, el ICA y la categoría y el color de la contaminación (EPA, 2009). En el documento de la EPA se presentan

también algunos ejemplos de reporte para los periódicos, la televisión, los teléfonos y la internet.

El ICA generalmente se mide en una escala de 0-500 y se divide en seis categorías, en las que se describen el estado del aire y el color (tabla 1):

Tabla 1. Índice de calidad del aire (ICA)

ICA	Descripción	Color
0-50	Buena	Verde
51-100	Moderada	Amarilla
101-150	No saludable para grupos sensibles	Naranja
151-200	Dañina para la salud	Roja
201-300	Muy dañina para la salud	Morada
301-500	Peligrosa	Marrón

Fuente: Elaboración propia a partir de los parámetros de la Agencia de la EPA (2009).

El sistema de medición de Ciudad de México y el del Valle de Aburrá son similares, ya que ambos se basan en el ICA, pero las declaraciones de emergencia se hacen en momentos diferentes (Restrepo, 2017). En el Valle de Aburrá, la alerta naranja se declara a partir de un promedio de 35,5; en México, la alerta amarilla se decreta a partir de 51.

En el Valle de Aburrá, a diferencia del resto del país, la medición de la calidad del aire se realiza con el ICA, mientras que las otras ciudades del país aplican la resolución 610 de 2010 del Ministerio del Medio Ambiente que, de acuerdo con Restrepo (2017), deja algunos puntos por fuera que son parte de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. La entidad encargada de realizar esta medición es el Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá (Siata). Para el Valle de Aburrá la medición del ICA va de 0 a 300. Esta medición se lleva a cabo en 25 estaciones de monitoreo distribuidas en el Área Metropolitana.

En México la medición se obtiene con un índice denominado Imeca (Índice metropolitano de la calidad del aire), el cual fue diseñado en 1982 como un indicador para informar a la población sobre la calidad del aire (Dirección de Monitoreo Atmosférico, 2019); la forma de medición es muy similar a la del ICA, y lo que varía son los rangos de 0-200.

En la información proporcionada por el sitio web del Gobierno de Ciudad de México, se encuentra que el Sistema de monitoreo atmosférico (Simat) es el responsable de la medición permanente de los principales contaminantes del aire. El Gobierno de Ciudad de México ha identificado los vehículos como principal fuente de emisión, seguidos por las fuentes de área, la industria, los hogares y las emisiones de fuentes naturales (biogénicas). Con base en lo anterior, el Gobierno de Ciudad de México implementa de manera continua un monitoreo y difusión del estado de la calidad del aire con el objetivo de proteger la salud de la población.

El Simat cuenta con más de 40 sitios de monitoreo distribuidos en el área metropolitana, comprendiendo demarcaciones del Distrito Federal y la zona conurbana del Estado de México. Estos sitios se conocen como Estaciones de monitoreo de la calidad del aire, y en la mayoría de ellos se utilizan equipos para efectuar la medición de los contaminantes críticos requeridos por la normatividad federal: dióxido de azufre, monóxido de carbono, dióxido de nitrógeno, ozono y partículas suspendidas. En algunos se efectúan mediciones continuas de las principales variables meteorológicas de superficie, incluyendo la radiación solar ultravioleta. Con ello, el Gobierno de Ciudad de México busca concientizar a la población sobre los problemas que sufre la ciudad en términos de calidad del aire. Para esto, explica en qué consiste la temporada de ozono que se presenta cada año.

El ozono (O_3) es un compuesto que se encuentra de manera natural en el aire del ambiente en muy bajas concentraciones. En las ciudades puede formarse por la reacción entre los óxidos de nitrógeno y los compuestos orgánicos, emitidos principalmente por los vehículos que utilizan combustibles fósiles. Las concentraciones elevadas de ozono representan un riesgo para la salud, y por eso se consideran un contaminante del aire.

El ozono es uno de los muchos compuestos que constituyen el esmog fotoquímico¹ y se forma durante complejas reacciones químicas de oxidación en la atmósfera, que involucran a los compuestos orgánicos volátiles (COV) y los óxidos de nitrógeno (NOx). Estas reacciones son activadas por la energía solar. De acuerdo con el Gobierno de Ciudad de México, las principales fuentes de emisión de COV y NOx son los vehículos de carga y particulares, la industria, las fugas de gas, las estaciones de gasolina, las pinturas y los solventes.

Así pues, la temporada de ozono se refiere al período del año en el que aumenta considerablemente su concentración como consecuencia de las condiciones meteorológicas caracterizadas por los cielos despejados, la intensa radiación solar, la temperatura elevada y la baja humedad, factores que inciden en la escasa dispersión de los contaminantes y en el aumento de la actividad fotoquímica atmosférica. Dichas condiciones se presentan generalmente al finalizar el invierno y antes de la temporada de lluvia.

La Dirección de monitoreo de calidad del aire define al período comprendido entre el 15 de febrero y el 15 de junio como la temporada de ozono. Durante esta temporada los niveles de ozono son mayores que los valores límite de la norma oficial mexicana y pueden alcanzar niveles que activan la Fase de contingencia ambiental atmosférica. Los riesgos para la salud que enuncia el Gobierno de Ciudad de México son: daño en las células del tracto respiratorio, disminución de la función pulmonar, mayor susceptibilidad a infecciones respiratorias y aumento en los riesgos de hospitalización.

¹ Se denomina esmog fotoquímico a la contaminación del aire, principalmente en áreas urbanas, ocasionada por el ozono originado por reacciones fotoquímicas y otros compuestos.

El aporte de los medios de comunicación a la deliberación democrática

Para determinar la manera como los medios de comunicación contribuyen con una correcta deliberación dentro del proceso democrático, es necesario examinar, en un primer momento, el concepto de democracia, sus diferentes concepciones y los argumentos que sugieren que la democracia deliberativa es la forma de gobierno más deseable. Al comprender lo anterior es posible explicar el papel de los medios en la deliberación democrática.

Para empezar a definir el concepto de democracia, comenzaremos con las premisas centrales de Thomas Christiano y Luigi Ferrajoli. Para Christiano (2006), una definición general de democracia comprende una toma colectiva de decisiones que supone la implicación igualitaria de todos aquellos para quienes las decisiones resultarán vinculantes. Así, se garantiza en la decisión final cierto grado de legitimidad. Al ser un proceso colectivo de toma de decisiones, la idea de democracia no es exclusiva de un sistema de gobierno; también puede encontrarse en otro tipo de colectivos como la familia u organizaciones voluntarias. Del mismo modo, la idea de democracia en sí misma tiene un fundamento moral o contenido del deber ser; aunque es importante aclarar que esta definición, en general, no posee peso normativo. Si bien el contenido igualitario en la noción de democracia es un elemento constitutivo del concepto, y se encuentra en todas sus acepciones, se manifiesta en distintos grados. Es decir, algunas concepciones hablan de una mera igualdad formal en la que una persona equivale a un voto, lo que restringe su participación solo a la elección de sus representantes. En contraste, hay acepciones en las que la igualdad se concibe de manera más robusta, incluida en los procesos deliberativos de una decisión.

Christiano (2006) argumenta que la visión no instrumental en la que se consideran los valores constitutivos de la democracia, como lo son la libertad y la igualdad, explica que hay modos de toma de decisión que son moralmente deseables independientemente de sus consecuencias. En este sentido la democracia posee un valor moral intrínseco, basado en la libertad y la igualdad.

La libertad como valor fundamental de la democracia expone la idea de que cada individuo, como maestro de su propia vida, posee dominio de la toma colectiva de decisiones. En otras palabras, si los individuos tienen un derecho de autogobierno, también tienen derecho a la participación democrática. En esta última idea, se requeriría entonces como regla para la toma de decisiones el consenso o la unanimidad. El problema con esto consiste en que, a pesar de que cada persona elija libremente, siempre habrá aquellos que se oponen a la decisión y, al verse sujetos a ella, no serán autónomos. Lo que subyace a esto es que solo cuando se alcanza el consenso se respeta la libertad de todos, pero rara vez se logra el consenso cuando se trata de asuntos políticos importantes.

Por otro lado, la igualdad se define como el compromiso igualitario en los asuntos públicos. Este valor posee también las dificultades ya presentadas en el párrafo anterior.

Porque si se entiende que cada persona tiene igualdad de condiciones para dar su opinión sobre el método de toma de decisiones o sobre una decisión en particular, entonces resulta un problema cuando aparecen desacuerdos con el método o con la decisión. Esto repercute en la pérdida de rol de las minorías durante el proceso democrático, pues en numerosas ocasiones podrá suceder que sus preferencias no sean tenidas en cuenta.

Por su parte, Luigi Ferrajoli (2013) centra su planteamiento en una explicación sobre la democracia constitucional como forma de gobierno que da lugar tanto a la soberanía popular, como a la garantía de los derechos fundamentales. Para el autor, la soberanía popular va más allá de otorgarle al pueblo el poder de elegir a sus gobernantes, pues la soberanía le pertenece al pueblo en un sentido literal. Entonces, Ferrajoli (2013) considera que la voluntad general no podría ser representada, porque precisamente lo que cuidan los derechos fundamentales es que todos los ciudadanos, sin excepción, puedan participar del proceso democrático. Por ello, la apuesta por la democracia constitucional de Ferrajoli entiende que en el modelo democrático la mayoría no puede suprimir los derechos de representación de las minorías.

Una vez expuesto el concepto de democracia, es pertinente establecer una clasificación de sus concepciones en dos grupos. El primer grupo comprende las concepciones prescriptivas o procedimentales de la democracia, en tanto el segundo trata las concepciones normativas o sustantivas de la misma. De este modo, las primeras presentan un grado formal de igualdad, es decir, la igualdad se entiende aquí en un sentido reduccionista que confiere un voto por persona. De este grupo hacen parte las concepciones mayoritarias, agregativas o populistas que se oponen a las concepciones normativas, en las que el elemento igualitario es más profundo. Estas últimas requieren que en el proceso de toma de decisiones haya una apertura de participación para los individuos, a fin de que el procedimiento garantice una adecuada deliberación.

Gutmann (2007) explica estos dos grandes grupos de concepciones democráticas de la siguiente manera: entre los tipos de democracia prescriptiva o procedimental, se encuentra la democracia schumpeteriana que se reduce únicamente a una mirada procedimental, en la cual el proceso de votación es la única justificación democrática, dejando de un lado los valores constitutivos del concepto. Se trata de la democracia populista que se rige con una idea de autogobierno, según la cual las mayorías son mejores que las minorías para decidir sobre los asuntos que conciernen a la sociedad. La democracia participativa les otorga a los ciudadanos nuevos mecanismos de participación ciudadana, con los cuales hacer frente a los problemas presentes en el ámbito público.

Estas concepciones representan una visión mayoritaria o agregativa de la democracia, es decir, se basan en la agregación de preferencias individuales para legitimar decisiones que conciernen a lo público. Por lo anterior, prima la regla de las mayorías que reduce las decisiones a un recuento de votos. Esto resulta insuficiente para la adopción de

decisiones imparciales, a la vez que vulnera los derechos fundamentales de las minorías. Pues si sus decisiones no siguen aquellas compartidas por una mayoría, no serán tenidas en cuenta. Por tanto, se estarían pasando por alto demandas de un sector de la sociedad. Además, la legitimidad de leyes y políticas no puede concederse únicamente al mero cumplimiento del proceso formal: es necesario que se incluya un examen del contenido o sustancia de una ley para determinar si esta es moralmente correcta. Esta última idea es la que rige las concepciones normativas o sustantivas de la democracia.

A grandes rasgos, los tipos de democracia normativos que menciona Gutmann son: la democracia liberal en la que se incluye la revisión judicial, es decir, la confrontación de una ley con la Constitución, la cual es poseedora de los principios morales. Es la democracia social que representa la idea del Estado de bienestar que vela por garantizar los derechos sociales básicos de su población, como lo son la educación, la salud y la vivienda. Por último, la democracia deliberativa es la más deseable para Gutmann, e implica que los ciudadanos propongan discusiones basadas en una participación racional que les permita moldear sus opiniones según argumentos persuasivos.

La democracia deliberativa es la concepción normativa más afín al propósito de esta investigación, por lo cual se hará un análisis detallado de sus características más adelante. Pero antes es pertinente considerar también los modelos normativos de democracia propuestos por Habermas.

El primero es la concepción liberal; en ella el proceso democrático representa la tarea de direccionar la acción del Estado de acuerdo con los intereses de la sociedad. Aquí, el Estado es concebido como guardián de una sociedad centrada en el subsistema económico. En su análisis de la democracia liberal, Habermas (1998) explica tres elementos fundamentales: el ciudadano, el ordenamiento jurídico y la naturaleza del proceso político. En este orden de ideas, el ciudadano está determinado por los derechos subjetivos que posee frente al Estado y ante los demás ciudadanos. Esto quiere decir que el Estado le brinda su protección a la vez que le permite perseguir intereses privados, siempre y cuando se mantenga dentro de los límites de la ley. En este sentido, el papel que cumple el ordenamiento jurídico es el de determinar los derechos que les corresponden a los individuos. Finalmente, en la naturaleza del proceso político la política es en esencia una lucha de poderes, es decir, una lucha por conseguir posiciones de poder administrativo. Por ende, el éxito se mide según la cantidad de votos que los ciudadanos le confieren al dirigente político, pues es de este modo como los electores expresan sus preferencias.

El segundo modelo es la concepción republicana. Aquí el Estado es concebido como una comunidad ética y la política tiene una función mayor a la de la mediación, pues representa un factor constitutivo del proceso de socialización en su conjunto. Por su parte, el ciudadano adquiere su lugar gracias a los derechos cívicos de participación y comunicación, entendidos como libertades positivas puesto que, al ejercer prácticas del ámbito de lo común, los ciudadanos logran ser sujetos políticamente responsables en una comunidad de personas iguales y libres. Del mismo modo, la práctica que

brinda la autodeterminación ciudadana ya no es el mercado de la concepción liberal, sino el diálogo. Por su parte, el ordenamiento jurídico en esta concepción comprende los derechos subjetivos que garantizan la integridad de una vida en comunidad, en igualdad de derechos y basada en el respeto recíproco.

La concepción republicana aparece a modo de respuesta de las debilidades que posee la concepción liberal. La ventaja de la primera sobre la segunda consiste en que el buen gobierno depende de la existencia de una organización social fuerte en valores y principios ciudadanos, que velen por el respeto a la ley y por la limitación del poder. Así, se garantiza que no imperen las preferencias individuales, pues el proceso político ya no depende de ellas, sino que, al ser orientado hacia el bien común, este se encuentra por encima de la voluntad individual. Sin embargo, se debe considerar que en la práctica es difícil que se lleve a cabalidad este modelo, debido a la sobrecarga moral que le confiere un exceso de virtudes a los ciudadanos, a la sociedad y a la política.

Finalmente, la concepción normativa que prioriza Habermas (1998) es la de la democracia deliberativa. En ella plantea una alternativa de un modelo discursivo procedimental que incrementa la calidad de la discusión, al someter la argumentación a ciertos criterios de racionalidad que garantizarán como resultado la mejor decisión. Habermas (1998) define la democracia como un modelo político en el que la legitimidad de las normas jurídicas y de las decisiones públicas radica en haber sido adoptadas con la participación de todos a los que les sean vinculantes. La deliberación, por su parte, aparece en este modelo como un modo de proceder en la toma de decisiones colectivas. En él las preferencias se forman a lo largo del proceso de discusión, es decir, si bien cada persona se presenta con sus propias ideas, está dispuesta a modificarlas por mejores razones. De este modo, la deliberación como procedimiento de toma de decisiones se basa en una discusión pública en la que priman criterios de racionalidad e imparcialidad.

Para Félix Ovejero (2012), este procedimiento de toma de decisiones es el más adecuado porque permite detectar lagunas informativas e identificar errores inferenciales, gracias al compromiso de los participantes con razones impersonales y principios de justicia aceptables para todos. No obstante, para que se cumpla lo anterior, se requiere que los participantes posean cierto grado de disposición pública y capacidades cognitivas para entender y argumentar. Además de contar con un espacio de cohesión social, donde se articule lo común y se tramiten las diferencias. Igualmente, la discusión debe darse entre agentes racionales, libres e iguales que se informen y reflexionen en común para luego decidir. En este sentido, la votación pasa de ser el elemento central a ser la última fase del proceso racional.

Ahora bien, la democracia deliberativa es un concepto normativo y un ideal regulativo. Posee un rasgo colectivo y público en el que la deliberación es propia del ámbito social, y ofrece una oportunidad de participación para los ciudadanos en el proceso de conformación de la voluntad general, en condiciones de libertad e igualdad. Este procedimiento de naturaleza discursiva se fundamenta en el intercambio de razones

y argumentos entre ciudadanos que considerarán legítima una decisión siempre y cuando se abra la posibilidad de modificar preferencias políticas, no por la vía de la fuerza, sino por la de la argumentación. En este sentido, el deber de los ciudadanos es justificar las leyes que se imponen colectivamente. La deliberación busca que, a la luz de los mejores argumentos, los individuos modifiquen sus preferencias para que estas sean aceptables para todos. De este modo, se crea un mayor entendimiento y tolerancia frente a perspectivas opuestas y se obtienen las decisiones finales a partir de un resultado más justo.

Dado lo anterior, para deliberar es necesario algo más que el deseo de participar; esto es, tener un conocimiento de los temas a debatir y de la información disponible. La labor de los medios es ser el conducto que se encarga de informar a la ciudadanía, y su función social está basada en la justicia pues le entregan a la sociedad la información que en principio les pertenece (Orozco, 2012); al compartir la información con más recursos comunicativos, los medios de comunicación propician una mayor participación, al igual que más conocimiento, gracias a los diferentes puntos de vista que presentan. Para explicar esto tomaremos los postulados de Amartya Sen (2010) y Margarita Orozco (2012). Sen proporciona razones que justifican la importancia de la prensa libre, y Orozco presenta en su propuesta estrategias que los medios de comunicación pueden utilizar para incrementar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El uso de estrategias de comunicación promueve el diálogo y la deliberación entre los diferentes actores de la sociedad (Orozco, 2012), lo cual es esencial para el funcionamiento adecuado de la democracia. Por esto Sen (2010) y Orozco (2012) presentan siete estándares normativos sobre la contribución de los medios a la sociedad y a las personas:

- 1) *Mejorar la calidad de nuestras vidas* mediante la libertad de prensa y la libertad de expresión, que les permite a las partes compartir sus posturas y desarrollar una visión propia del mundo en que habitan (Sen, 2010).
- 2) *Fomentar el escrutinio crítico*, proporcionando información y transmitiendo un conocimiento que de otro modo podría estar oculto. Compartiendo la información de una manera entendible y que involucre a aquellos que la reciben.
- 3) *Dar voz* a aquellas personas de la población que han sido olvidadas o tienen desventajas a la hora de compartir su posición (Sen, 2010). Esto, para conocer sus puntos de vista y lograr una construcción más amplia de los acontecimientos, involucrando a los diferentes actores de la sociedad con los gobernantes para que la ciudadanía no sea ignorada.
- 4) *Formación de valores* que propician un alto nivel de tolerancia, para que las mayorías no pasen por encima de los derechos de las minorías. De este modo, se comparten diferentes puntos de vista sin excluir a los que no tienen voz y se permite que estos conversen con las mayorías.

5) *Facilitar el razonamiento público* al dar información, fomentar la comunicación y la posibilidad de discusión, lo cual es fundamental para la idea de justicia ya que la “justicia sin discusión resulta opresiva” (Sen, 2010, p. 367).

6) *Nombrar para conectar*, comunicando la información de manera entendible para las personas, y con la cual las personas puedan establecer un vínculo. Nombrar los asuntos públicos para que las personas puedan apropiarse de los temas concernientes a la vida en común y quieran participar en las decisiones políticas.

7) *Enmarcar para dialogar*: ser proveedor de información no es la única labor de los medios; estos deben hacer una construcción de los hechos que invite al entendimiento y al diálogo. La forma en que los medios encuadran la problemática define la forma en que cada uno puede aportar a la discusión: “Un enfoque limitado promueve una visión limitada del problema en la que nadie asume responsabilidad ni compromiso alguno” (Orozco, 2012, p. 404). Por consiguiente, a los medios les compete una enorme responsabilidad a la hora de tratar la información ya que ello “responde en gran medida a la conexión o desconexión entre los ciudadanos y la vida pública” (2012, p. 399). La manera en que los medios transmiten la información, construyendo la verdad al presentar diferentes puntos de vista y brindando información con un mayor potencial deliberativo e incluyendo una pluralidad de fuentes para formar públicos más propositivos (Orozco, 2012), es en gran medida el punto de partida para la deliberación.

Estos estándares normativos comprenden la contribución de los medios a la democracia, pero es importante resaltar que el omitir la información y dejar a un lado actores que pueden tener un punto de vista valioso no solo sesga la calidad informativa, sino que también disminuye la voluntad de participación y deliberación. En cambio, deliberar con información adecuada y plural incorpora unas virtudes al proceso político; en primer lugar, desarrollar de manera adecuada los temas contribuye a un consenso más amplio y aceptado, además de tener mayor “posibilidad de alcanzar la imparcialidad en las decisiones políticas, así como de respetar la oposición” (García, 2011, p. 184). En segundo lugar, en la deliberación sobre temas técnicos los medios deben buscar las fuentes suficientes para comunicar la información a la sociedad e incluirla en el diálogo.

Retomando las virtudes que el modelo deliberativo aporta a los procesos políticos, el autor Leonardo García (2011) menciona una lista con las características esenciales y virtudes de este proceso, de las cuales mencionaremos algunas. En primer lugar, deliberar aporta a la construcción de decisiones más razonables en las que las partes involucradas presenten sus puntos de vista y construyan conjuntamente una solución al problema en cuestión. En segundo lugar, amplía el panorama de discusión y propicia un intercambio de argumentos más auténtico entre diferentes sectores, brindando información que de otro modo no estaría disponible. Tercero, fomenta en los ciudadanos la participación y la revisión de los problemas públicos a causa de la manifestación de opiniones públicas. Cuarto, promueve la solidaridad y la tolerancia

favoreciendo el sentido de comunidad y de unidad en la sociedad. Quinto, permite que los participantes compartan sus experiencias para que estos aprendan de las experiencias pasadas (García, 2011).

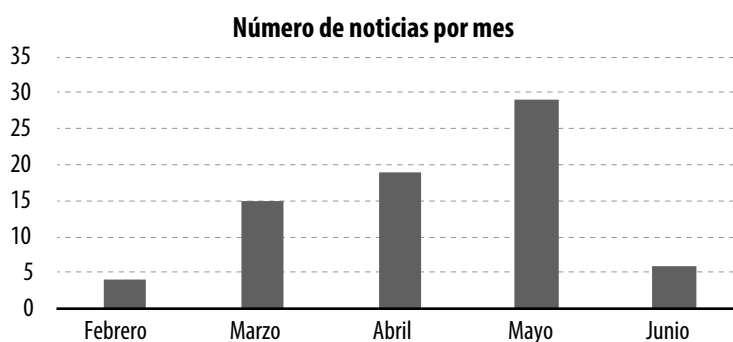
Estas son algunas de las virtudes intrínsecas del modelo deliberativo, pero frente a esto es importante resaltar que, sin la voluntad de los medios de compartir información que cuente con los estándares normativos y técnicos –como la pluralidad de fuentes, el dar voz y facilitar el razonamiento crítico, entre otros mencionados anteriormente–, fomentar la participación y lograr una apropiación de las personas en los temas resulta muy complicado. Es por esto y por otros motivos que el medio debe velar porque sus lectores no sean pasivos sino activos, para involucrarlos en la discusión y dejar de verlos como espectadores de las problemáticas, sino como actores que poseen voz y quieren ser escuchados.

Análisis de contenido

Periódico *El Universal*.

Durante el período comprendido entre el 12 de febrero y el 11 de junio de 2016 se registran 127 noticias referentes al tema de la contaminación del aire en el periódico *El Universal*. Entre estas se encontraron cinco piezas editoriales y cuatro entrevistas que se analizarán más adelante. Las noticias seleccionadas para el análisis fueron 73, que cuentan con buena calidad informativa; es decir, que poseen suficiente información para determinar las variables de actores, fuentes y adecuación necesarias para nuestro estudio. Las otras no permitían hacer un buen análisis debido a que eran noticias cortas que solo mencionaban los cambios en el índice de calidad del aire día por día. Como se muestra en el gráfico 1, durante el período de análisis es posible observar un incremento notable en el número de noticias que presenta el periódico durante los meses de febrero a mayo. Iniciando con apenas 4 noticias en el mes de febrero, estas aumentaron a 15 en el mes de marzo, 19 en abril, y 29 en el mes de mayo. Sin embargo, en el mes de junio la cifra de noticias disminuye significativamente a 6.

Gráfico 1. Periodicidad de noticias *El Universal*.



Categorías o subtemas en el cubrimiento sobre la contaminación del aire.

El total de noticias analizadas (73) se categoriza en tres subtemas reiterativos: consecuencias para la salud, emisores de contaminantes y medidas de contingencia. Como se muestra en la tabla 2, para el primer subtema se encontraron 16 noticias que hacían mención principalmente a estudios sobre los efectos nocivos de la contaminación del aire en la salud de las personas. Respecto al subtema de emisores de contaminantes, se encontraron 22 noticias que señalaban al sector del transporte como la principal causa de contaminación del aire en el Valle de México. Finalmente, el subtema en el que se encontraron más noticias fue el de medidas de contingencia, con 35 noticias que tratan desde distintos puntos de vista las dos principales medidas de contingencia implementadas en Ciudad de México para contrarrestar la contaminación, a saber: “Hoy no circula” y el Programa de verificación de automóviles.

Tabla 2. Subtemas El Universal

Subtemas	Consecuencias para la salud	Emisores de contaminantes (vehículos)	Medidas de contingencia
Número de noticias	16	22	35
Encuadre	Informan sobre los efectos nocivos de la contaminación del aire en la salud de las personas.	Responsabilizan a los vehículos particulares y al transporte público obsoleto por los altos niveles de contaminación.	Describen las medidas que se están tomando. Piden reformas a la ineffectividad de las medidas implementadas.

Fuente: Elaboración propia.

El encuadre que *El Universal* le da a cada uno de estos subtemas se identifica de la siguiente manera: para el primero, el medio se centra en dar a conocer investigaciones que explican los efectos nocivos que trae para la salud de las personas la exposición a altos niveles de contaminación en el aire. En el segundo, el medio presenta la responsabilidad que se le atribuye a los vehículos particulares y al transporte público obsoleto por la contaminación del aire de Ciudad de México. Por último, se encontró que el subtema *medidas de contingencia* posee dos encuadres diferentes por parte del medio. En un primer encuadre, el medio trata 17 noticias de este subtema, a partir de las inconformidades que se presentan por la ineficiencia e insuficiencia de las medidas impuestas para combatir la contaminación del aire. Un segundo encuadre, describe en 18 noticias las medidas activadas para los diferentes momentos de la problemática.

Análisis de editorial.

Se hallaron cinco piezas editoriales de *El Universal*: cuatro sobre las medidas de contingencia efectuadas por el Gobierno de Ciudad de México para contrarrestar la contaminación del aire, y una sobre la cuestión del sector transporte como el principal emisor de contaminantes en la ciudad. El encuadre otorgado por el medio a las medidas de contingencia es el de la necesidad de articular medidas con los municipios del Valle

de México. Mientras que el encuadre con el que el medio presenta los emisores de contaminantes apunta a comprender el problema de manera multifactorial; esto quiere decir que en el problema de las emisiones contaminantes existen diversos factores, y se deben considerar tanto las fuentes móviles (vehículos particulares, camiones, autobuses, motocicletas) como fijas (las actividades industriales).

Algunas anotaciones del medio en los editoriales analizados son: primero, la problemática de la contaminación del aire en el Valle de México se remonta a los años 90 cuando no se establecieron medidas de fondo que la resolvieran. Segundo, hay programas y medidas que llevan años en vigor a los que no se les hace seguimiento, como el caso de ProAire, programa de característica transexenal cuyo objetivo es disminuir 50 % de los contaminantes para 2020, a partir de 81 medidas y 116 acciones contempladas en 8 estrategias que se han ignorado a lo largo de los años. Tercero, los altos niveles de contaminantes se deben al creciente número de vehículos, de los cuales gran parte provienen de los demás municipios que componen el Valle de México. Por tanto, las autoridades de los Estados vecinos a Ciudad de México deben homologar una misma política de contingencia para el Valle de México, petición que realizó el entonces presidente Enrique Peña Nieto y su jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera. En este sentido, la coordinación entre autoridades es la palabra clave. Cuarto, aunque la mayor parte de la contaminación proviene de los automóviles, hay que prestar atención a todas las máquinas de combustión interna: la lucha contra la contaminación es ineficaz si no se atiende de manera integral, ya que existe una composición multifactorial de la contaminación. Para esto, se debe comenzar por la ejecución de un plan de largo plazo para la megalópolis.

Tabla 3. Subtemas editorial El Universal

Subtemas	Medidas de contingencia	4
	Emisores de contaminantes-vehículos	1

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de entrevistas.

En total se encontraron tres entrevistas. Dos de ellas con funcionarios gubernamentales sobre las medidas de contingencia implementadas para tratar el problema de la contaminación del aire. En entrevista con Adrián Fernández, integrante del Comité Técnico de la CAME,² se indagó por las nuevas medidas contempladas para atender el problema de la contaminación del aire. Al respecto, Fernández explica las nuevas mediciones en materia de verificación de la calidad del aire. Sobre este mismo tema, se entrevistó a Martha Delgado, exsecretaria de Medioambiente, quien presenta una postura crítica frente a las afirmaciones del Gobierno capitalino sobre la efectividad

² Comisión Ambiental de la Megalópolis, órgano de coordinación administrativa intergubernamental de Ciudad de México.

del Programa para mejorar la calidad del aire (ProAire). Pide al Gobierno que sustente sus afirmaciones mediante cifras que indiquen la cantidad de medidas y acciones que contempla este programa y los avances de estas. Además, describe las medidas del Gobierno como desesperadas.

La entrevista restante se le realizó a Julio Sánchez, director de la Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios (Cofepris), quien habló sobre las consecuencias que representan para la salud de los habitantes de Ciudad de México los altos índices de contaminación ambiental. Él indica que las principales enfermedades relacionadas con estos son el asma, la otitis, la conjuntivitis y las infecciones respiratorias agudas. Las preguntas giran en torno a los siguientes asuntos: contaminantes que generan las fuentes móviles y fijas, hallazgos sobre las enfermedades relacionadas con la contaminación del aire, e interrogantes sobre si el índice de 150 puntos en el Imeca –que determina la fase 1 de contingencia– es apropiado para prevenir daños en la salud.

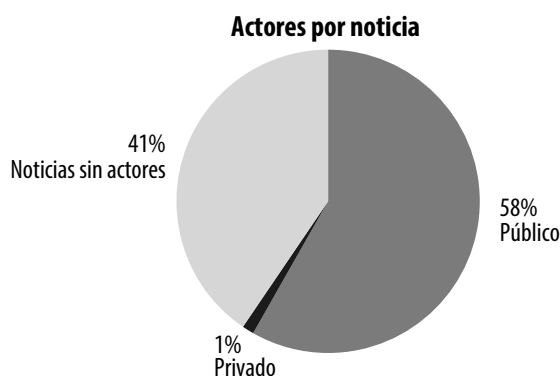
Uso de recursos adicionales.

Otros productos noticiosos que se encontraron en el análisis son ocho infografías y ocho videos de apoyo a la noticia. Las infografías indican dos asuntos distintos; unas muestran las mediciones de los indicadores de calidad del aire en los diferentes puntos del Valle de México, pero la mayoría solo presenta cuáles son los vehículos con restricción del programa “Hoy no circula”. Los videos de apoyo hacen referencia a los pronunciamientos públicos de los dirigentes políticos y funcionarios del Gobierno respecto a las acciones para hacerle frente al problema de la contaminación del aire.

Actores.

El número total de actores encontrados en el total de noticias analizadas es 47, para un promedio de 0,6 actores por noticia. Cabe resaltar que solo cinco noticias presentaron más de un actor. Con esto, los actores fueron clasificados en dos tipos: actores públicos y actores privados. Como se muestra en el gráfico 2, se identificaron 46 actores públicos que equivalen a 58 % del total de actores encontrados. Estos se refieren principalmente a actores políticos que ocupan cargos públicos tanto en el ámbito nacional como local. En la tipología de actores privados solo se encontró un actor que corresponde al Centro Mario Molina, una asociación civil independiente que busca generar respuestas a problemas relacionados con la falta de protección al medioambiente, el uso de energía y el cambio climático.

Por otro lado, llama la atención que se encontraron 32 noticias en las que no se menciona a ningún actor, esto corresponde a 41 % del total de actores encontrados. Lo anterior debido a que la mayoría de las noticias que presentan un estudio sobre la contaminación del aire se limitan a tratar únicamente la cuestión presentada por el estudio en el que se fundamenta la noticia.

Gráfico 2. Actores El Universal.

La tabla 4 explica la manera como fueron categorizados los 47 actores encontrados. En esta es posible observar la cantidad de veces que un mismo actor aparece en el total de las noticias analizadas. Respecto a esto es importante destacar que solo seis aparecen más de una vez en el total de noticias analizadas. De estos, todos corresponden a actores públicos. Cinco de ellos hacen parte del sector gubernamental y uno corresponde a un ente intergubernamental. Este último es de lejos el actor que más veces aparece, con veintiuna menciones; luego, el segundo actor con más menciones es Rafael Pacchiano, secretario de Medioambiente y Recursos Naturales. Los demás actores coinciden con dos menciones cada uno.

Tabla 4. Categorización actores El Universal

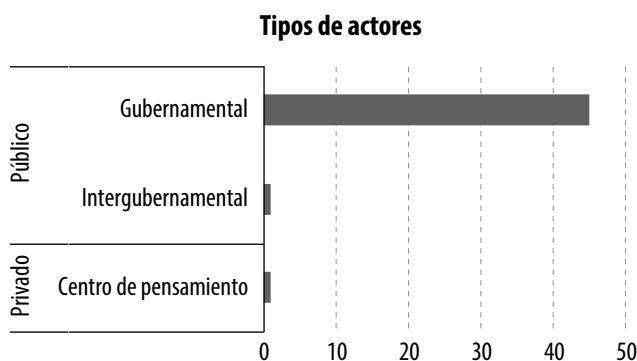
Actores	Tipo actor	Nombre actor	Total
Privado	Centros de pensamiento	Centro Mario Molina	1
		Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)	1
	Otros	Exsecretaria de Medioambiente de Ciudad de México, Martha Delgado	1
Público	Legislativo	Comisión de movilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	1
		Senadora del PAN, Mariana Gómez del Campo	1
	Gubernamental	ProAire – México	1
		Comité científico-técnico de vigilancia sobre contaminación atmosférica	2
		Diputada Ana Juana Ángeles Valencia	1
		Jefe de Gobierno de CDMX, Miguel Ángel Mancera	2
		Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de CDMX	1
		Secretaría de Medioambiente de CDMX	2
		Secretaría de Salud de CDMX	2
Secretario de Medioambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Rafael Pacchiano	5		

Actores	Tipo actor	Nombre actor	Total
Público	Gubernamental	Secretaría de Movilidad	1
		Sistema de Monitoreo Atmosférico	2
	Intergubernamental	Coordinador ejecutivo de la CAME, Martín Gutiérrez	1
		Comisión Ambiental de la Megalópolis	21
		Presidenta de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, María de los Ángeles Rodríguez	1
Total			47

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en el gráfico 3 de tipos de actores es posible observar que la gran mayoría de estos pertenecen al sector gubernamental. Esto quiere decir que los dirigentes políticos son el centro de las noticias presentadas por *El Universal* sobre el tema de la contaminación del aire.

Gráfico 3. Tipos de actores *El Universal*.

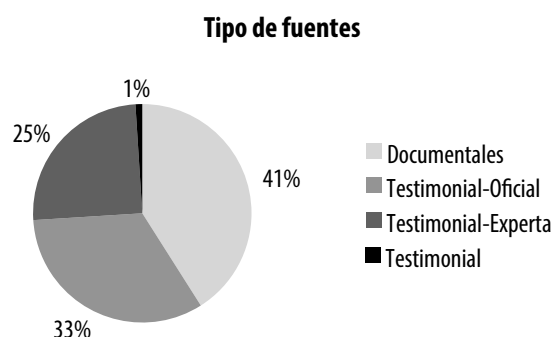


Fuentes.

El total de fuentes encontradas a lo largo del análisis fue 100, esto significa una ratio de 1,4 fuentes por noticia. Estas fueron agrupadas en cuatro tipologías: documental, testimonial-experta, testimonial-oficial y testimonial. Para la primera categoría se encontraron 41 fuentes en las que se tratan, principalmente, estudios e informes presentados en investigaciones sobre los perjuicios de la contaminación del aire en la salud de los seres humanos y sobre la contaminación que produce el material particulado emitido por el parque automotor. Del mismo modo, las fuentes correspondientes a la tipología testimonial-experta (25) son aquellas en las que diferentes expertos e investigadores explican asuntos determinantes en el tema de la contaminación del aire. Por otro lado, se encontraron 33 fuentes que representan la tipología testimonial-oficial; en estas el medio fundamenta el contenido de su noticia en los pronunciamientos oficiales de dirigentes políticos. Finalmente, se determinó la tipología testimonial para

dar cabida a una noticia en la que se tomó como referencia a una persona del sector de energías renovables.

Gráfico 4. Fuentes *El Universal*.



La tabla 5 muestra en detalle la categorización realizada al total de fuentes encontradas. En ella se pueden identificar 16 fuentes que se mencionan más de una vez en el total de noticias analizadas. En este sentido la Organización Mundial de la Salud es la fuente que más menciones obtuvo, con una cantidad significativa de 10 menciones. Le sigue el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la Universidad Autónoma de México (Unam) con 5 menciones como fuente testimonial-experta y 4 como fuente documental. En este punto, es oportuno aclarar que cuando se habla de fuentes documentales se hace referencia a que la noticia se fundamentó en estudios e informes, mientras que las fuentes testimoniales-expertas indican que la información presentada por el medio provino del pronunciamiento de un experto sobre el tema en cuestión. Ahora bien, en las fuentes de tipo testimonial-oficial se encontró que la fuente con más menciones es del sector gubernamental, del jefe de Gobierno de Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, con 8 menciones. No muy lejos de esta, el coordinador ejecutivo de la CAME Martín Gutiérrez, del sector intergubernamental, obtuvo 7 menciones.

Tabla 5. Categorización de fuentes *El Universal*

Fuentes	Tipo de fuentes	Nombre fuente	Total
Documental	Academia	Centro de Ciencias de la Atmósfera, Unam	6
		Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	1
		Escuela Nacional de Medicina y Homeopatía	1
		Instituto Politécnico Nacional	2
	Academia-Internacional	Departamento de Biología y Ecología, Universidad de Miami	1
		Instituto de la Tierra, Universidad de California-Berkeley	1
		Universidad Drexel de Filadelfia	1
	Centro de pensamiento	Centro Mario Molina	4

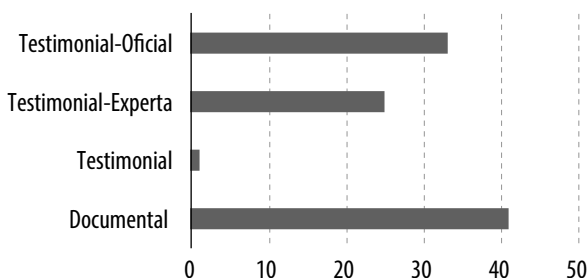
Fuentes	Tipo de fuentes	Nombre fuente	Total
Documental	Centro de pensamiento	Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)	1
	Gubernamental	Comisión Reguladora de Energía	1
		Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias	1
		Instituto Nacional de Salud Pública	1
		Sistema de Monitoreo Atmosférico	1
		Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME)	1
	ONG	Centro Mexicano de Derecho Ambiental	3
		Clean Air Institute (CAI)	1
		Consejo Internacional sobre Transporte Limpio	1
	Organización internacional	Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia	1
		OCDE	2
		OMS	10
Testimonial	Privada	Gerónimo Martínez, empresario en energías renovables	1
Testimonial-experta	Academia	Académico de la Universidad Iberoamericana, Javier Riojas	1
		Especialista en Mutagénesis, Omar Amador Muñoz	1
		Investigador del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Jaime García Mesa	1
		Investigador del Instituto Politécnico Nacional, Felipe Sánchez	2
		Centro de Ciencias de la Atmósfera, Unam	5
		Universidad Autónoma de la Ciudad de México	1
	Academia-Internacional	Doctor Erik Velasco, de la Alianza para la Investigación y la Tecnología Singapur-MIT	1
	Centro de pensamiento	Centro Mario Molina	1
		Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)	1
	Gubernamental	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias	1
	ONG	Comunidad Vial MX	1
		Coordinador de Calidad y Transporte Seguro del aire de El Poder del Consumidor	1
	ONG internacional	Greenpeace	1
	Organización internacional	Directora de Salud y Medioambiente de la OMS, María Neira	2
	Otros	Consultora ambiental, Hilda Martínez Salgado	1
		Neumólogo, Jorge Iván Rodríguez	1

Fuentes	Tipo de fuentes	Nombre fuente	Total
Testimonial-experta	Otros	Neumólogo, Jorge Iván Rodríguez Martínez	1
		Neumólogo, Rafael Hernández Zenteno	1
		Vocero de la Asociación de Combustibles Eficientes de Latinoamérica, Pablo Zárate	1
Testimonial-oficial	Gubernamental	Cámara de Diputados	1
		Comisión de Medioambiente de la Cámara de Diputados	2
		Coordinador parlamentario, Cámara de Diputados	1
		Diputada Ana Juana Ángeles Valencia	1
		Enrique Peña Nieto, presidente de México	1
		Exsecretaria de Medioambiente de CDMX, Martha Delgado	1
		Miembros de la fracción priista del Senado	1
		Jefe de Gobierno de CDMX, Miguel Ángel Mancera	8
		Presidenta de la Comisión de Cambio Climático, María de los Ángeles Rodríguez	2
		Secretario de Medioambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Rafael Pachiano	4
		Secretario de Movilidad	1
		Senadora del PAN, Mariana Gómez del Campo	1
	Sistema de Monitoreo Atmosférico	1	
Titular de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, Topiltzin Contreras	1		
Inter-gubernamental	Coordinador ejecutivo de la CAME, Martín Gutiérrez	7	
Total			100

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el gráfico 5 permite observar que la mayoría de las fuentes encontradas corresponden a fuentes documentales, aunque la diferencia no es mucha frente al número de fuentes testimoniales-oficiales. Mientras que, respecto a las fuentes testimoniales-expertas, las fuentes documentales son prácticamente el doble.

Gráfico 5. Tipos de fuentes *El Universal*.



Adecuación.

Una vez expuesto el análisis descriptivo de los datos encontrados a lo largo del estudio aplicado a las 73 noticias de interés, es posible identificar el encuadre que el medio *El Universal* le da al tema de la contaminación del aire en Ciudad de México. Se encontró que predomina un encuadre cognitivo, evidenciado en el predominio de fuentes documentales que corresponden a un poco menos de la mitad del total de fuentes. La relevancia de esto radica en el tono informativo que utiliza el medio al apoyarse en investigaciones que proporcionan un conocimiento completo a su público sobre factores determinantes en el problema de la contaminación del aire. Al respecto, se resalta que la información de mejor calidad presentada por *El Universal* es aquella que se refiere a las causas y perjuicios que trae para la salud de las personas la contaminación ambiental.

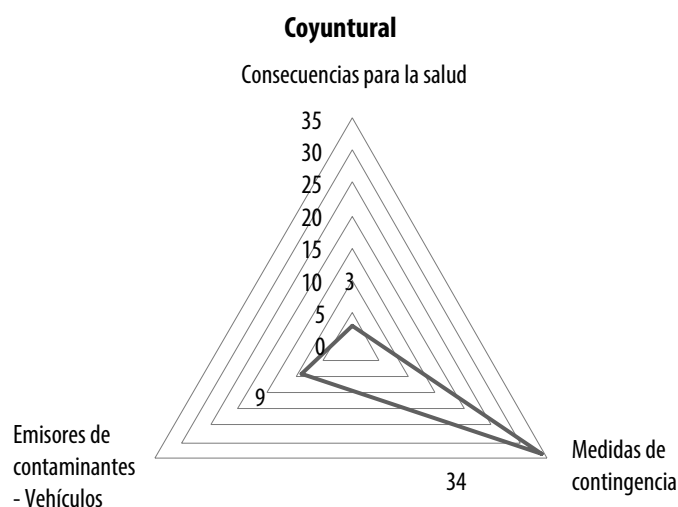
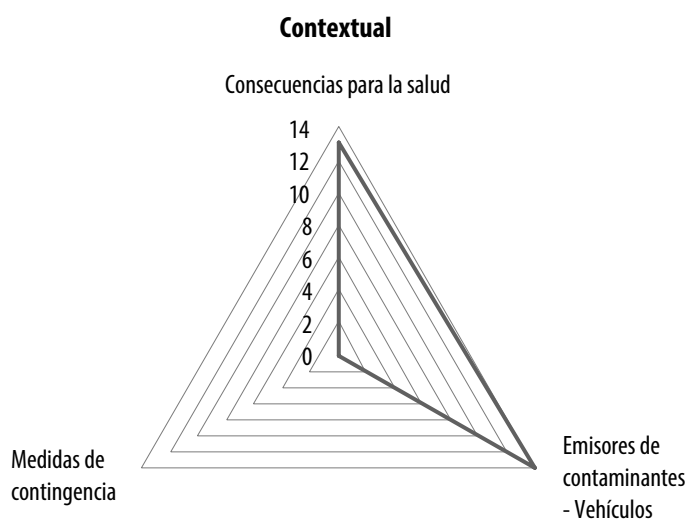
Por otro lado, 27 de las noticias analizadas tienen una adecuación contextual, es decir, en estas el medio procura brindar herramientas suficientes a sus lectores para comprender el tema en cuestión, mediante información fundamentada en datos de investigaciones científicas sobre las causas de la contaminación del aire y las consecuencias para la salud. Por otro lado, 46 de las noticias analizadas poseen una adecuación coyuntural, ya que en estas se tratan las noticias desde el día a día, principalmente centrandose la atención en los cambios introducidos por el Gobierno de Ciudad de México en la activación de las medidas de contingencia, según la variación en los indicadores de calidad del aire en la ciudad.

Tabla 6. Adecuaciones *El Universal*

Adecuaciones	Coyuntural	46
	Contextual	27

Fuente: Elaboración propia.

Los radares 1 y 2 muestran más claramente la relación entre el número de noticias por subtema y la adecuación. Como se mencionó anteriormente, se identificó que las noticias de adecuación coyuntural solo hacen referencia a las medidas de contingencia. Mientras que las noticias que el medio encuadra de manera temática tratan tanto las consecuencias para la salud como los emisores de contaminantes (vehículos).

Radar 1. Relación entre adecuación coyuntural y subtema *El Universal*.**Radar 2. Relación entre adecuación contextual y subtema *El Universal*.****Periódico *El Colombiano***

En el período comprendido entre el 1 de marzo y el 16 de abril de 2017 se encontraron 90 noticias en el periódico *El Colombiano*, de las cuales 74 fueron seleccionadas para este análisis de agenda *setting*. Esta selección se hizo con el criterio de la pertinencia de la noticia con el tema; algunas de las que fueron descartadas no tenían más que una imagen relacionada y una breve declaración del Índice de calidad del aire del momento; otras eran noticias en las cuales se hablaba en un párrafo de la contaminación del día, pero la noticia estaba relacionada con otro tema. De estas noticias 2 fueron editoriales y 72 tenían un contenido noticioso.

Para iniciar con este análisis se definieron seis subtemas para categorizar las noticias, como se evidencia en la tabla 7. Estos fueron: *responsabilidad de la industria*, donde el medio informa sobre las denuncias de los ciudadanos por asuntos relacionados con las chimeneas de algunas empresas del Valle de Aburrá, las emisiones de fábricas, y peticiones a la industria para el manejo de calderas; *consecuencias para la salud*, donde el medio trata de una manera informativa aquellos factores que afectan la salud de los habitantes, en su mayoría de los grupos sensibles y qué precauciones deben tener ante los contaminantes que afectan su calidad de vida; *emisores contaminantes (vehículos)*, en el que se responsabiliza a los vehículos por ocasionar 80 % de la contaminación de la ciudad y se tratan temas relacionados con la calidad del combustible en la ciudad –el cual contiene altos niveles de azufre–, así como sobre la medición de gases y la necesidad de hacerla más rigurosa, y sobre las “chimeneas andantes”.³

A su vez, la *medición del ICA* informa el índice de calidad del aire del día y su respectiva alerta; con las *medidas de contingencia* el medio divulga cualquier actividad restrictiva, preventiva o de contingencia (como el “pico y placa”) para lograr una reducción de contaminantes; y por último, *movilidad sostenible*, que atribuye beneficios a las medidas de movilidad sostenible, tratando temas como las flotas de carros eléctricos, el Metro y la reducción de emisores que dichas alternativas de transporte representan para la ciudad, el uso de bicicletas y otras medidas implementadas por las empresas o universidades para incentivar estas prácticas.

Tabla 7. Subtemas El Colombiano

Subtemas	Responsabilidad de la industria	Consecuencias para la salud	Emisores de contaminantes (vehículos)	Medición del ICA	Medidas de contingencia	Movilidad sostenible
Número de noticias	7	13	11	25	33	10
Encuadre	Comunicar denuncias realizadas por los ciudadanos sobre calderas.	Informar sobre los riesgos en la salud de la población por los altos niveles de contaminación.	Responsabilizan a los vehículos y al combustible por un alto nivel de azufre.	Información sobre el índice de la calidad del aire del día.	Divulgan las medidas que se están implementando para el momento de la noticia.	Atribuyen beneficios de medidas de movilidad sostenible implementadas por las empresas y la reducción de contaminantes por el uso del Metro.

Fuente: Elaboración propia.

³ Calificativo que reciben los automóviles y camiones que expulsan una alta cantidad de gases.

De los subtemas encontrados se evidencia que el número de subtemas supera las noticias, esto debido a que en algunas noticias se puede encontrar más de un subtema; de estos los más mencionados son: *medidas de contingencia* (33), con el mayor número de registros, en especial en temas relacionados con el pico y placa; *medición del ICA* (25), en la cual se tratan temas asociados con el índice de calidad del aire del día y las mediciones realizadas por las estaciones del Siata. Estos temas son también los más mencionados en las noticias cuya adecuación es episódica, al tratar fundamentalmente la problemática diaria informando sobre las medidas y el índice de calidad del aire, lo cual se tratará más adelante en la sección de Adecuaciones. *Consecuencias para la salud* (13), asociadas en muchas ocasiones a las mediciones del ICA, pero con énfasis en los daños que la alta contaminación puede ocasionar en la salud; *emisores contaminantes –vehículos–* (11), *movilidad sostenible* (10), y por último, *responsabilidad industria* (7) con el menor número de menciones en el medio durante el período de tiempo estudiado.

Editoriales.

En el total de noticias analizadas, dos son editoriales. Estos tratan asuntos relacionados con medidas de contingencia y emisores contaminantes de vehículos, de manera temática, presentando un análisis de las causas principales del problema (emisores contaminantes) y atribuyéndoselas en gran parte a los vehículos y a la irresponsabilidad de la ciudadanía que se ha dedicado a comprar más automóviles para evadir el pico y placa, y cómo esto afecta la reputación de la ciudad. Otro tema tratado son las medidas que se han tomado para solucionar los efectos y disminuir la contaminación (medidas de contingencia); la forma en la que el medio encuadra este asunto es de una manera crítica, solicitando soluciones estructurales y haciendo énfasis en que las medidas han sido insuficientes e ineficaces.

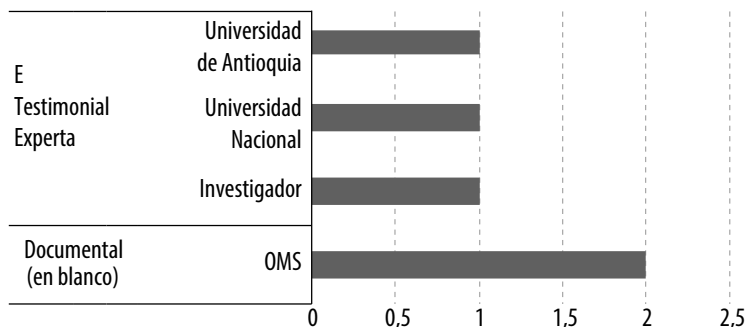
Tabla 8. Subtema editoriales El Colombiano

Subtemas	Emisores de contaminantes (vehículos)	Medidas de contingencia
Numero de noticias	1	2
Encuadre	Atribución de la responsabilidad a la ciudadanía por su irresponsable uso del transporte privado.	Crítica a las medidas insuficientes para reducir las emisiones.

Fuente: Elaboración propia.

Los dos editoriales presentan una alta ratio de 2,5 fuentes por cada noticia, estas son entre *testimonial experta* y *documental*, distribuidas equitativamente. El contenido incluido en los editoriales presenta una mayor pluralidad de fuentes expertas.

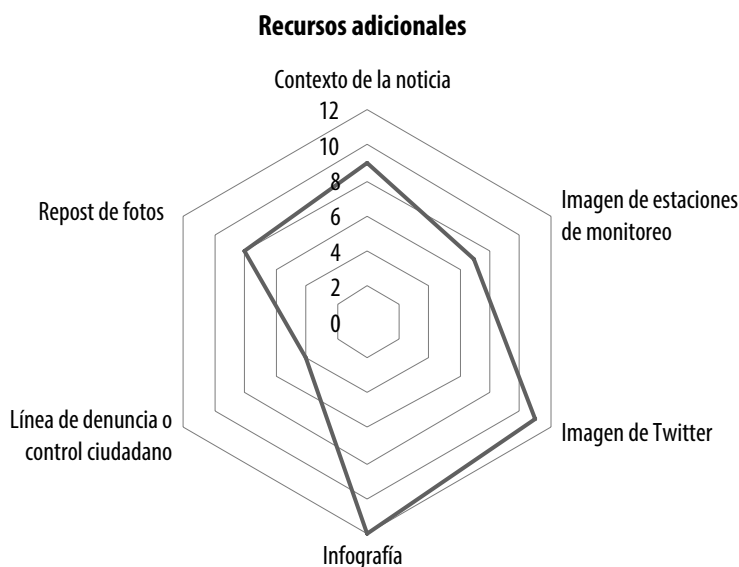
Gráfico 6. Editoriales: Tipo de fuentes *El Colombiano*.



Uso de recursos adicionales.

En el análisis de este medio se hallaron 51 recursos adicionales; los más utilizados por *El Colombiano* son: *infografías* (12), en las que se presentan explicaciones o relaciones entre las mediciones de la calidad del aire e imágenes del pico y placa de la semana; e *imágenes de Twitter* (11) publicadas por el Área metropolitana o el Siata, con el ICA del día. Estos dos recursos son en su mayoría utilizados en noticias con un encuadre episódico.

Radar 3. Uso de recursos adicionales *El Colombiano*.

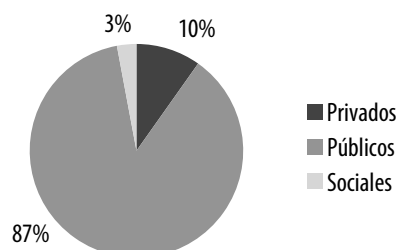


Los recursos menos utilizados fueron: *contexto de la noticia* (8), donde se da una breve explicación de los emisores contaminantes, las formas de medir la calidad del aire y las medidas implementadas; *imagen de estaciones de monitoreo* (7), con la ubicación de las estaciones de monitoreo y su respectivo ICA; *repost de fotos* (6), con imágenes y videos de los ciudadanos que denuncian industrias con calderas muy activas, e imágenes de fenómenos naturales por la contaminación y comparativas entre diferentes días; y por último, la *línea de denuncia o control ciudadano* (3), en las que se invita a los ciudadanos para asistir a foros o debates sobre la problemática o se indican las líneas de asistencia para presentar quejas o denuncias.

Actores.

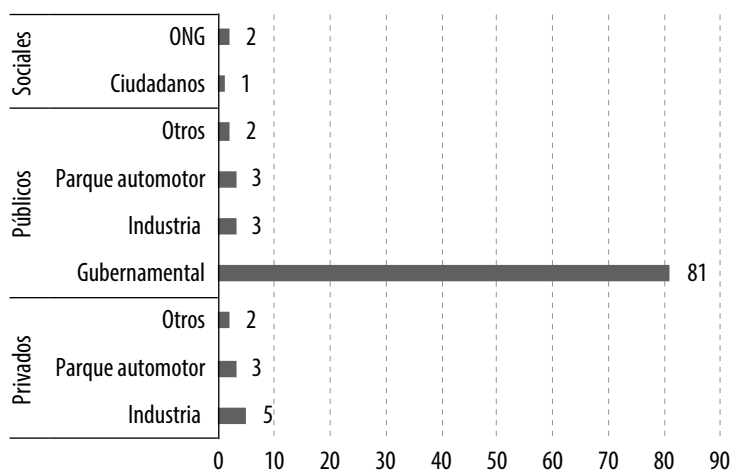
El número de actores en el total de noticias analizadas es 102, con un promedio de 1,38 actores por noticia. Para este análisis los actores fueron clasificados en tres tipos: públicos, privados y sociales.

Gráfico 7. Actores El Colombiano.



Como se evidencia en el gráfico 7, los más tratados en el medio son los actores públicos con 87 %, los cuales son en su mayoría políticos que hacen parte del Gobierno; el segundo tipo de actor más mencionado son los privados (10 %), y por último los sociales, con un exiguo 3 %.

Gráfico 8. Tipo de actores El Colombiano.



Dentro de los actores públicos se tienen en cuenta los gubernamentales (Alcaldía, Área Metropolitana, Ministerios, entre otros), que son los más mencionados en el período de análisis, con un total de 81 menciones (79 % frente al total de actores); industrias públicas (EPM, Ecopetrol), y privadas (Peldar, Argos, TCC); en tanto que la categoría “otros” abarca universidades públicas, privadas y ciudadanos, entre otros agentes que no fueron agrupados en una categoría individual por su número de menciones o la falta de grupos en común con los cuales poder hacer una asociación.

Tabla 9. Categorización de actores El Colombiano

Actores	Tipo de actores	Actores determinados	Nombre del actor	Total		
Privados	Industria	Empresas	Empresas	2		
			Peldar	1		
			Argos	1		
			TCC	1		
	Otros	Otras	<i>El Espectador</i>	1		
			Universidades	1		
	Parque automotor	Otras	Propietarios de los centros de diagnóstico automotor	2		
Parque automotor			1			
Públicos	Gubernamental	Área metropolitana	Área Metropolitana	10		
			Director del Área Metropolitana	8		
			Junta del Área Metropolitana	17		
		Otras	Director de Corpocentro	1		
			Gerente Metro de Medellín	2		
			Metro de Medellín	1		
			Ministerio de Agricultura	1		
			Ministerio de Ambiente	3		
			Ministerio de Minas y Energía	2		
			Ministerio de Transporte	1		
			Siata	6		
		Alcaldía	Alcalde	21		
			Alcaldesa (e) Bello	1		
			Secretaría de Ambiente de Medellín	1		
			Secretaría de Infraestructura	1		
			Secretaría de Movilidad de Medellín	4		
			Concejal	1		
		Públicos	Industria	Empresas	Ecopetrol	4
					Empresas	1
EPM	2					
Otros	Otras		Universidades	1		

Actores	Tipo de actores	Actores determinados	Nombre del actor	Total
Sociales	Ciudadanos	Otras	Ciudadanos	1
	ONG		Clean Air Institute	1
			Iclei	1
Gran total				102

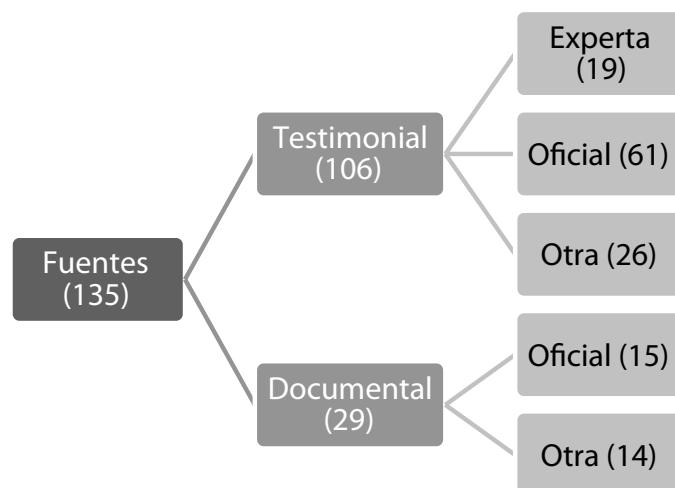
Fuente: Elaboración propia.

Esta categorización muestra que el medio le da primacía a actores como el alcalde y la Junta del Área Metropolitana, con 21 y 17 menciones respectivamente, en tanto que otros actores solo tienen una mención. Si se toma el número total de actores, sin tener en cuenta la repetición, se obtiene un total de 35 actores, de los cuales 69 % son mencionados solamente una vez, 14 % son mencionados entre dos y tres veces, y el restante 17 % más de tres veces.

Fuentes.

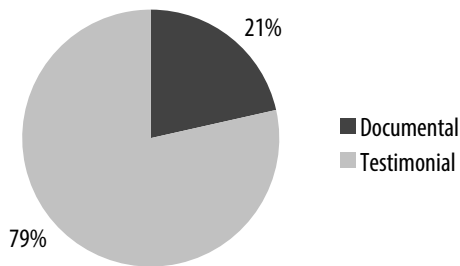
La categorización de las fuentes se hizo a partir de dos macrocategorías: *testimoniales*, en las que se referencian declaraciones de expertos, miembros del Gobierno u otras, que en su mayoría son personales; y *documentales*, que comprenden estudios e investigaciones oficiales en las que se referencian comunicados y regulaciones del Gobierno.

Figura 1. Asociación de fuentes El Colombiano.



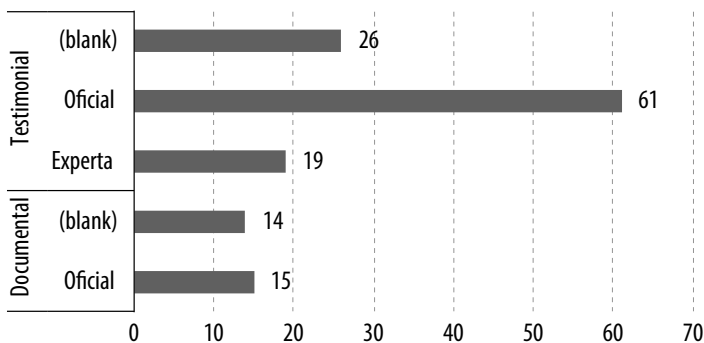
Frente al total de noticias analizadas (74) se encontraron 135 fuentes, para una ratio de 1,8 fuentes por cada noticia, lo cual a simple vista es un indicio de pluralidad de fuentes; pero si se miran en detalle los gráficos 9 y 10, se constata que 79 % de ellas son testimoniales y, de estas, 58 % son oficiales, lo que muestra una preeminencia de las fuentes gubernamentales.

Gráfico 9. Fuentes El Colombiano.



Los tipos de fuentes encontrados para la categorización dejan en evidencia que, frente al valor global de fuentes, las oficiales –tanto documentales como testimoniales–, representan 56 %, en tanto que el resto que tienen gran proximidad entre ellas por el número de menciones comprende un 44 %. Esta cifra se tendrá presente para el análisis posterior, ya que si se asocia el actor y la fuente más preponderante se evidencia que es la misma.

Gráfico 10. Tipos de fuentes El Colombiano.



Para determinar con más claridad las fuentes más referenciadas con su respectivo nombre, en la tabla 10 se puede observar que las tres fuentes más citadas son: el Área Metropolitana, con un total de 22 menciones (16 %); el alcalde de Medellín con 13 referencias (10 %); y el Siata como fuente documental oficial, con un total de 12 menciones (9 %). Estas tres fuentes representan únicamente 4 % de las 51 fuentes con nombres determinados, mientras que 63 % de las fuentes fueron mencionadas solo una vez, 18 % entre dos y tres veces, y el 14 % restante más de cuatro veces, sin contar las predominantes.

Tabla 10. Categorización de fuentes El Colombiano

Fuentes	Tipos de fuentes	Fuentes determinadas	Nombre de la fuente	Total
Documental	Oficial	Otras	Estudio realizado por el Metro	1
			Resolución del Ministerio de Minas y Energía	2
			Siata	12

Fuentes	Tipos de fuentes	Fuentes determinadas	Nombre de la fuente	Total
Documental	Otras	Academia	Estudio de la Universidad de Antioquia	1
		Otras	Gaia	1
			Atmospheric Chemistry and Physic	1
			Banco Mundial	1
			Clean Air Institute	1
			Centro Mundial de Producción + Limpia	1
			<i>Journal of Investigative of Dermatology</i>	1
			OMS	7
Testimonial	Experta	Academia	Especialista en Medicina Interna y Neumología de la Clínica CardioVid de la Congregación Mariana	1
			Carmen Zapata, jefe del Laboratorio de Calidad del Aire, Calaire, de la Universidad Nacional	2
			Investigador	6
			Pablo Montoya, escritor y abanderado de la causa del aire	1
			Universidad Nacional	3
			Universidad de Antioquia	6
	Otras	Exministro de Ambiente	1	
		Gremios y expertos ambientalistas	1	
		Iclei	1	
	Oficial	Alcaldía	Alcalde de Medellín	13
			Alcaldesa (e) Bello	1
			Concejal	1
			Director de Planeación de Medellín	1
Secretaría de Ambiente de Medellín			1	
Secretaría de Infraestructura			1	
Secretaría de Movilidad de Medellín			4	
Testimonial	Oficial	Alcaldía	Secretaría de Salud	1
			Secretario de Medio Ambiente	2
			Secretario de Medio Ambiente de Envigado	1
		Área metropolitana	Área Metropolitana	22
			Junta del Área Metropolitana	6
			Subdirectora Movilidad Área Metro	1

Fuentes	Tipos de fuentes	Fuentes determinadas	Nombre de la fuente	Total
Testimonial	Oficial	Otras	Gerente Metro de Medellín	1
			Ministerio de Ambiente	4
			Siata	2
	Otras	Gremios y asociaciones	Corporación empresarial Prosur	1
			Andi	2
			Asocaña	3
			Asociación de Volqueteros	2
			Asociación del Sector Automotriz y sus Partes (Asopartes)	1
			El director operativo de la Asociación de Centros de Apoyo a Nivel Nacional	1
			Fenalco Antioquia	3
		Otras	Presidente del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas, Jesús Tamayo	1
			Ciudadanos	4
			Defensor y activista por la calidad del aire, proyecto La Ciudad Verde	1
			Dermatóloga	1
			Ecopetrol	1
			Empresas	2
Gran total				136

Fuente: Elaboración propia.

Adecuación.

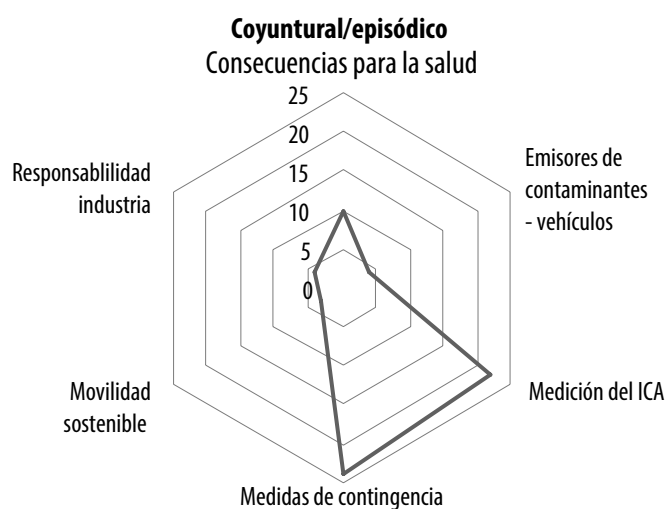
Con el análisis de la información presentada en 72 de las 74 noticias (ya que dos de ellas son editoriales) se pudo determinar un encuadre cognitivo. En su mayoría (64 %), el medio encuadra la información de manera episódica haciendo un relato diario de las problemáticas asociadas a los eventos o las secuencias de eventos, sin mayor relación entre ellas y sin una inclusión de los lectores. En el 35 % restante la presentación de noticias fue con encuadre contextual donde el medio brinda información amplia del fenómeno y su tendencia en el tiempo. En este encuadre se les dan más herramientas a los lectores, brindando información sobre las causas y los efectos relacionados con la problemática.

Tabla 10a. Adecuaciones El Colombiano

Adecuaciones	Coyuntural	40
	Contextual	22

Fuente: Elaboración propia.

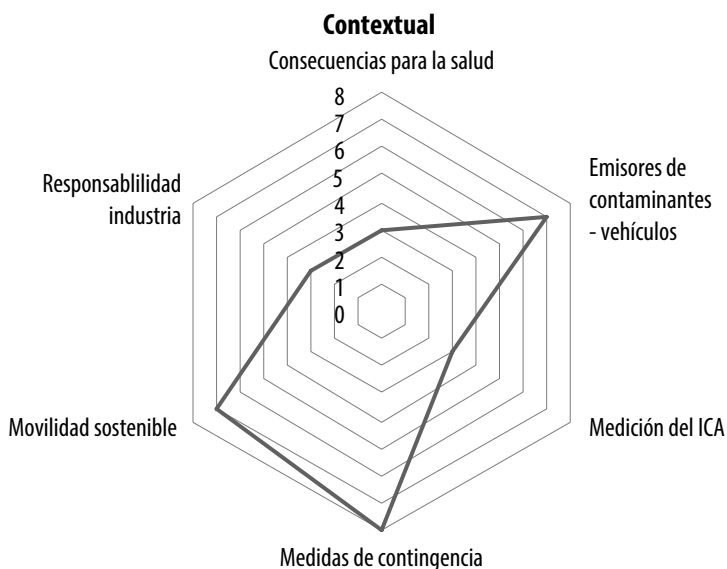
Cuando se relacionan los subtemas con el tipo de encuadre se puede evidenciar, como se muestra en el radar 4,⁴ que los subtemas a los que más primacía se les dio en este aspecto episódico fueron *medidas de contingencia* (24) y *medición del ICA* (22).

Radar 4. Relación entre adecuación coyuntural y subtema El Colombiano.

A diferencia del encuadre coyuntural, cuando las noticias fueron presentadas de manera contextual se habla, en su mayoría, de *medidas de contingencia* (8), *emisores contaminantes –vehículos–* (7) y *movilidad sostenible* (7). Esto está relacionado con diversos aspectos: en los casos en los que las medidas de contingencia se encuadran de modo contextual, se discuten temas sobre medidas adicionales para disminuir a largo plazo los incrementos de la contaminación, y también se tratan temas como las consecuencias del pico y placa para la economía de la región, entre otros. Cuando se tratan los temas relacionados con emisiones contaminantes de los vehículos se menciona en varias ocasiones que 80 % de estas proviene del parque automotor; en varios casos se menciona a Ecopetrol debido a la fabricación y comercialización de combustible con altos niveles de azufre que incrementan el nivel de contaminación de los vehículos que circulan en la ciudad. Y cuando se habla de movilidad sostenible se presentan las medidas que se han tomado para mitigar los efectos de la contaminación y unas posibles soluciones para fomentar el uso de transportes con bajas emisiones o el transporte público.

4 Cabe mencionar que este gráfico se hizo correlacionando cada subtema con el respectivo encuadre dado por el medio informativo.

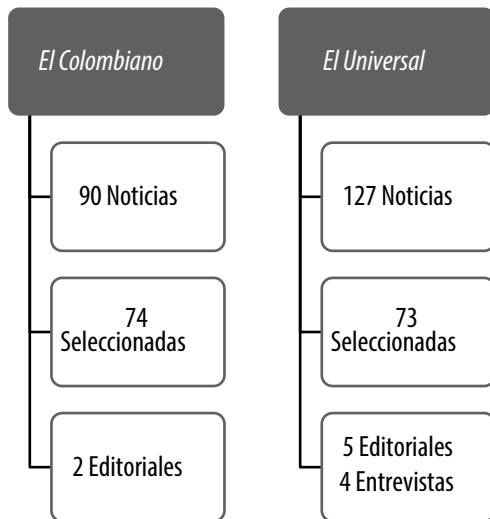
Radar 5. Relación entre adecuación contextual y subtema *El Colombiano*.



Análisis comparativo

En ambos medios la selección de noticias se hizo con un criterio de pertinencia de la noticia con el tema. Algunas de las descartadas no contaban con calidad informativa para el análisis, ya que no poseían suficiente información para determinar los elementos de actores, fuentes y adecuación necesarios para la investigación. En el gráfico 11 se puede evidenciar el total de noticias encontradas para cada medio, las seleccionadas para este análisis y el total de editoriales o entrevistas encontradas en el período de estudio.

Gráfico 11. Noticias encontradas y seleccionadas.



En cada medio el total de noticias analizadas fueron categorizadas en subtemas; en *El Colombiano* se identificaron seis subtemas y tres en *El Universal*. Los subtemas en común en ambos medios fueron tres (aunque el encuadre otorgado por los medios es diferente): consecuencias para la salud, emisores contaminantes y medidas de contingencia. Respecto al primero, en *El Colombiano* tratan los factores que afectan la salud de los habitantes, en su mayoría los grupos más sensibles, y qué precauciones deben tener frente a los contaminantes que están dispersos en el aire. En *El Universal* predominan los estudios sobre los efectos nocivos de la contaminación en la salud de las personas.

En cuanto al segundo, aunque en *El Colombiano* se le atribuye una gran responsabilidad a los vehículos de combustión interna, pues estos son causantes de un 80 % de las emisiones nocivas, no se deja de lado la responsabilidad de la industria en el asunto. Mientras que en *El Universal* se limitan a atribuirle responsabilidad a los automóviles y al transporte público obsoleto. Cabe resaltar que en ambos medios se señala al sector transporte como la causa principal de contaminación del aire en la ciudad.

Por último, en el subtema de medidas de contingencia, *El Colombiano* se encarga de informar sobre cualquier actividad restrictiva, preventiva o de contingencia como la del pico y placa ambiental para lograr una reducción de contaminantes. En tanto que en *El Universal* el encuadre brindado a las dos principales medidas de contingencia en la Ciudad de México para contrarrestar la contaminación –“Hoy no circula” y el Programa de verificación de automóviles– es más crítico.

Tabla 11. Subtemas identificados en los medios

Subtemas	<i>El Colombiano</i>					
	Responsabilidad industria	Consecuencias para la salud	Emisores de contaminantes (vehículos)	Medición del ICA	Medidas de contingencia	Movilidad sostenible
	7	13	11	25	33	10
Subtemas	<i>El Universal</i>					
	Consecuencias para la salud		Emisores de contaminantes (vehículos)		Medidas de contingencia	
	16		22		35	

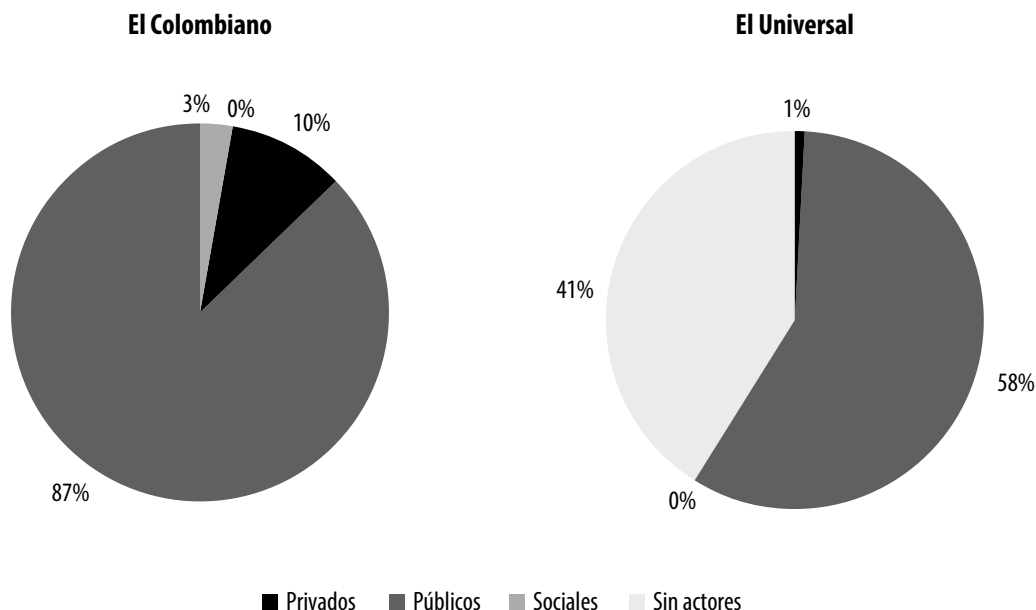
Fuente: Elaboración propia.

En *El Colombiano* se identificaron tres subtemas adicionales, a saber: responsabilidad de la industria, que trata temas relacionados con las emisiones de fábricas, solicitudes para el manejo de calderas y denuncias de ciudadanos a las chimeneas de algunas empresas en el Valle de Aburrá; la medición del ICA, donde se reporta el índice de calidad del aire del día y su respectiva alerta; y movilidad sostenible, que plantea alternativas como flotas de carros eléctricos, el Metro, el uso de bicicletas y otras medidas implementadas por las empresas o universidades para incentivar dicha práctica.

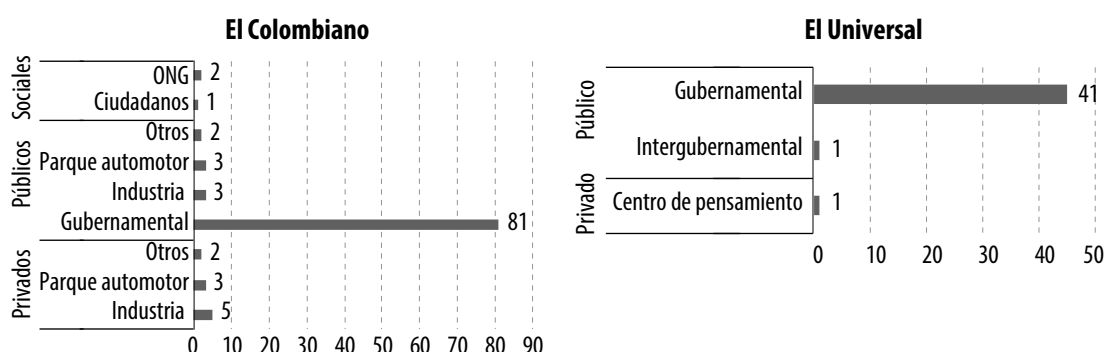
Otros productos noticiosos que se encontraron en ambos medios son los editoriales y las infografías. En este aspecto se resalta que en *El Universal* se encontraron más editoriales que en *El Colombiano*, cinco en el primero y dos en el segundo. Esto indica que el primer medio tuvo mayor interés en presentarle al público su postura respecto al tema de la contaminación del aire, aunque esta diferencia se puede explicar por el período de análisis, pues este fue más amplio para el estudio de *El Universal*. Lo que se encontró al analizar los editoriales fue que *El Universal* subraya la necesidad de entender el problema de la contaminación del aire como un problema multifactorial que requiere medidas integrales y articuladas entre los distintos municipios del Valle de México. Por su parte, *El Colombiano* expone una postura crítica frente a las acciones tomadas por la Administración municipal para enfrentar la problemática en cuestión, pues no resultan ser medidas de fondo; por el contrario, incentivan la compra de automóviles por parte de los ciudadanos de Medellín.

Ahora bien, el número de actores encontrados en *El Colombiano* es 102, con un promedio de 1,38 actores por noticia. Mientras que en *El Universal* fueron 47, con un promedio de 0,6 actores por noticia, y solo cinco noticias presentaron más de un actor. Aquí se encuentra una diferencia sustancial entre ambos medios. Como se observa en el gráfico 12, en *El Universal* muchas de las noticias que exponen investigaciones científicas se concentran en desarrollar el asunto de interés.

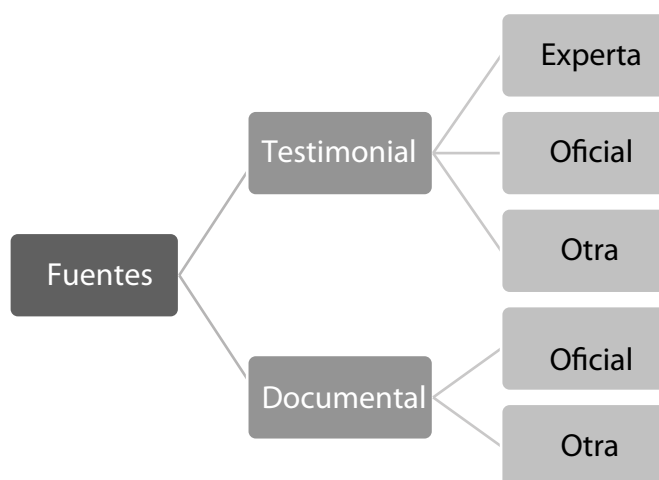
Gráfico 12. Clasificación de actores.



Los actores fueron clasificados en públicos, privados y sociales. En ambos medios la mayoría de los actores son públicos y gubernamentales, como lo muestra el gráfico 13. Se habla principalmente de políticos que ocupan cargos públicos de orden nacional y local.

Gráfico 13. Caracterización por tipos de actores.

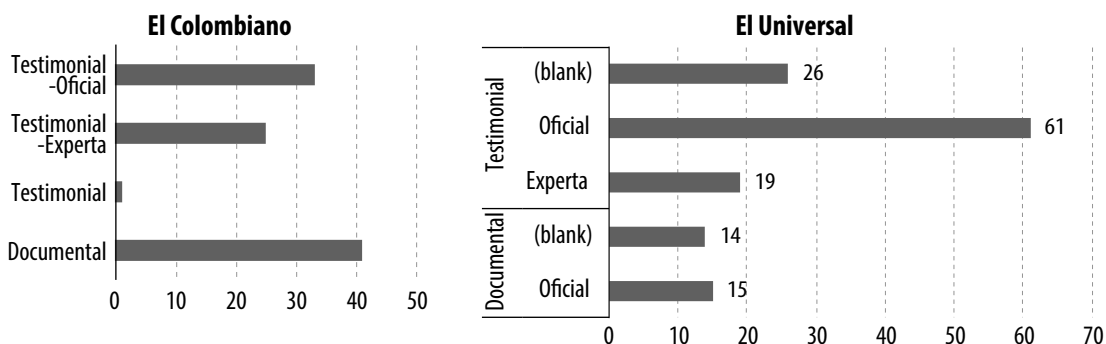
El análisis de fuentes indica que en *El Universal* se hallaron 100 en 73 noticias analizadas, con una ratio de 1,4 fuentes por noticia, mientras que en *El Colombiano* se encontraron 135 fuentes en 74 noticias analizadas, lo que corresponde a una ratio de 1,8. En este punto, la cantidad de fuentes encontradas por noticia en ambos medios es bastante pareja. Las fuentes fueron igualmente categorizadas en ambos medios. Así, las fuentes testimoniales se refieren a declaraciones de expertos, miembros del Gobierno u otras, que en su mayoría son personales, y las fuentes documentales comprenden estudios e investigaciones; entre estas últimas se encontró para *El Colombiano* fuentes documentales-oficiales que se refieren a comunicados del Gobierno o del Siata.

Figura 2. Relación de categoría de fuentes.

Como indica el gráfico 14, en *El Colombiano* las fuentes oficiales representan 56 % de las fuentes totales, teniendo en cuenta las fuentes testimonial-oficial y documental-oficial. Mientras que para *El Universal* las fuentes documentales son 41 % de las fuentes totales. La fuente más referenciada en *El Colombiano* es el Área Metropolitana, con 22 menciones; y en *El Universal*, la Organización Mundial de la Salud, con 10 menciones.

Se evidencia entonces una diferencia significativa entre ambos medios: *El Colombiano* reproduce el discurso oficial, mientras que *El Universal* busca respaldarse en expertos y académicos.

Gráfico 14. Tipos de fuentes comparado entre medios.



Finalmente, la tabla 12 identifica que en ambos medios se encuentran más noticias de tipo coyuntural:⁵ 46 en *El Universal* y 40 en *El Colombiano*. Esto arroja un número de 27 noticias de tipo contextual⁶ en *El Universal* y 22 en *El Colombiano*.

Tabla 12. Adecuaciones por medio

Adecuaciones	Contextual	Coyuntural
<i>El Universal</i>	27	46
<i>El Colombiano</i>	22	40

Fuente: Elaboración propia.

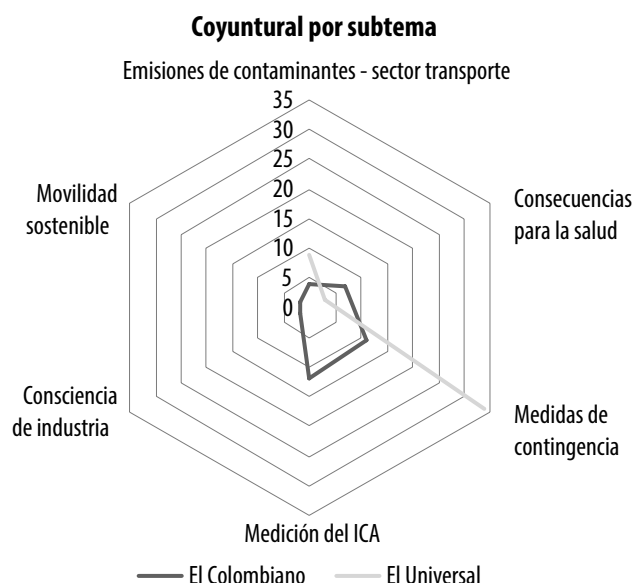
Los radares 6 y 7 muestran la relación entre las adecuaciones con los distintos subtemas. Se observa que, para la adecuación de tipo coyuntural, en ambos medios predominan las noticias sobre medidas de contingencia. En el caso de *El Universal* fueron 34, y en *El Colombiano* 22 sobre la medición del ICA. Esto tiene sentido, puesto que este tipo de noticias varían con los cambios en los indicadores de calidad del aire. Por otro lado, en la adecuación contextual, *El Universal* registra los subtemas de consecuencias para la salud (13) y emisores de contaminantes –vehículos– (14). En tanto que *El Colombiano* considera medidas de contingencia (8), emisores contaminantes –vehículos– (7) y movilidad sostenible (7). Lo que se muestra es que *El Colombiano* abarcó más subtemas

5 El tipo de adecuación coyuntural se refiere a las noticias en las que el medio hace un recuento diario de las problemáticas asociadas a los eventos o a las secuencias de eventos, sin mayor relación entre ellas y sin una inclusión de los lectores.

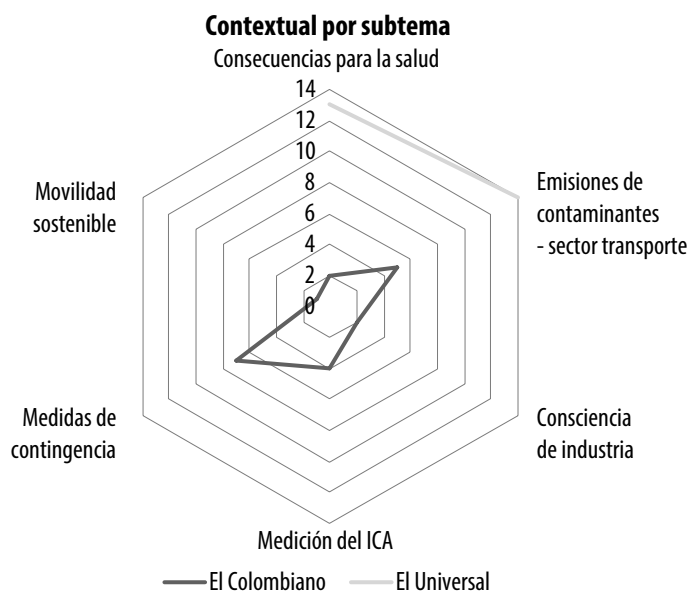
6 En la adecuación de tipo contextual el medio brinda información amplia del fenómeno y de su tendencia en el tiempo; allí se les brindan más herramientas a los lectores para entender las causas y los efectos relacionados con la problemática.

en el ítem de la contaminación del aire, por lo cual se dan más asociaciones para este medio con los dos tipos de adecuaciones.

Radar 6. Relación entre adecuación coyuntural y subtema.



Radar 7. Relación entre adecuación contextual y subtema.



Conclusiones

El análisis presentado tiene la finalidad de proporcionar elementos que permitan determinar la calidad periodística de los medios *El Colombiano* y *El Universal* a partir de los estándares normativos de calidad periodística enunciados en la primera sección del

artículo: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, fomentar el escrutinio crítico y facilitar el razonamiento público.

Para empezar, algunas de las reflexiones generales tienen que ver, primero, con identificar que *El Colombiano* ofrece una interpretación más amplia de las noticias pues, al darle primacía a más subtemas, involucra más elementos del problema. *El Universal*, en cambio, se concentra en exponer tres facetas. Ambos medios le atribuyen mayor responsabilidad al sector transporte, en el que se incluye al transporte público y al parque automotor. Sin embargo, *El Colombiano* no deja de lado las responsabilidades de la industria, y proporciona información sobre las soluciones que se encuentran en la ciudad de Medellín en términos de movilidad sostenible. Segundo, la cantidad de actores públicos en ambos medios es representativa y converge, especialmente en *El Colombiano*, con las fuentes oficiales. Esto representa un problema para el medio, pues se muestra poco independiente. Tercero, no se demuestra una existencia significativa de pluralidad de voces y diversidad de fuentes, puesto que en general las noticias no presentan contrastes entre estas.

A pesar de que se encuentra un encuadre cognitivo en las noticias de ambos medios, lo que es necesario cuando se expone una problemática que tiene una explicación técnica, no se encuentra que en las noticias predomine esta explicación contextual del problema. Ambos medios dan algunas breves referencias de contexto en sus noticias, pero en estas no se encuentra suficientemente dada la adecuación episódica en la que se enmarcan. Lo que se evidencia son dos medios reconocidos de dos ciudades que llevan años batallando contra los altos niveles de contaminación en el aire y una presentación del problema en su cotidianidad, que incluye los pronunciamientos del Gobierno de turno. Si se mira al medio *El Colombiano*, los actores y las fuentes son en su mayoría los mismos, lo cual lo torna declaracionista. Esto deja en vilo el estándar normativo de *facilitar el razonamiento público*, ya que si el medio no es realmente libre no podrá facilitar de manera significativa el proceso discursivo. Además, al dejar a un lado fuentes que pueden tener un punto de vista valioso no solo se sesga la calidad de la información, sino que también se disminuye la voluntad de participación y de liberación de los ciudadanos.

Analizando de qué manera los medios estudiados cumplen o no con *mejorar la calidad de vida*, se puede evidenciar que la forma en que los medios tratan los subtemas es limitada. En el caso del encuadre que le da *El Universal* al subtema de las consecuencias para la salud, este se limita a presentar estudios sobre las afecciones que pueden sufrir las personas al estar expuestas a altos niveles de contaminación, mientras que *El Colombiano* incluye y da visibilidad a las poblaciones sensibles y los riesgos que esto representa para su salud. Sin embargo, los medios no hablan sobre el gasto que esto genera en salud pública, ni sobre cifras exactas y constantes que muestren la cantidad de habitantes que se han visto perjudicados. Del mismo modo, el subtema de medidas de contingencia en *El Universal* expone sobre todo las posiciones críticas a las medidas del Gobierno de turno, no presenta soluciones al respecto ni proporciona datos sobre su efectividad. *El Colombiano*, por su parte, divulga las medidas de contingencia que se

están implementando y cómo estas reducen los niveles de contaminación y mitigan sus impactos. Falta un enfoque más integral de estos asuntos, que incluya las exigencias de las personas para poder darles una solución efectiva.

Finalmente, el problema de la contaminación del aire es un problema cíclico que requiere medidas de fondo y a largo plazo. En ambas ciudades los Gobiernos toman acciones de momento que no representan una transformación sustancial hacia el futuro. Del mismo modo, los medios divulgan la información de manera fragmentada, es decir, informando desde el día a día y sin proveer herramientas para *fomentar un escrutinio crítico*. Lo anterior, debido a que no se evidencia la presencia del suficiente periodismo investigativo para un tema que es fundamentalmente técnico. Por ende, los medios analizados no se muestran como organismos de control político efectivo, que posibiliten la formación de pensamiento crítico en los ciudadanos. Dada la magnitud del problema que representa la contaminación del aire en la actualidad, es necesario que se presente al público información completa sobre las causas y consecuencias de la problemática. De otro modo, la discusión se quedará girando en torno a una coyuntura específica, que aborda año tras año un problema de capacidad de gobierno.

Referencias

- Acciona (s. f). Los efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2JwkRtv>.
- Agudelo Henao, Luis Fernando; Cataño Gómez, Paola Andrea y Flórez González, Héctor Ricardo (2017). Calidad del aire en Medellín y el Área Metropolitana: Un enfoque de política pública [Documento de trabajo Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, OPPCM]. Medellín: Universidad de Medellín, Universidad EAFIT. Recuperado de <https://bit.ly/2kXxYto>.
- Alin, Paola (2018, julio 23). El aire en México es cada vez más mortal para las niñas y niños. *HuffPost.com*. Recuperado de <https://bit.ly/2kvF8Fh>.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2019). Problemática mundial: Un problema que no se ve, pero que respiramos. Recuperado de <https://bit.ly/2m0yOpy>.
- Carvajal Restrepo, Estefanía (2017, marzo 30). ¿Es Medellín una de las ciudades más contaminadas del mundo? *El Colombiano*. Recuperado de <https://bit.ly/2m5MlMq>.
- Christiano, Tom (2006, julio 27). Democracy. En Edward N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* [en línea]. Recuperado de <https://stanford.io/2EONvmN>.
- El Colombiano, el tercer diario más leído de Colombia (2015, mayo 28). *El Colombiano*. Recuperado de <https://bit.ly/2kXAik7>.
- Environmental Protection Agency, EPA (2009, febrero). Technical Assistance Document for the Reporting of Daily Air Quality – The Air Quality Index (AQI), EPA-454/B-09-001 [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2kVuxn2>.
- Ferrajoli, Luigi. (2013). Las dimensiones. Democracia formal y democracia sustancial. En *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, tomo 2 (pp. 13-31). Madrid, España: Trotta.

- García Jaramillo, Leonardo (2011). La democracia deliberativa en las sociedades semipe-
riféricas. En L. García J. (Ed.), *La democracia deliberativa a debate* (pp. 157-198). Medellín,
Colombia: Universidad EAFIT.
- Gobierno de México (s. f.). ¿Por qué existe una “temporada de ozono” en el Valle de Méxi-
co? *Comisión Ambiental de la Megalópolis* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2CgDWIH>.
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). Calidad del Aire. *Dirección de Monitoreo Atmosférico*
[en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/1sqawm>.
- Gutmann, Amy (2007). Democracy. En Robert. E. Godin, & Philip Petit (Eds.), *A Compa-
nion to Contemporary Political Philosophy* (pp. 521-531). Oxford, Inglaterra; Cambridge, MA.:
Blackwell.
- Habermas, Jürgen (1998). Three Normative Models of Democracy. En *The Inclusion of the Other
Studies in Political Theory* (pp. 231-246). Cambridge, MA.: MIT Press.
- Nava, Iván (2017, febrero 16). Periódicos: ¿cuál es el más leído entre los mexicanos? *Merca
2.0*. Recuperado de <https://bit.ly/2kV0wUo>.
- OMS (2018). Calidad de aire y salud [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2L8v6mf>.
- Orozco, Margarita (2012). Información para deliberar. En Jorge Iván Cuervo y Juan Esteban
Ugarriza (Eds.), *El giro deliberativo de la democracia. Teoría y evidencia empírica* (pp. 393-409).
Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Ovejero, Félix (2012). Deliberación y democracia. En *El giro deliberativo en la democracia* (pp. 33-
73). Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Restrepo S., Carlos Olimpo (2017, abril 8). Medellín mide su aire con más rigor que otras
ciudades. *El Colombiano*. Recuperado de <https://bit.ly/2mtsDdX>.
- Sen, Amartya (2010). *La idea de justicia*. Madrid, España: Taurus.
- Velasco Arroyo, Juan Carlos (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Claves de razón
práctica*, (167), 36-43. Recuperado de <https://bit.ly/2m0YZwm>.

Manual del pandillero perfecto: Un acercamiento a las prácticas de control identitario de los grupos delincuenciales en Medellín y El Salvador*

Beatriz Helena Henao Bedoya y Juan José Ocampo Escobar**

Resumen

Los mecanismos de adscripción identitarios permiten entender la pervivencia y las dinámicas internas y externas de las estructuras criminales. Además, con ellos es posible explicar el sentido de identidad que los miembros de una organización criminal desarrollan con respecto a la misma. En este orden de ideas, el objetivo de este artículo es describir y comparar los mecanismos de control identitarios de los grupos delincuenciales de Medellín y El Salvador (Centroamérica); es decir, las Bacrim y la Mara Salvatrucha, respectivamente. Para ello se parte de un estado del arte sobre las prácticas y el contexto en el que estos grupos delincuenciales surgieron y se consolidaron. Posteriormente, se categorizan los diferentes mecanismos de adscripción identitarios, para concluir con los hallazgos en los dos casos objeto de estudio.

Palabras clave: Grupos delincuenciales, identidad, simbolismo, Mara Salvatrucha.

* La primera versión de este artículo fue entregada como trabajo final para la asignatura de Política Comparada (2019-1), a cargo de la profesora Cristina Echeverri Pineda del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

** Estudiantes de sexto semestre de Ciencias Políticas en la Universidad EAFIT. Correos electrónicos: bhhenao@eafit.edu.co; jjocampoe@eafit.edu.co.

Introducción

“Ser Pandillero. Ahí, en esa imagen rebelde y espectacular, se inscribe o se traduce lo imaginario, un sistema especular cuya función es representar los «otros posibles Yo» entre los que puede oscilar un sujeto para definir su identidad”.

(Cerbino, 2004, p. 7).

La violencia ejercida por diversos grupos al margen de la ley ha sido un fenómeno presente durante décadas en varios países de América, desde guerrillas y grupos paramilitares hasta organizaciones delincuenciales y bandas criminales. Esta violencia se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo individual y comunitario en distintas sociedades, debido a las diferentes acciones e instrumentos que utilizan estos grupos para ejercer control territorial y dominio en los lugares en los que operan.

Es por ello por lo que esta problemática ha enfocado el trabajo de diversos investigadores y académicos, quienes se preguntan por las dinámicas que subyacen alrededor de estas estructuras delincuenciales o grupos al margen de la ley, y cómo estos ejercen cohesión en sus territorios. Sin embargo, la literatura académica y las narrativas sobre esta materia dejan de lado un asunto que despierta gran interés: las prácticas que se llevan a cabo al interior de estas organizaciones.

En este acercamiento investigativo se estudian las dinámicas de algunos grupos armados de la ciudad de Medellín y del país centroamericano de El Salvador. Esta elección se debe al hecho de que estos dos territorios han padecido largos períodos de violencia, con los consiguientes desplazamientos, homicidios y desapariciones forzadas, entre otras manifestaciones violentas. Adicionalmente, una de las mayores problemáticas que ambos enfrentan es la seguridad y el resquebrajamiento que esta ha sufrido, dada la fuerte presencia de pandillas y diversos actores armados al margen de la ley.

Con esto en mente, en el presente artículo se comparan las dinámicas y los procesos identitarios al interior de dos grupos al margen de la ley: las Bacrim (Bandas criminales) en Medellín, hoy en día denominadas como GDO (Grupos Delincuenciales Organizados), desde la Directiva 015 de 2016 expedida por el Ministerio de Defensa, con la cual se establecen los nuevos lineamientos para caracterizar las estructuras criminales; y la Mara Salvatrucha, presente en Estados Unidos, México, Honduras, El Salvador, entre otros países de Centroamérica. Para esta investigación preliminar solo se tiene en cuenta su presencia en El Salvador.

El estudio comparado es pertinente para entender los mecanismos de adscripción identitaria de los miembros de estos dos grupos al margen de la ley, pues se analizan desde dos perspectivas distintas. La comparación en este caso cobra un papel explicativo debido a que se pretende hacer un acercamiento a los casos para dimensionar la magnitud del fenómeno. Para ello, se parte de un estado del arte para luego hacer el

acercamiento a los casos objeto de estudio, como son los GDO en Medellín y La Mara Salvatrucha en El Salvador; seguidamente, se muestra la operacionalización de cada variable con la información requerida en cada una de ellas. Por último, se presentan los datos y hallazgos de cada uno de los dos casos estudiados, para finalizar con algunas reflexiones y conclusiones resultantes de este acercamiento investigativo.

Cabe aclarar que, para efectos de este artículo, se utilizará el término de grupos delincuenciales para referirnos a las antes llamadas Bacrim, hoy conocidas como GDO (y algunas como GDCO).

Grupos delincuenciales en Medellín

Los grupos delincuenciales surgen con la desmovilización de los grupos paramilitares que se efectuó en 2006. Este proceso nace con el cumplimiento del acuerdo de Santa Fe de Ralito, firmado el 15 de julio de 2003 entre el Gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), como lo consigna la OEA en su Octavo Informe sobre el apoyo al proceso de paz (2007, p. 4); ese año comenzó la desmovilización y el desarme de este grupo armado irregular, proceso que culminó el 15 de agosto de 2006. En total se realizaron 38 actos de desmovilización en los cuales 31 689 miembros dejaron las armas y se sumaron al proceso de Justicia y Paz, pero en contraste con esto, empezaron a emerger diferentes fuerzas delictivas en los territorios donde anteriormente hacían presencia los bloques paramilitares que se habían acogido al proceso de reincorporación.

Como lo señala Carlos Andrés Prieto (2013, pp. 1-4), coordinador encargado del área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz de la Fundación Ideas para la Paz, las autoridades comenzaron a hacer un monitoreo de las acciones que se llevaban a cabo en estas zonas y encontraron que los grupos que empezaban a operar allí eran reductos de los grupos armados que se acababan de desmovilizar o estructuras paramilitares que nunca accedieron a estar dentro del proceso de paz. De esta manera surgieron las denominadas Bacrim, hoy grupos delincuenciales, que Prieto (2013) divide en dos niveles específicos: “la cúpula”, encargada de operaciones de alto nivel como, por ejemplo, el envío y tráfico de cocaína; y “la base”, compuesta por delincuencia común con poco nivel de organización y entrenamiento, a la que se le asignan tareas como el control de diferentes zonas, el microtráfico y la extorsión, entre otras actividades delictivas.

Daniel Fernández, politólogo e investigador, en su artículo “Las Bandas Criminales como nuevos actores del conflicto en Antioquia” (2014, p. 2), señala cómo se dio ese proceso de consolidación y, principalmente, cuáles son los grupos delincuenciales que operan actualmente, como Los Rastrojos, El Clan del Golfo, las Águilas Negras, entre otros. Desde el 2016 los grupos delincuenciales recibieron una nueva caracterización, con la Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa, que establece los nuevos lineamientos para caracterizar las estructuras criminales; a partir de esta, la denominación de Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) reemplaza al término “Bacrim” que se venía utilizando desde la desmovilización de las AUC (Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón, 2017, p. 13).

Si bien existen muchos estudios sobre la incidencia de estas estructuras en la seguridad de las comunas, no todos indagan en el comportamiento de las organizaciones delincuenciales que operan en Medellín. Vélez Rendón (2001) explica que la ciudad es un espacio en el que el accionar de estas organizaciones delincuenciales se convierte en una variable con un fuerte arraigo cultural, a lo que se suman aspectos políticos, económicos y sociales. El autor indaga en los fenómenos derivados de la presencia de estas organizaciones y grupos delincuenciales como son el sicariato, los grupos armados, la criminalidad, la inseguridad y la violencia. Cabe subrayar que estas acciones hacen parte de los códigos de conducta de dichas organizaciones (Vélez, 2001).

Es importante anotar que muchas de estas estructuras operan en sectores marginados de la sociedad y, como lo indica Duncan (2011), el estatus y la reputación de sus integrantes son dos elementos que están condicionados por la capacidad de llevar a cabo prácticas criminales que son valoradas en la comunidad en la que se encuentran. Dicho estatus lo explica Duncan por medio de lo que denomina “la exuberancia” de los delincuentes, que se expresa en la forma de vestir, la música, el dialecto y otros atributos característicos de estas organizaciones o estructuras.

Además de esto, en su libro *No nacimos pa' semilla*, Alonso Salazar (2002) revela varios de los códigos de conducta de los jóvenes en estos grupos delincuenciales que han operado en Medellín. Un aspecto que se debe traer a colación es el proceso de iniciación en estos grupos delincuenciales, el cual se hace efectivo, señala el autor, “probando finura”, como señala en algunos apartes del libro.

A pesar de ser anterior al fenómeno, este libro permite entender las dinámicas que se dieron al interior de estos grupos delincuenciales, sus prácticas, sus expresiones y códigos, muchos de los cuales fueron heredados a los actuales miembros de las organizaciones que se disputan el poder en la ciudad y que son el residuo de ese sector de la sociedad marcado por la guerra, el narcotráfico y la violencia. Es por ello por lo que se considera pertinente abordar las narrativas expuestas por Salazar, dado que de esta manera se logra un acercamiento a este conjunto de prácticas que, si bien pertenecían a grupos delincuenciales anteriores al fenómeno estudiado, aún perviven y se mantienen en el tiempo.

Una narrativa similar se puede encontrar en *La cuadra* de Gilmer Mesa (2016), quien recrea en este texto su infancia y juventud en uno de los barrios más conflictivos de Medellín para los años 80 y 90, Aranjuez. Este relata cómo sus amigos más cercanos y su hermano decidieron hacer parte del grupo armado que ejercía control en el lugar; si bien Mesa nunca perteneció a esta organización, sí conoció de primera mano cada detalle de su conformación, de sus prácticas, los negocios que establecían con narcotraficantes y con otras personas que buscaban los servicios que este grupo ofrecía.

Un recuento mucho más profundo acerca de las dinámicas de los grupos armados en Medellín, de su organización y sus conductas, se encuentra en *Medellín: Memorias de una guerra urbana*, del Centro de Memoria Histórica (2017). En este informe se citan

testimonios de resistencia y sobrevivencia, los daños, las pérdidas y las transformaciones que han tocado a la ciudad durante tantos años de violencia, en los cuales las organizaciones delincuenciales han sido actores fundamentales.

Por último, el comportamiento también se manifiesta en el modo en el que estos grupos delincuenciales detentan el control territorial y ejercen cohesión y coerción social. A este respecto, es de gran ayuda el informe del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012) *Control territorial y resistencias*, pues ofrece un profundo análisis que permite entender las formas de control territorial que se han dado en la ciudad mediante la coerción y la violencia directa. A su vez, el libro *Reglas, crimen y orden* del profesor e investigador Luis Felipe Dávila (2018) muestra cómo la criminalidad dispensa servicios de justicia ciudadana, de manera suplementaria y complementaria al Estado, implantando orden y reglas propias de estos grupos.

Mara Salvatrucha

El Salvador no es ajeno a la problemática que se presenta en Medellín. Allí existen una serie de organizaciones al margen de la ley que ejercen control territorial violento en gran parte del país, e inclusive en otras regiones centroamericanas, como por ejemplo Guatemala y Honduras. Para efectos de este acercamiento investigativo solo se hará énfasis en la Mara Salvatrucha. De esta organización delincencial, Rodgers y Baird proporcionan un contexto sobre el nacimiento de esta pandilla o grupo delincencial, y señalan que está marcada por el legado de la guerra e insurrección (2016, p. 20). Abordan el rápido crecimiento y evolución que han tenido tanto en El Salvador como en Estados Unidos, argumentando que esta pandilla ha crecido en respuesta a condiciones domésticas, lo que ha ayudado a muchos de sus miembros a no ser capturados.

Esta estructura criminal ha sido objeto de atención para el Instituto español de estudios estratégicos (Ieee), el cual ha analizado factores como el del crecimiento estructural de la Mara Salvatrucha, y por qué dicho crecimiento amenaza la estabilidad y viabilidad del Estado salvadoreño; en este sentido exponen tres razones de importante consideración:

Primero, a través de sus actividades criminales las maras/pandillas generan considerables niveles de violencia, inseguridad e inestabilidad; segundo porque reducen la capacidad efectiva del Estado de controlar segmentos del territorio nacional; y tercero porque erosionan la legitimidad y soberanía estatal (Ieee, 2017, pp. 37-38).

Para tener una comprensión mucho más clara acerca de factores específicos de la Mara Salvatrucha, la investigación realizada por *InSight Crime* (Centro de investigación sobre el crimen organizado) y el *Center for Latin American & Latin Studies* (Clals), con el título *La MS13 en América*, proporciona un estudio detallado sobre su historia, su ideología, las directrices, los procesos de reclutamiento e ingreso, y su economía. Uno de los puntos que más llama la atención, y el cual es abordado en dicha investigación, son

las reglas internas que existen en esta pandilla, como, por ejemplo, no robar a la misma pandilla, se prohíbe la violación de compañeras o familiares de los miembros, no consumir drogas o alcohol, no “soplar” o delatar, nunca retirarse de la pandilla, entre otras más (InSight Crime y Clals, 2018).

Un elemento que caracteriza a los miembros de esa pandilla son los tatuajes simbólicos con los cuales cubren gran parte de su cuerpo, casi que por completo. Este aspecto ha sido estudiado por Rebeca García Bravo en una investigación para la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, en el año 2013. En ella analiza por qué los tatuajes se convirtieron en un símbolo de pertenencia; además de esto, expresa que representan protección, peticiones y dominio. Los hacen con tinta de dos colores, a manos del “*tagger*”, la única persona autorizada para tatuar dentro de la organización o en la clica (divisiones internas de la misma pandilla). Dicha investigación también proporciona un análisis acerca del lenguaje distintivo de los miembros de la Mara Salvatrucha, el cual se denomina “caló chicano o *spanglish* que consiste en el idioma habitual al que se añaden palabras del inglés o cifradas (reemplazo de números verdaderos por diversos caracteres) y códigos (representación de palabras, frases o ideas)” (García, 2013, p. 16).

Estos elementos son fundamentales para la construcción de identidad, con la cual los jóvenes y niños que ingresan a la pandilla buscan aceptación, o infundir miedo o respeto. En relación con esto, Demoscopía (2007) analiza cómo se construye dicha identidad con el alejamiento de la figura de autoridad a la cual acostumbraban a obedecer; también, alejándose de otros jóvenes, especialmente aquellos que no están en un entorno cercano al de su pandilla y cómo de esta manera se crea un estilo único y particular según el tipo de vestimenta, jerga y tatuajes.

Lo que se busca con este rastreo bibliográfico es recabar información suficiente para llevar a cabo una aproximación a los mecanismos de adscripción identitarios –verbales, simbólicos, conductuales– propios de estos grupos delincuenciales y pandillas en los contextos en los cuales operan.

Mecanismos de adscripción identitarios

Al revisar la literatura sobre el tema, es evidente que el concepto principal para nuestro objeto de estudio es el de identidad o, más precisamente, el de identidad colectiva; sobre esta se han planteado diversas teorías en el campo de la ciencia política, la antropología y la sociología. En esa multiplicidad de enfoques y definiciones del concepto de identidad se encuentra el de Henry Tajfel (1981), para quien la identidad es “el vínculo psicológico que permite la unión de la persona con su grupo” (1981, p. 229), que es el más útil para nuestro estudio comparado.

Ahora bien, aunque los grupos delincuenciales también son un objeto de análisis al que se le puede aplicar la teoría de la identidad de Tajfel; en el acercamiento que aquí se propone se utilizará el concepto de “mecanismos de adscripción identitarios” en reemplazo del concepto de “identidad”, que resulta muy general, lo cual hace más

difícil su comprobación empírica. Este otro concepto debe escindirse a su vez en distintos tipos para facilitar su observación. Pueden reconocerse entonces tres clases de mecanismos identitarios: los simbólicos, los verbales y los conductuales.

Mecanismos de adscripción simbólicos: Pueden entenderse por mecanismos de adscripción simbólicos todas aquellas manifestaciones de pertenencia a una banda u organización delincuencial por medios visualmente comprobables, ya sea por medio de la vestimenta, el corte de cabello o signos corporales como los tatuajes o *piercings*. Cuando se tratan los mecanismos de adscripción simbólicos, también se debe hablar de elementos religiosos mediante los cuales los individuos construyen su identidad.

Mecanismos de adscripción verbales: Corresponden a la adopción de una jerga y vocabulario propio por parte de una estructura criminal, ya sea por motivos militares o simplemente como herramienta de diferenciación de la agrupación frente a las otras.

Mecanismos de adscripción conductuales: Pueden entenderse por mecanismos de adscripción conductuales los códigos, los manuales o las normas que regulan la vida interna de la banda, sus rituales, sus procedimientos y su moral propia.

En la siguiente sección se presentan algunos de los hallazgos obtenidos mediante la revisión de la literatura sobre los mecanismos de adscripción expuestos anteriormente.

Mara Salvatrucha.

Mecanismos de adscripción simbólicos.

A simple vista, el elemento que más se destaca cuando se observa a los miembros de las pandillas salvadoreñas, en especial a los de la Mara Salvatrucha, es la presencia de tatuajes en casi todo su cuerpo. Esta es una práctica heredada de las culturas indígenas de Mesoamérica, en especial del pueblo mexica. Estas señas corporales en los pandilleros, lejos de tener un valor puramente estético, suponen un mecanismo de adscripción con el cual las pandillas generan identidad. Tal como lo afirma Garzón, los tatuajes “son la referencia inmediata de un código asignado por una cultura determinada” (2015, p. 56).

En ese sentido, el tatuaje significa no solo un símbolo de adscripción de los pandilleros, sino, además, el mecanismo mediante el cual le comunican al mundo exterior su pertenencia a la organización. Prueba de ello es el hecho de que, por lo general, los tatuajes suelen hacerse en los lugares más visibles del cuerpo, como el rostro o las manos. A su vez, el tatuaje es signo de valentía y compromiso con la organización, dado que el proceso de tatuado resulta bastante doloroso; es decir, asumir todo lo que implica el tatuado es un mensaje muy poderoso de lealtad a la pandilla.

Cabe aclarar que los mecanismos de adscripción simbólica en la Mara Salvatrucha no se reducen al tatuaje, sino que incluyen un conjunto de símbolos que van desde el corte de cabello hasta el calzado. Por ejemplo, los miembros de la Mara Salvatrucha usan tenis Nike de color blanco en contraposición a su pandilla rival, El Barrio 18,

que opta por los Adidas negros (Ostos, 2015). Además de esto, es fácil reconocer a los miembros de la Mara por su corte de cabello particular: rapado a los lados y poblado arriba y atrás.

Mecanismos de adscripción verbales.

Al igual que muchas otras pandillas y organizaciones criminales en América, la Mara Salvatrucha también define su identidad por medio del lenguaje verbal que, en su caso, es bastante complejo, lo que le permite a la organización tener formas de comunicación seguras para realizar todo tipo de operaciones ilegales. De esta manera, a las autoridades se les dificulta el entendimiento de las conversaciones entre los mareros. Es evidente entonces que el lenguaje constituye no solo un mecanismo de identidad de la pandilla, sino también un instrumento para burlar a las autoridades.

El lenguaje propio de los miembros de la Mara Salvatrucha se denomina caló chicano o *spanglish*. Según Rebeca García, este “consiste en el idioma [...] al que se añaden palabras del inglés o cifradas” (2013, p. 16). Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la palabra “minin” que significa reunión y que no es más que una alteración del vocablo anglosajón *meeting*. En otras ocasiones, las sílabas de las palabras son invertidas, por lo cual, *coca* pasa a decirse “caco”.

En lo anterior, puede evidenciarse cómo, mediante el lenguaje, la organización hace más insondables sus formas de comunicación y, más importante aún, crea una identidad y subcultura propia con la que sus miembros se sienten identificados. Puede decirse, entonces, que el lenguaje verbal constituye un mecanismo con el cual el pandillero genera un sentimiento de pertenencia y lealtad con la organización.

Mecanismos de adscripción conductuales.

Quizás los mecanismos de adscripción más efectivos (aunque no los más visibles), a la hora de ejercer cohesión dentro de las estructuras criminales, sean los códigos morales o códigos de conducta que, en el caso de la Mara Salvatrucha, son de los más complejos y más estrictos de las organizaciones criminales latinoamericanas.

Estos códigos de conducta, aunque implícitos, regulan todos los aspectos de la vida de la pandilla: desde el proceso de ingreso de los nuevos aspirantes, pasando por las prohibiciones a sus miembros, hasta los castigos que se deben aplicar en caso de ser infringidos. Como ya se mencionó anteriormente, estos códigos prohíben acciones como robar a la misma pandilla, violar a compañeras o familiares de los miembros, consumir drogas o alcohol, “soplar” o delatar, y retirarse de la Mara. La transgresión de cualquiera de estas prohibiciones por parte de algún marero significa un juicio de la clica, el cual puede acarrearle castigos al infractor que van desde golpizas por 13, 26 o 39 segundos, hasta la pena de muerte (InSight Crime y Clals, 2018).

Otro de los aspectos más complejos de los códigos mareros es el proceso de ingreso a la organización o pandilla. Para ingresar, no es necesario un límite de edad: pueden hacerlo desde niños, aunque, como explica Ostos (2015), por lo general los miembros

ingresan entre los 10 y los 21 años. Sin embargo, hay quienes lo hacen en la adultez, incluso a los cincuenta años. Así, se pueden identificar, por lo menos, tres generaciones en la pandilla (2015, p. 49).

Si bien la edad no es un factor determinante para ingresar en la organización, sí lo es la prueba a la que los futuros miembros se ven sometidos. A estos “se les exig[e] para ser aceptados en la pandilla la exposición a una paliza por parte de los miembros del grupo” (Ostos, 2015, p. 50). Esta golpiza dura 13 segundos. Si el aspirante la supera, demuestra su valentía y aptitud para ser un marero.

Estas prácticas violentas no se aplican exclusivamente a los hombres, también las mujeres son sometidas a este proceso de ingreso, pues tal como afirma Alvarado: “De jugar un rol pasivo y casi invisible en la Mara Salvatrucha, cada vez más mujeres se involucran en actividades violentas de la banda” (2018, párr. 1). El código Mara también contempla que las mujeres que deseen entrar a la organización pueden evadir la golpiza sosteniendo relaciones sexuales con el líder y los integrantes de la clicca (Martínez, 2016).

Este código de conducta no solo regula el proceso de ingreso a la pandilla, sino también el abandono de esta. Retirarse de la organización casi siempre supone la muerte; sin embargo, el marero o marera que desee abandonar la pandilla puede hacerlo si obtiene la autorización del jefe de su clicca. La organización concede permisos para abandonarla solo en dos casos: para dedicarse de lleno a la vida religiosa, o para hacerse cargo de su familia; en ambas situaciones, la Mara le hace un seguimiento riguroso a los ex-mareros para corroborar que sí estén dedicándose a dichas actividades (Ostos, 2015).

Grupos delincuenciales en Medellín.

Mecanismos de adscripción simbólicos.

Antes de comenzar este análisis es importante aclarar que los grupos delincuenciales en Medellín no presentan un patrón en su aspecto físico en cuanto a vestimenta, apariencia o corte de cabello. Es por esto por lo que no se considera pertinente realizar un etiquetamiento social, sino abordarlo desde otra categoría perteneciente al mecanismo de adscripción simbólico: la construcción religiosa.

En el caso de los grupos delincuenciales en Medellín, se presenta una marcada diferencia cultural con respecto a la Mara Salvatrucha. Las construcciones de adscripción simbólicas son diferenciadas y no se manifiestan por medio del cuerpo o la vestimenta. En cambio, para tramitar la representación de la pertenencia a las bandas, en la ciudad se han utilizado los santorales o figuras religiosas, las cuales tienen el propósito de servir “como intermediari[os] entre ellos y Satanás” (Vice, 2018, párr. 7). Una de las principales causas de la elección de este mecanismo es que los habitantes de la ciudad son profundamente devotos, con un notorio afecto por algunas Vírgenes y santos a quienes encomiendan sus plegarias y deseos.

En este punto, es pertinente subrayar que el Departamento de Antioquia, y en especial la ciudad de Medellín, se destaca como uno de los más devotos de Colombia. Entre otras cosas, esta devoción se manifiesta en la cantidad de templos y santuarios erigidos para venerar a los santos. La mafia en Medellín está determinada por este aspecto cultural. De hecho, uno de los escritores más representativos de la ciudad, Fernando Vallejo, en su libro *La virgen de los sicarios* (1994), hace un breve recuento de algunas de las iglesias y los santos que adora la mafia y el sicariato en Medellín. Entre estos, los más recurrentes son María Auxiliadora, el Señor Caído, San Judas Tadeo y los ángeles. Estos cuentan con su respectivo templo de adoración en Sabaneta, Girardota y Castilla. Además, el autor resalta una oración que se escucha en muchos de los grupos delincuenciales que recurren a la fe como conexión entre lo sagrado y lo profano: “Por la gracia de San Judas Tadeo [...], que estas balas de esta suerte consagradas den en el blanco sin fallar, y que el difunto no sufra. Amén” (Vallejo, 1994, p. 70).

En este punto, se puede hacer referencia a una ética religiosa arraigada en la sociedad y en los habitantes de esta ciudad, principalmente entre los jóvenes creyentes, los de la Medellín de las laderas, la marginada, donde la religión se ha convertido en un instrumento de amparo y justificación de las acciones de los grupos delincuenciales. Es posible evidenciar esto en el uso de diferentes elementos sacrosantos, como los escapularios, por ejemplo. Tal como lo describe Fernando Vallejo (1994, p. 19), los escapularios suelen ser llevados por los sicarios de a tres: uno se porta en el cuello, uno en el antebrazo y otro en el tobillo. Los portan de este modo para que los sicarios consigan trabajo, no les falle la puntería y les paguen lo debido o acordado.

Además de los escapularios, existen otras manifestaciones religiosas como el peregrinaje a iglesias y catedrales, antes o después de cometer una actividad delictual, ya sea un homicidio, un secuestro o un envío de drogas. El peregrinaje suele suponer una promesa a cualquiera de estos santos o figuras sagradas. Cabe anotar que este mecanismo de adscripción simbólico no se da por un acuerdo entre los miembros de los grupos delincuenciales en Medellín, sino por la historia de la cultura paisa, donde la religión ha tenido un rol primordial desde hace más de dos siglos.

En pocas palabras, es posible aplicar al caso de los miembros de estas organizaciones y los grupos delincuenciales aquel refrán que cita Salazar (2002, p. 144): “El que peca y reza, empata”. Es decir, aquellos que cometen diversos actos criminales y delictuales, son devotos: encomiendan su oficio a las diferentes figuras o santos, asisten fielmente a las eucaristías, confiesan sus pecados, comulgan y llevan su vida religiosa con gran fervor. Se comportan así debido a la herencia cultural de la sociedad en la que viven. Esto resulta llamativo para quienes no hacen parte del mundo del sicariato, puesto que justificar y respaldar el delito con la religión supone una transgresión a los valores de la moral católica y cristiana.

Mecanismos de adscripción verbales.

Este elemento no se evidencia de una manera clara en el contexto en el cual operan los grupos delincuenciales en Medellín. La literatura que se ha encontrado al respecto

no aborda lo que se precisó antes como *mecanismos de adscripción verbales*. Esto es así porque, en su gran mayoría, las palabras o calificativos usados por los integrantes de los grupos delincuenciales no son exclusivas de su grupo, sino que hacen parte de la jerga empleada por muchos habitantes de la ciudad. Es decir, no emplean un lenguaje excluyente como lo hacen los miembros de la Mara Salvatrucha.

Un claro ejemplo de ello lo proporciona Salazar en su libro *No nacimos pa'semilla* (2002). Allí el autor añade un glosario con las diferentes expresiones de los integrantes de los grupos delincuenciales, las cuales han permeado diferentes círculos de la sociedad en Medellín, al punto de que, actualmente, se da una corriente utilización de las mismas. Algunas de estas son: *a lo bien* (correctamente), *azarao* (asustado), *bajar* (robar o matar), *caleta* (sitio donde se esconden personas o cosas), *chumbimba* (bala), *enamorado* (persona que lo quiere matar a uno), *fierro* (revólver o arma), entre otros (2002, pp. 167-177).

A continuación, para entender cómo se efectuó el proceso de expansión y consolidación de estas expresiones en diferentes sectores de la sociedad, es necesario abordar el impacto que tuvo la época en la que el narcotráfico, el sicariato y los grupos delincuenciales permearon –de forma directa e indirecta– a la ciudad y a sus habitantes.

Hablar de Medellín en la década de los ochenta y noventa es aludir a la ciudad más violenta del mundo, donde los carteles de la droga, los paramilitares, los sicarios y otros actores armados se habían apoderado de sus laderas y sus jóvenes. El miedo, la violencia, las bombas y las fronteras invisibles hacían que la muerte tuviera un papel protagónico en aquella época. De manera análoga, la economía ilegal se expandía a todo lo largo y ancho de la ciudad. El narcotráfico se convirtió en el negocio más lucrativo de la época, dado que la exportación de grandes cargamentos de drogas dejaba elevadas ganancias a quienes se dedicaban a la producción y envío de dichos cargamentos. De esta manera, comienza a surgir en la ciudad la ostentosa figura de los narcotraficantes, aquellos que presumían con sus autos, sus casas, sus enormes fincas, sus lujosas joyas o su exótica vestimenta.

Es así como el entorno, para la gran mayoría de los habitantes de la periferia de la ciudad, cambió completamente. Los narcotraficantes se tomaron estas zonas marginadas y abandonadas por las instituciones estatales, llevando protección a estas comunidades, cubriendo las necesidades básicas que sus habitantes no habían tenido satisfechas. Debido a esto, desde entonces fueron considerados un ejemplo para los jóvenes que crecían como testigos de sus lujos y excentricidades. Por esta razón, muchos de aquellos niños que habitaban las montañas de la ciudad se convertirían más adelante en sicarios, en jóvenes que asesinaban por encargo, por dinero rápido. Estos sicarios ayudaron a construir la *narcocultura* que se instalaría en la ciudad durante muchos años.

No obstante, el sicariato no solo fue la manera en la que estos jóvenes cubrían sus necesidades y las de sus familias, sino que también se convertiría, más adelante, en un mecanismo de inclusión, de pertenencia y aceptación social mediante el cual podrían acceder a la ciudad que les había sido negada: a la Medellín de abajo, la de las clases

medias y altas, la de los sitios exclusivos en los que de ninguna otra manera habrían podido acudir. En efecto, las retribuciones económicas y las ganancias que obtenían por sus servicios les permitían desenvolverse en aquellos sitios en los que anteriormente no podían estar por sus condiciones económicas: discotecas, restaurantes y hoteles, entre otros. De esta manera, empezaron a relacionarse y a generar lazos de amistad con personas pertenecientes a las clases sociales más altas de la ciudad.

Esa búsqueda de aceptación y de inclusión que lograron los jóvenes de las periferias también trajo consigo un cambio importante en los entornos en los cuales comenzaban a desenvolverse, además de instaurar en ellos un referente identitario que antes no existía. Es en este momento cuando empezaron a emplearse en la ciudad esas expresiones que, hasta entonces, eran propias de los integrantes de los grupos delincuenciales. Se dio paso así a una rápida expansión que las convertiría en una jerga común para la gran mayoría de la población. Dejó, pues, de ser exclusiva de los jóvenes que habitaban las periferias o de los miembros de los grupos delincuenciales.

Mecanismos de adscripción conductuales.

Este mecanismo de adscripción en los grupos delincuenciales de Medellín muestra una marcada diferencia con respecto a la Mara Salvatrucha. Es necesario precisar que en muchas ocasiones estas organizaciones han ejercido funciones similares a las de las fuerzas armadas, instaurando una serie de reglas y códigos en los territorios en los cuales se desenvuelven como, por ejemplo, el cobro de extorsiones, las fronteras invisibles, el desplazamiento, entre otras acciones (Dávila, 2018; Duncan, 2011).

Estas reglas impuestas por los diferentes grupos delincuenciales suelen ser altamente efectivas para ejercer cohesión en las comunidades que se encuentran alrededor de dichas organizaciones. Esto último obedece en muchas ocasiones a la poca presencia estatal, por lo cual la comunidad se ve obligada a acatarlas. El resultado puede verse evidenciado no solo en la capacidad económica que pueden alcanzar estas estructuras al margen de la ley, sino también en la capacidad política y social que les ayuda a establecer su propio orden social (Dávila, 2018) o código de conducta.

Dicho código no solo se relaciona con el orden que se imparte en una comunidad o un territorio dado, sino que también se puede ver reflejado al interior de estas organizaciones. Un ejemplo claro lo proporciona Alonso Salazar en su libro *No nacimos pa'semilla*. El autor relata cómo acontece la vida de muchos jóvenes en las organizaciones delincuenciales que han operado en Medellín, con sus formas más particulares de religiosidad, lenguaje profano y actitud desafiante, no solo con la ley y las Fuerzas Armadas, sino también con la vida y la muerte.

Un aspecto para considerar es el proceso de iniciación en estos grupos delincuenciales, el cual se hace efectivo, señala el autor, “probando finura”, es decir, mostrando destreza y lealtad:

Para terminar de seleccionar al pelado se ponen pruebas: llevar una cosa de un lugar otro, cargar y guardar fierros y finalmente lo mete a un trabajo. Si el pelado

muestra finura va es pa'dentro. Eso sí, el día que nos llegue al faltoniar, que sea lengüilargo, que se alce con una cosa, ese día se muere (Salazar, 2002, p. 118).

Aunque en algunos casos, “probar finura” consistía en algo más que transportar drogas y armas, como lo muestra Gilmer Mesa en *La cuadra*. En este libro, a partir de sus vivencias y las de sus amigos de infancia, el autor relata cómo los integrantes de estos grupos delincuenciales debían “probar finura” asesinando a alguna persona, como fue el caso de “Kokoriko”, uno de los jóvenes que protagonizan esta historia, a quien se le encargó dispararle al primer transeúnte que pasara por el lugar en el que se le ordenó el homicidio (Mesa, 2016, p. 27).

Los miembros de estos grupos delincuenciales, como en muchas otras organizaciones o grupos armados, cuentan con una cadena de mando, y es por esta razón que existen diferentes eslabones. Algunos de sus integrantes son campaneros, extorsionistas o sicarios. Por ello los altos mandos exigen que cada uno de los nuevos integrantes pruebe su temple o, como anteriormente se citó, su “finura”. Para esto deben cumplir un entrenamiento obligatorio que “consiste generalmente en una tarde de manejo básico de armas y práctica de tiro al blanco con un veterano de las Bacrim” (Bargent y Charles, 2017, párr. 14).

Una de las reglas más importantes de los miembros de los grupos delincuenciales está relacionada con el uso y manejo de las armas. Según la investigación realizada por James Bargent y Mat Charles para *InSight Crime*, “[l]os sicarios solamente están armados mientras cumplen su misión, de modo que su primera tarea consiste en encontrarse con los «guarda armas»” (2017, párr. 19); esto hace que solo puedan estar armados cuando se les ordena. En esta misma investigación se señala que también el campanero tiene a su cargo una función establecida: este debe “coordinar la acción, informándole al «piloto» (el conductor de la misión) dónde debe reunirse con el guarda armas y dónde se encuentra la víctima” (2017, párr. 19).

Además de lo anterior, es importante señalar que el fortalecimiento de los grupos delincuenciales se debió en gran parte a la desmovilización paramilitar, como se señaló al comienzo del artículo. Pero en dicha expansión y fortalecimiento también jugó un papel muy importante el reacomodo de la criminalidad luego de la muerte de Pablo Escobar. Esta derivó en una pugna por el poder entre “los Pepes” (Perseguidos por Pablo Escobar); en este caso, “Don Berna” fue uno de los más beneficiados, dado que logró imponer su liderato en la denominada “Oficina”, además de “establecer un «orden» sustentado en el cumplimiento de ciertas reglas o códigos de comportamiento por parte de todas las bandas de acuerdo a sus zonas de operación, tipo de actividades y al pago de los respectivos tributos a la «oficina»” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 144).

En conclusión, el pago de estas rentas o tributos, las normas de algunos de los integrantes de los grupos delincuenciales, los cargos que ocupan y los códigos de conducta son, en cierto sentido, los que rigen no solo el desarrollo de la organización en los territorios, sino en el interior de esta. Esto se debe en gran medida a la efectividad que

se puede alcanzar a la hora de ejercer cohesión con algunas normas preestablecidas, ya sea formales o informales, es decir, legales o no. En la tabla 1 se presenta de manera esquemática cómo operan estos mecanismos en cada uno de los casos de estudio.

Tabla 1. Mecanismos de adscripción identitarios en los grupos delincuenciales de Medellín y El Salvador

Caso de estudio	Mecanismos simbólicos	Mecanismos verbales	Mecanismos conductuales
Grupos delincuenciales en Medellín	Manifestación sacrosanta	Formas de comunicación incluyentes	Códigos de conducta definidos
Mara Salvatrucha en El Salvador	Manifestación corporal	Formas de comunicación excluyentes	Códigos de conducta definidos

Fuente: Elaboración propia.

Después de presentar cómo operan estos mecanismos en los dos casos estudiados, en cuáles puntos coinciden y en cuáles no, queda entonces por concluir el análisis y ofrecer algunos comentarios finales.

Conclusiones

Las organizaciones delictivas de Medellín y El Salvador, si bien pueden parecer similares en cuanto grupos organizados al margen de la ley, resultan considerablemente disímiles cuando se les presta atención a sus prácticas, estructuras y mecanismos. Los grupos delincuenciales y la Mara Salvatrucha son los actores más relevantes en las dinámicas de violencia en sus respectivos territorios, pero sus mecanismos de adscripción son un reflejo de sus diferencias en cuanto a control interno; diferencias que lejos de ser producto del azar, son el resultado de dos tradiciones culturales diametralmente distintas.

Verbigracia, el cuerpo tatuado de los mareros es una referencia directa a la cultura mexicana y a su estirpe guerrera, en la que toda manifestación de la virilidad y la pertenencia al grupo pasa por lo corporal y lo estético, una creencia adoptada mucho después por la Mara Salvatrucha. En el caso de Medellín, muy influenciada por el catolicismo, esta pertenencia no se manifiesta por medio de lo corporal, sino de lo sacrosanto, donde los escapularios y los altares cobran relevancia.

Los mecanismos de adscripción verbales son también el reflejo de dos formas de entender la relación entre la banda y la sociedad civil; en el caso de Medellín las formas de comunicación verbal son un reflejo de cómo las expresiones propias del mundo criminal han permeado la sociedad civil, hasta el punto de que dichas expresiones son propias de la jerga de las comunidades en las que estas estructuras hacen presencia. El caso de los mareros salvadoreños es completamente distinto, pues los códigos lingüísticos alcanzan tal nivel de complejidad que resultan incomprensibles para la

sociedad civil, por lo cual, en este caso, el lenguaje constituye un mecanismo no solo para mantener en secreto las operaciones criminales, sino para trazar una frontera entre la pandilla y la comunidad.

Es quizás en sus mecanismos de adscripción conductuales donde, guardando las proporciones, las dos estructuras parecen ser más afines. Tanto los grupos delincuenciales en Medellín, como la Mara Salvatrucha en El Salvador, ejercen un control muy fuerte sobre su vida interna, su proceso de ingreso, sus mecanismos para impartir justicia y sus códigos de conducta. Es con estos mecanismos con los que las estructuras criminales logran impactar de manera más efectiva en la cohesión de sus miembros.

Puede decirse entonces, a la luz de este análisis comparativo, que los mecanismos de adscripción identitarios no solo son un elemento relevante para comprender la dinámica interna de las estructuras criminales, sino que además constituyen factores explicativos para entender la cohesión dentro de las organizaciones delictivas. El análisis, entonces, queda abierto y este acercamiento puede servir como base para entender mejor el fenómeno. En definitiva, cuando se habla de la criminalidad y sus actores, las preguntas nunca se agotan.

Referencias

- Alvarado, Isaías (2018, mayo 14). 13 segundos de abuso sexual o de golpes: la pandilla MS-13 también recluta a mujeres. *Univisión Los Ángeles*. Recuperado de <https://bit.ly/2m89LAM>.
- Álvarez V., Eduardo; Llorente, María Victoria; Cajiao V., Andrés, y Garzón V., Juan Carlos (2017). *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición*. Bogotá, Colombia: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <https://bit.ly/2ux9B9h>.
- Bargent, James y Charles, Mat (2017, julio 13). Al interior de las Bacrim de Colombia: asesinatos. *InSight Crime*. Recuperado de <https://bit.ly/2jG9jVP>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). *Medellín: Memorias de una guerra urbana*. Bogotá, Colombia: CNMH - Corporación Región - Ministerio del Interior - Alcaldía de Medellín - Universidad EAFIT - Universidad de Antioquia. Recuperado de <https://bit.ly/2NMB40N>.
- Cerbino, Mauro (2004). *Pandillas juveniles: Cultura y conflicto de la calle*. Quito, Ecuador: Editorial el Conejo.
- Consejo Permanente-OEA. (2007). Octavo informe trimestral del Secretariado General al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/32CtKZp>.
- Dávila, Luis Felipe (2018). *Reglas, crimen y orden: Un estudio sobre la seguridad en Medellín*. Medellín, Colombia: La Carreta Editores.
- Demoscopía S. A. (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Hallazgos de un estudio integral [en línea]. Guatemala: Asdi - Bcie. Recuperado de <https://bit.ly/2KvOKqE>.
- Duncan, Gustavo (2011). Crimen y poder: el filtro del orden social. En: Jorge Giraldo Ramírez, Alberto Naranjo, Ana María Jaramillo y Gustavo Duncan (Eds.), *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico* (pp. 151-248). Medellín, Colombia: Centro de Análisis Político.

- Estos son los santos a los que les rezan los criminales de América Latina (2018, noviembre 23). *Vice en Español*. Recuperado de <https://bit.ly/2kMS75G>.
- Fernández, Daniel (2014). Las Bandas Criminales como nuevos actores del conflicto en Antioquia. *Repositorio Institucional Universidad Pontificia Bolivariana*. Recuperado de <https://bit.ly/2Sp97uS>.
- García Bravo, Rebeca (2013). *Maras en Centroamérica y México*. Madrid, España: Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Recuperado de <https://bit.ly/2JyEeyF>.
- Garzón Cortés, Natalia (2015). *Mara Salvatrucha: Producción y reconfiguración simbólica. Una mirada desde la semiótica* (Tesis de grado). Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2m3pzoy>.
- InSight Crime y Center for Latin American & Latino Studies [Clals] (2018). *La MS 13 en América. Cómo la pandilla callejera más notoria del mundo escapa a toda lógica y se resiste a ser destruida* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/30I94NO>.
- InSight Crime (2018). Al interior de las Bacrim en Colombia [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2KqO1ap>.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ieee (2017). *El problema de las «maras» y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España*. Madrid, España: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2suA8jA>.
- Martínez d'Aubuisson, Juan (2016, marzo 11). Así viven y mueren las mujeres pandilleras en El Salvador. *FACTum*. Recuperado de <https://bit.ly/2XYW128>.
- Mesa, Gilmer (2016). *La cuadra*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012). *Control territorial y resistencias*. Medellín, Colombia: La Carreta Editores.
- Ostos, José Martín (2015). Maras y pandillas en la República de El Salvador. *Justicia: Revista de Derecho Procesal*, (2), 35-68. Recuperado de <https://bit.ly/2LwJRIP>.
- Prieto, Carlos Andrés (2013). Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. *FES Seguridad*, 47, 2-19. Recuperado de <https://bit.ly/2MPzGXA>.
- Rodgers, Dennis y Baird, Adam (2016). Entender a las pandillas de América Latina: una revisión de literatura. *Estudios Socio-Jurídicos*, 18(1), 13-53. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/esj18.01.2016.01>.
- Salazar, Alonso (2002). *No nacimos pa' semilla*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Tajfel, Henry (1981). *Human groups and social categories*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press. Recuperado de <https://bit.ly/2LtONKd>.
- Vallejo, Fernando (1994). *La virgen de los sicarios*. Bogotá, Colombia: Alfaguara.
- Vélez Rendón, Juan Carlos (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. *Estudios políticos*, (18), 61-89. Recuperado de <https://bit.ly/2SsbWeY>.

Análisis teórico del Movimiento por la Liberación Gay*

Sara María Acevedo Rojas, Daniel Alzate Medina y Juan Escobar García**

Resumen

En este artículo se hace un análisis del Movimiento por la Liberación Gay a partir de los postulados de algunos teóricos sobre los movimientos sociales. A pesar de ser uno de los últimos movimientos que surgieron a mediados del siglo xx en Estados Unidos, su historia y sus características permiten evidenciar cómo logró consolidarse en el tiempo y reivindicar algunos derechos para la comunidad LGBTI por medio de manifestaciones propias de la acción colectiva contenciosa.

Palabras clave: Acción colectiva, comunidad LGBTI, Movimiento por la Liberación Gay, movimientos sociales.

Introducción

El problema sobre la definición de la acción colectiva ha sido abordado desde el compromiso, los fines y los intereses comunes. Estas aproximaciones han permitido entender el sentido de un fenómeno social que hace posible actividades tan básicas como la de caminar juntos hasta las decisiones de una Corte de Justicia. Sin embargo, frente a manifestaciones más complejas de la acción colectiva, como los movimientos sociales o la coordinación comunitaria, que se inscriben en el campo de lo político y lo comunitario, la generalidad de estas aproximaciones no ofrece la explicación detallada que requieren dichos fenómenos.

* Este artículo es el resultado de la investigación realizada para la asignatura Acción Colectiva, orientada por la profesora María Rocío Arango del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT.

** Estudiantes de Ciencias Políticas en la Universidad EAFIT. Correos electrónicos: saceve15@eafit.edu.co; dalzat16@eafit.edu.co; jescob88@eafit.edu.co.

Ambas manifestaciones se inscriben en el campo de la acción colectiva deliberativa, pues son actividades racionales que demandan el establecimiento de unos fines comunes y un compromiso con determinadas acciones individuales. En la literatura académica se encuentra un consenso sobre su denominación, entre acción colectiva contenciosa (que engloba a los movimientos sociales) y acción colectiva cooperativa o autoorganizada (comunitaria). El objetivo de este artículo es abordar esta primera manifestación en el caso del Movimiento por la Liberación Gay (MLG) en Estados Unidos, a la luz de la teoría sobre movimientos sociales. Para ello, en la primera parte se señala a grandes rasgos el problema de la acción colectiva, cómo esta es posible y su tipología. Luego, se toman algunos de los conceptos presentados por Tarrow (1997) y Tilly y Wood (2009) sobre movimientos sociales, con el fin de entender la estructura y características principales del MLG. Por último, se presentan las conclusiones.

La acción colectiva

La acción colectiva suele ser entendida como aquella acción particular que varias personas realizan en favor de la consecución de un objetivo común. No obstante, dicho postulado tiene diferentes aristas que deben desarrollarse para comprender mejor la realidad de la acción grupal. Para esto, autores como Margaret Gilbert (2010) y Mancur Olson (1992) han propuesto algunos postulados básicos que permiten saber cómo y cuándo se presenta una acción colectiva.

Para comenzar, es preciso decir que existen acciones individuales y acciones colectivas. Las primeras responden a aquellas acciones primitivas que son realizadas por una persona. Este tipo de acciones gozan de dos características esenciales: pueden ser intencionales y no intencionales. Las acciones intencionales son las respuestas que hace una persona a un deseo propio, es decir, acciones que, gracias a la racionalidad de un agente, se llevan a cabo con plena decisión. Por el contrario, las acciones no intencionales son aquellas que no están influenciadas por la racionalidad del agente que lleva a cabo dicha acción. Sin embargo, estas últimas pueden ser consecuencias de una acción intencional. Por ejemplo, cuando varios Estados con la intención de asegurar la reserva energética de la región, construyen plantas nucleares en sus territorios, estos contaminan el medio ambiente debido a los desechos radiactivos de sus plantas. Esta última es una acción no intencional producto de una acción intencional.

Las acciones colectivas, por su parte, son el resultado de un agregado de acciones individuales primitivas coordinadas, que pueden ser deliberativas o no deliberativas. De un lado, cuando se dice que una acción colectiva es deliberativa, se hace referencia a la acción producto de un consenso entre dos o más partes y, por ende, tuvo antes de su realización una discusión. Como resultado de dicho consenso, Gilbert (2010) expone que toda acción grupal posee implícito un elemento contractual. Así, las partes se verán comprometidas a cumplir lo pactado, de lo contrario, estarán sujetas a una sanción. Cabe resaltar que la sanción estará representada en un castigo, mientras

que el cumplimiento del pacto estará representado por un beneficio. De otro lado, la acción colectiva no deliberativa es aquella que no responde a una capacidad cognitiva para elegir los medios menos costosos para alcanzar los fines seleccionados por el colectivo. Por ejemplo, esta se presenta en los estallidos de protesta porque no hay deliberación y, de este modo, se aprovecha una coyuntura para llevar a cabo una reivindicación conjunta. En este artículo se considerará el concepto de acción colectiva deliberativa para hablar de los movimientos sociales.

De acuerdo con Olson (1992), para que varias personas se agrupen y lleven a cabo una acción colectiva debe existir un marco común compartido que les permita juntarse, es decir, las personas deben coincidir en principios básicos que les permitan realizar una acción conjunta para satisfacerlos. Cuando el interés es común al grupo, las ganancias conseguidas mediante el sacrificio que realiza cada individuo para servir a la meta común serán compartidas por todos los miembros del colectivo (Olson, 1992).

En la acción colectiva se presentan los incentivos selectivos, definidos como aquellos “que se aplica[n] selectivamente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo” (Olson, 1992, p. 206). Los incentivos pueden ser de carácter positivo o negativo, siendo los primeros el reconocimiento que tiene un agente específico de la acción colectiva por sobresalir con sus sacrificios para la consecución del objetivo común. En cambio, los incentivos negativos responden a la sanción impuesta a un individuo por infringir algún compromiso adquirido en el colectivo. Así pues, “los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no disponen de tales bienes” (Olson, 1992, p. 219). En consecuencia, estos generan que los individuos racionales, esperando un resultado óptimo de grupo, contribuyan positivamente a la acción colectiva.

Finalmente, entre más numerosos sean los colectivos, es más difícil la coordinación de la acción colectiva. Esto a causa de los incentivos selectivos, en los que convergen diversos intereses individuales que pueden ocasionar que, al no cumplirse alguno de ellos, la acción colectiva se disuelva. Con todo, la acción colectiva deliberativa es una característica básica para la existencia de los movimientos sociales que, por medio de la teoría de Gilbert (2010) y Olson (1992), permiten identificar las condiciones necesarias para fundamentar el surgimiento, consolidación y persistencia de estos.

Teoría de los movimientos sociales

Este apartado expone la teoría de los movimientos sociales como una de las formas de acción colectiva deliberativa de carácter contencioso. Para esto, es necesario reseñar los principales postulados y fundamentos teóricos de algunos exponentes representativos: Sidney Tarrow (1997) y Charles Tilly y J. Lesley Wood (2009), quienes describen las implicaciones y propiedades que la diferencian de otras formas políticas, su carácter contencioso, las dinámicas propias y las de su entorno circundante.

Para Tilly y Wood (2009) los movimientos sociales son organizaciones formadas por diferentes grupos de interés, incluyendo las capas más significativas de la sociedad (obreros, estudiantes, mujeres), que están unidos por la ausencia de democracia en algún escenario. Tarrow (1997) añade que no solo encarnan un objetivo común sino una solidaridad y una interacción mantenida con las élites y oponentes. Sin embargo, en la misma línea de Tilly y Wood (2009), es preciso diferenciar estas organizaciones de los grupos de interés. Snow, Soule & Kriesi (2004) afirman que los grupos de interés, a diferencia de los movimientos sociales, están integrados por lo general al ámbito político y persiguen objetivos colectivos, principalmente a través de medios institucionalizados.

Este último atributo permite clasificar los movimientos sociales en formas de acción colectiva contenciosa, entendida como aquella “acción colectiva utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros” (Tarrow, 1997, p. 19). En suma, en su carácter disruptivo –no necesariamente violento– está su valor, puesto que estas acciones “desafían a sus oponentes, despiertan solidaridad y cobran significado en el seno de determinados grupos de población, situaciones y culturas políticas” (1997, p. 20).

Ahora bien, este no es el único elemento diferenciador de los movimientos sociales. Para Tilly y Wood, el carácter distintivo de estos se debe a “la combinación, durante las campañas, del repertorio y las manifestaciones *wunc*”¹ (2009, p. 24). Estos tres elementos están interrelacionados y su cumplimiento permite conocer un movimiento social consolidado. El primero se refiere al desarrollo de las campañas de reivindicaciones y la interacción entre los actores –manifestantes, objeto de reivindicación y el público–. El segundo congrega los diversos repertorios de confrontación, es decir, “un abanico de actuaciones para llevar a cabo esas reivindicaciones [...], concentraciones públicas, declaraciones en los medios y manifestaciones” (Tilly y Wood, 2009, p. 28). Tarrow (1997) añade a este aspecto que no pueden ser utilizadas rutinas de acción colectivas desconocidas, pues cada sociedad tiene formas familiares de acción que se convierten en aspectos habituales de la interacción.

Por otro lado, Sidney Tarrow (1997) también asigna cuatro implicaciones importantes para diferenciar un movimiento social de otras formas de acción popular: desafíos colectivos, objetivo común, solidaridad y mantenimiento de la acción colectiva. De la primera, aunque no es la única clase de acción, afirma que “suelen caracterizarse por la interrupción, la obstrucción o la introducción de incertidumbre en las actividades de

1 Tilly & Wood (2009, p. 22) acuñan la sigla *wunc* para hacer referencia a un tipo de “manifestaciones públicas y concertadas” en las que se encuentran presentes las nociones de valor (*worthiness*), unidad (*unity*), número (*numbers*) y compromiso (*commitment*): “La expresión «*wunc*» resulta extraña, pero alude a algo con lo que estamos familiarizados. Las demostraciones de *wunc* pueden adoptar la forma de declaraciones, eslóganes o etiquetas que impliquen [estas] nociones” (p. 23).

otros” (p. 22). En relación con el objetivo común, Tarrow sostiene que, como base de las acciones colectivas, se encuentran intereses y valores comunes que generalmente plantean exigencias comunes a sus adversarios. La solidaridad, por su parte, es el valor reflejado tras estimular el interés de los participantes y, finalmente, el mantenimiento de la acción colectiva o del desafío colectivo frente a los antagonistas es imprescindible para que no se desvanezca el movimiento.

Asimismo, Tilly y Wood (2009) confirman la importancia del mantenimiento puesto que un movimiento “en cuanto institución inventada, puede desaparecer o transformarse en otra forma política” (p. 42). Del mismo modo, afirman que el personal y las reivindicaciones varían y están sujetas a las dinámicas de los procesos históricos; a saber: factores que pueden generar transformaciones como “los cambios en los entornos políticos, el crecimiento en el seno del movimiento social y las transferencias entre movimientos que provocan, combinados, cambios y variaciones sustanciales” (Tilly y Wood, 2009, p. 42), es decir, pueden surgir por factores endógenos o exógenos.

Por último, es importante exponer la importancia de las oportunidades políticas; esto es: explicación de la difusión, el mantenimiento y la formación de nuevas redes, y los ciclos de protesta. Las oportunidades políticas hacen referencia a recursos exteriores al grupo, que “surgen de la apertura del acceso al poder, de los cambios en los alineamientos gubernamentales, de la disponibilidad de aliados influyentes y de las divisiones dentro de las élites y entre las mismas” (Tarrow, 1997, pp. 49-50). De este modo se puede explicar el surgimiento de movimientos sociales y nuevas reivindicaciones que, al aprovechar ventanas de oportunidad, logran una reducción de los costos de la acción colectiva, pueden detectar la vulnerabilidad de las élites y encuentran aliados potenciales.

En consecuencia, la apertura, difusión y cierre de oportunidades políticas puede estar acompañada por un ciclo de protestas. Tarrow (1997) señala que se trata de “una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social” (p. 263). En ese sentido, cuando se abren ventanas de oportunidad las élites se dividen y se encuentran aliados potenciales fuera del sistema; por consiguiente, estos ciclos constituyen puntos de inflexión para el cambio social y político.

En síntesis, los movimientos sociales son formas de acción colectiva de segundo orden, donde interactúan y coordinan diferentes actores. Se caracterizan por su carácter contencioso y disruptivo, pues no suelen actuar por los medios convencionales. Además, no toda acción popular ni movilización puede ser llamada un movimiento social, pues debe lograr coordinar el valor, la unidad, el número de personas y el compromiso –WUNC– con el repertorio durante un período de campaña de reivindicaciones. Así, un movimiento social se constituye cuando “ciudadanos corrientes unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales” (Tarrow, 1997, p. 17), y se mantiene en el tiempo por medio de sus reivindicaciones y de la apertura y aprovechamiento de las ventanas de oportunidad.

El Movimiento por la Liberación Gay (MLG)

La historia de la discriminación en contra de los gais está marcada por siglos de muertes y persecuciones por parte de sociedades e instituciones conservadoras hacia personas con una orientación sexual diferente. Solo un par de décadas después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a gestarse en las grandes urbes de Occidente la posibilidad de reivindicar la identidad y los derechos de esta comunidad (Uribe, 2016). Para analizar un poco más este contexto y el posterior surgimiento del MLG, es necesario revisar el caso de Estados Unidos durante aquella época.

En las décadas de 1950 y 1960 ser homosexual en Estados Unidos equivalía a ser un ciudadano de segunda categoría o un enfermo mental. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial “el esfuerzo nacional se centró en reconstruir los patrones de la familia nuclear, en exaltar la asociación entre feminidad y maternidad y del deber del hombre como cabeza de la familia” (Uribe, 2016, p. 253). De esta manera, se intensificaron los hostigamientos hacia la comunidad gay, pues iban en contra del modelo de familia nuclear que tenía la sociedad de entonces. Esto se vio reflejado en varios aspectos tanto de la esfera pública como privada: el Gobierno y otras instituciones públicas empezaron a despedirlos con el argumento de que algunas investigaciones concluían que eran “pervertidos sexuales”; el FBI, la Policía y el código postal tenían bajo vigilancia a aquellos sospechosos de ser homosexuales y podían maltratarlos sin ningún impedimento; la ley les prohibía a los establecimientos de licor venderles bebidas alcohólicas; muchos de ellos fueron recluidos en manicomios, pues el *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* de la Asociación estadounidense de Psiquiatría (APA, por sus siglas en inglés) consideraba que la homosexualidad era una enfermedad mental (Uribe, 2016). Así, eran discriminados no solo socialmente, sino también en la política, la justicia y otros ámbitos de la vida humana.

Frente a este panorama de segregación surgieron algunas asociaciones que buscaban reivindicar los derechos e identidad de esta comunidad, hasta conformar el MLG (Uribe, 2016). Uno de los hechos que más marcó al movimiento fue una de las redadas que tuvieron lugar en el bar Stonewall de Nueva York, el 27 de junio de 1969. En ese entonces, puesto que la ley les prohibía a los bares atender a homosexuales, surgieron varios establecimientos clandestinos controlados por mafias donde era común que la policía llegara a hostigarlos y, eventualmente, a arrestarlos. Sin embargo, en el verano de 1969 acaecieron unas redadas muy violentas en el bar Stonewall que desencadenaron manifestaciones y enfrentamientos entre la policía y la gente del lugar, que estaba a favor de los derechos de la comunidad gay. Esto generó un cambio importante en la manera de trabajar del movimiento, por lo que, para nuestro análisis, es necesario identificar dos etapas: antes de las redadas de Stonewall y el momento posterior a estas. En ambas se pueden identificar algunos elementos planteados por Tilly y Wood (2009) como campaña, repertorio y manifestaciones WUNC, que hacen parte tanto de su historia como de la forma en la que opera actualmente el MLG.

El MLG a la luz de la teoría sobre movimientos sociales

En la década de 1950 surgieron dos asociaciones que conformaron el movimiento homófilo (antecesor del MLG): *Mattachine Society* y *Daughters of Bilitis*, que hacen parte de la etapa anterior a las redadas de Stonewall (Uribe, 2016). No trabajaron unidas por una misma causa pues *Daughters of Bilitis* desconocía la existencia de *Mattachine*, de manera que su lucha se enfocó en “proveer un espacio para el encuentro de lesbianas que no fuera en la clandestinidad y mitigar el riesgo que representaban los bares” (Uribe, 2016, p. 255).

En su lugar, y bajo el contexto de discriminación, *Mattachine* se configuró como la organización base del movimiento y se caracterizó, de acuerdo con los elementos planteados por Tilly y Wood (2009), por:

- **Campaña:** Planteó reivindicaciones de orden programático que buscaban cambiar la legislación discriminatoria, defender los derechos de los gais y educar al público (Uribe, 2016). Décadas después de estas primeras luchas, logran obtener algunos cambios legales tanto en el ámbito nacional como local.
- **Repertorio:** Se basó en su postura “asimilacionista” que buscaba defender sus derechos no con acciones disruptivas, sino integrándose a la sociedad como ciudadanos productivos, para así minimizar las diferencias y desmitificar todos los estereotipos hacia los homosexuales (Uribe, 2016). En realidad, más que la visibilización de la homosexualidad, buscaban el respeto por su privacidad. Sin embargo, en 1966 una facción de *Mattachine*, influenciada por el Movimiento por la Libertad, inició algunas acciones directas conocidas como el *Sip in*, que consistían en entrar a bares, identificarse como homosexuales y exigir ser atendidos, lo cual iba en contra de la ley de entonces (Uribe, 2016). Años más adelante lograrían una conquista legal en esta materia.

Trabajando bajo esta modalidad de campaña y repertorio no se lograron mayores reivindicaciones para la comunidad gay durante esos años. Sin embargo, tiempo después el movimiento tendría una transformación profunda a partir de las redadas ocurridas en el bar Stonewall. Esto generó un precedente para el movimiento y la comunidad gay en sí, pues significaba la capacidad de actuar directamente ante la represión por parte del Estado, yendo en contravía del repertorio que manejaban hasta el momento. De allí surgió el *Gay Liberation Front* (GLF), una asociación que revitalizó al MLG con un enfoque más crítico y activo, y que reunía a varios de los activistas de *Mattachine* que estaban inconformes con el rumbo del movimiento.

A diferencia de *Mattachine*, el GLF logró consolidar alianzas con otros movimientos de la época como el Movimiento por la Liberación de las Mujeres (MLM), el Movimiento por la Libertad (específicamente las Panteras Negras) y los Movimientos Antiguerra (Uribe, 2016). Esto le permitió adquirir varios elementos que le servirían para construir su plataforma y entrar en diálogo con los grandes cambios de la época, que se empezaban a gestar gracias a la lucha de estos movimientos. Sus características fueron:

- **Campaña:** Más que luchar por los derechos de los homosexuales, buscó reivindicar su identidad en una sociedad cimentada en parámetros heterosexuales. Al igual que el MLM y las Panteras Negras, el GLF quería definirse con sus propios criterios, sin ningún rol restrictivo de la sociedad (Uribe, 2016). En tal virtud, comenzó a teorizar y estudiar las causas estructurales de la opresión hacia la comunidad gay en los ámbitos económico, político y social, para generar una crítica hacia la sociedad capitalista de entonces. A diferencia de los inicios del movimiento, esta etapa quería visibilizar a los homosexuales y su lucha, por lo que su gran aporte conceptual y político consistió en “salir del clóset” y, de este modo, romper con la clandestinidad del asimilacionismo anterior.
- **Repertorio:** Se caracterizó por ser más activo y disruptivo que la etapa anterior. Iniciaron con las acciones Zap (estrategias de ridiculización), los boicots y, sobre todo, con las marchas del Orgullo Gay, que iniciaron un año después de Stonewall (Uribe, 2016). Debido a que el movimiento se fragmentó en otras asociaciones que buscaban algunas reivindicaciones específicas, como el *Third World Gay Revolution* y el *Gay Activist Alliance*, el repertorio del movimiento se fue masificando cada vez más.
- **Manifestaciones WUNC:** Uno de los signos distintivos del movimiento era un triángulo morado que representaba el símbolo con el que se marcaba a los gais en los campos de concentración nazi (Uribe, 2016). Asimismo, la bandera arcoíris se convertiría en la insignia no solo del MLG, sino de toda la comunidad LGBTI.

Estos tres elementos también se pueden ver reflejados en lo que Tarrow (1997) designa como implicaciones de un movimiento social: desafíos colectivos, objetivo común, solidaridad y mantenimiento de la acción colectiva. El principal desafío colectivo de este movimiento era enfrentar a un Estado cuyo sistema legal, político y económico discriminaba a los homosexuales, y a una sociedad que apoyaba en gran medida ese sistema y censuraba cualquier impulso de cambio. De este modo, ante las persecuciones por parte de la autoridad, las precarias condiciones de trabajo y la prohibición de ser atendidos con igualdad en establecimientos públicos, la comunidad gay y sus simpatizantes se unieron con el objetivo de reivindicar sus derechos e identidad en la sociedad (entendiendo el cambio significativo de campaña, repertorio y manifestaciones WUNC que ocurrieron en el movimiento luego de las redadas de Stonewall). En la actualidad, el movimiento ha logrado mantenerse vigente, al igual que el MLM, en gran medida gracias al legado que le dejaron los movimientos anteriores y a la fuerza que han venido tomando a escala mundial.

En efecto, la intensificación de las movilizaciones en el mundo ha permitido consolidar una base sólida de asociaciones y activistas del MLG. Los principales alcances se han visto reflejados tanto en la legislación local como internacional, así como en la aceptación y tolerancia por parte de ciertos sectores sociales, lo que ha significado la fragmentación de muchas élites y principios tradicionales. Algunas reivindicaciones que ha apoyado el movimiento son la posibilidad de casarse y obtener los mismos beneficios legales de una pareja heterosexual, ser elegibles para adoptar niños, protección

ante discriminación laboral o profesional, entre otras. Este fue uno de los movimientos que aprovechó las ventanas de oportunidades que abrieron el Movimiento por la Libertad y el Movimiento Antigüerra que, en años anteriores, habían logrado obtener reivindicaciones económicas y políticas, sobre todo en Estados Unidos.

Conclusión

A partir de la teoría de la acción colectiva, es posible ver los movimientos sociales como una forma política de la acción colectiva contenciosa. Estos buscan, a través de unos medios no convencionales, reivindicar ciertos fines que desafían actores e instituciones. En este sentido, el Movimiento por la Liberación Gay evidencia varios elementos de la teoría sobre movimientos sociales que permiten reconocerlo como un movimiento consolidado.

Por medio de un repertorio caracterizado por marchas, boicots y otras manifestaciones, el Movimiento ha logrado producir cambios en su principal antagonista (el Estado), el cual ha modificado su sistema legal y político para reconocer y proteger los derechos de esta minoría. De este modo, y al igual que otros movimientos que surgieron en la misma época, como el Movimiento por la Liberación de las Mujeres, el MLG ha logrado mantenerse en el tiempo gracias a su expansión mundial y al aprovechamiento de oportunidades que abrieron otros grupos anteriores a él.

Referencias

- Gilbert, Margaret (2010). Collective Action. En Timothy O'Connor, & Constantine Sandis (Eds.), *A Companion to The Philosophy of Action* (pp. 67-73). Chichester, Inglaterra: Wiley-Blackwell.
- Olson, Mancur (1992). La lógica de la acción colectiva. En *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 203-220). Barcelona, España: Ariel.
- Snow, David A., Soule, Sarah A., & Kriesi, Hanspeter (2004). Introduction. En *The Blackwell companion to social movements* (pp. 3-16). Malden, MA.: Blackwell Publishing.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (Herminia Bavia y Antonio Resines, Trads.). Madrid, España: Alianza.
- Tilly, Charles, y Wood, J. Leslie (2009). *Los movimientos sociales, 1768-2008: Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona, España: Crítica.
- Uribe, Diana (2016). *Contracultura. Los movimientos de los años 60 hacia la utopía*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.

Medellín a color: Análisis de dos instrumentos de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género*

Lucía Jaramillo Mesa y Laura Jaramillo Beltrán**

Resumen

Medellín se ha caracterizado por graves casos de intolerancia contra la población LGBTI. Por ejemplo, en el período comprendido entre 2000 y 2010 se presentaron 168 asesinatos contra miembros de dicha comunidad, lo que generó una gran preocupación en la Administración municipal. A raíz de esto, en el año 2011 se creó la política pública para *el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género*, con el objetivo de proteger y garantizar los derechos de esta población. Con base en lo anterior, este artículo busca analizar dos instrumentos que posee dicha política: el Centro para la Diversidad Sexual y de Género y las Becas de Creación con enfoque poblacional diferencial. Para esto se presenta, en primera instancia, una breve explicación de esta política de inclusión, y luego se evalúa su efectividad a partir de los criterios de la nueva gobernanza de Salamon (2002), en el período comprendido entre 2011 y 2018. Finalmente, se exponen las conclusiones sobre los dos instrumentos objeto de estudio.

Palabras clave: Becas, coordinación institucional, gobierno directo, instrumentos de política pública, población LGBTI.

* La primera versión de este artículo fue entregada como trabajo final para la asignatura de Instrumentos de Políticas Públicas, orientada por la profesora María Helena Franco Vargas del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

** Estudiantes de sexto semestre de Ciencias Políticas en la Universidad EAFIT. Correos electrónicos: ljaram60@eafit.edu.co; ljaram62@eafit.edu.co.

La política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género

Los derechos relacionados con la diversidad sexual y de género han sido motivo de gran controversia en Colombia. Nuestro país se ha caracterizado por una perspectiva arraigada al catolicismo (Alzate, 2017, p. 10) que dificulta el reconocimiento y la aceptación de estos derechos. Igualmente, debido a la epidemia de VIH en los años 80, la población LGBTI se convirtió en blanco de discriminación, ya que existía la creencia de que ella era la principal portadora de esa enfermedad (Alzate, 2017, p. 10). A partir de entonces se han dado algunos avances frente a este tipo de infundios, al ampliar la información proporcionada a las nuevas generaciones. En tal virtud, ha comenzado a gestarse una consciencia de tolerancia, relacionada con la comprensión e inclusión de la población LGBTI. Es así como, en 2011, Medellín crea una política pública con el fin de reconocer los derechos de esta población (Rodríguez, 2018).

Mediante el Acuerdo 8 de 2011, el Concejo de Medellín aprobó la política para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género. Sin embargo, la lucha por este tipo de derechos se remonta a la Constitución de 1991, la cual intentó brindar un marco legal y constitucional para la comunidad LGBTI. De igual modo, para el año 2008, la Secretaría de Gobierno creó la Mesa técnica LGBTI, que estableció un precedente para la consolidación de dicha política pública (Alzate, 2017, p. 4). Ahora bien, esta se instauró en 2011 en la alcaldía de Alonso Salazar; no obstante, su implementación se dio en el período de Aníbal Gaviria (2012-2015) y Federico Gutiérrez (2016-2019) (Alzate, 2017, p. 14). La misma se encuentra orientada hacia el fortalecimiento de la participación, representación y protección de la población LGBTI, por lo cual se requiere una articulación institucional con los demás actores sociales (Acuerdo 8, 2011, art. 4).

Instrumentos de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género.

De acuerdo con lo planteado anteriormente, es preciso resaltar que dicha política posee tres ejes temáticos: garantía de derechos y vida digna; organización y participación ciudadana, y comunicación e información (Acuerdo 8, 2011, art. 5). Con esto en mente, se han creado una serie de herramientas que buscan fomentar la equidad, diversidad y transformación cultural en el territorio. Estas serán clasificadas mediante las tipologías expuestas por Leyva y Tabares, quienes retoman las categorías de Linder y Peters para clasificar dichos elementos (Leyva y Tabares, 2015, p. 273).

En primer lugar, es relevante la existencia de un instrumento de información pública o educativa, que brinda charlas y acciones pedagógicas para “el reconocimiento de la población LGBTI por parte de todos los ciudadanos” (García, 2018, párr. 8). De este modo, tal dispositivo no solo busca generar consciencia sobre la existencia de una problemática, sino que también intenta configurar un comportamiento frente a ella (Bardach, 2012, p. 148). A su vez, existen una serie de estímulos en forma de becas de

creación que buscan promover actividades sociales y culturales sobre la diversidad sexual y de género. Estas son de vital importancia, pues buscan incentivar una actividad mediante una donación realizada por el Gobierno (Leyva y Tabares, 2015, p. 282).

Desde otra perspectiva, es importante hacer hincapié en aquellos instrumentos de gobierno directo. Estos son definidos como aquellos que son entregados por la burocracia estatal, con el fin de “establecer una dirección más cercana a la comunidad” (Leyva y Tabares, 2015, p. 277). En este sentido, la política pública de la que nos ocupamos aquí se caracteriza por la creación de un Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género que es coordinado por la Secretaría de Cultura Ciudadana (Acuerdo 8, 2011, art. 6). Este Comité tiene a su cargo el diseño del plan estratégico de la política pública, con el fin de poner en marcha “la ejecución de las acciones de programas y proyectos de las distintas dependencias municipales” (Acuerdo 8, 2011, p. 6).

Ahora bien, es significativa la existencia de un instrumento que tiene matices de gobierno directo, contratación e información pública: el Centro para la Diversidad Sexual y de Género. Este espacio fue creado con el fin de promover un lugar para la atención diferencial, la protección, la defensa y el restablecimiento de los derechos de las personas LGBTI (Acuerdo 8, 2011, art. 9). Por consiguiente, es importante explicar por qué dicho instrumento posee las características ya mencionadas. En primer lugar, dicho Centro evidencia un gobierno directo, ya que es coordinado y financiado por múltiples Secretarías del Municipio de Medellín. En segundo lugar, es visible la existencia de una herramienta de contratación, pues este Centro presta atención psicológica y jurídica mediante convenios con instituciones privadas. Por último, y no menos importante, se trata de un instrumento de información pública, con el cual el Centro lleva a cabo un trabajo pedagógico acerca de la comunidad LGBTI.

Conforme a lo anterior, este artículo hace un estudio de los siguientes instrumentos: el Centro para la Diversidad Sexual y de Género, y las Becas de Creación con enfoque poblacional diferencial, en el período comprendido entre 2011 y 2018. Esta selección se origina a consecuencia de la disparidad de dichas herramientas, lo cual puede generar múltiples efectos en la comunidad LGBTI. Adicionalmente, es pertinente resaltar que tales instrumentos involucran de una u otra forma a toda la población de Medellín, por lo cual resulta relevante evidenciar cuál es su impacto en la ciudadanía.

Análisis del Centro para la Diversidad Sexual y de Género

Tal como se planteó previamente, el Centro para la Diversidad Sexual y de Género hace parte de la implementación de la política pública LGBTI. Cabe mencionar que este Centro está ubicado en la comuna 10 de Medellín, cerca del Parque Bolívar y la Catedral Metropolitana. Fue creado en el año 2011 y es coordinado por las Secretarías de Cultura Ciudadana, de Inclusión Social y Familia, de Educación, de Desarrollo Social, la Secretaría de las Mujeres, y la de Gobierno (Acuerdo 8, 2011, art. 9). Por otro lado, y de acuerdo con los principios de corresponsabilidad y coordinación, estas Secretarías realizan un trabajo conjunto con instituciones como la Organización Fauds y Egocity (ACI, 2019).

En este marco, es fundamental tomar el concepto de *automaticidad* planteado por Salamon (2002). Dicho término hace referencia a la intervención pública, específicamente al “grado en el que una herramienta utiliza la estructura administrativa existente para producir un efecto” (2002, p. 32). En esta perspectiva, es posible afirmar que el Centro para la Diversidad Sexual y de Género tiene un nivel bajo de automaticidad, ya que este instrumento requirió una estructura administrativa completamente nueva para entrar en funcionamiento. Medellín carecía de una estructura institucional que agrupara las necesidades de la comunidad LGBTI, por lo cual fue necesario la creación de un espacio de este tipo.

En esta misma línea, y en relación con la *coerción* –que alude al “grado en el que una herramienta restringe el comportamiento individual o grupal” (Salamon, 2002, p. 25)–, es de subrayar que el Centro para la Diversidad Sexual y de Género busca ofrecer un lugar para que los heterosexuales, gays, lesbianas, bisexuales, intersexuales y trans puedan fomentar la convivencia, el respeto y la participación (Parque de la Vida, 2016). En virtud de ello, dicho instrumento se encuentra caracterizado por una coerción baja, ya que busca promover comportamientos en pro de la tolerancia y la aceptación de la diversidad.

En contraposición con lo anterior, la *visibilidad*, que busca medir la forma en la que el instrumento se refleja en los presupuestos (Salamon, 2002, p. 25), genera gran preocupación a la hora de analizar dicho Centro, ya que este no se encuentra especificado en los datos de la Alcaldía de Medellín ni en los Planes de Desarrollo Municipal. En el presupuesto de 2017 la Alcaldía planteó un rubro de \$64 194 802 para la implementación y seguimiento de la política pública LGBTI (Alcaldía de Medellín, 2016c), pero no especifica cuál es el monto destinado a cada uno de los instrumentos. En consecuencia, tal situación no solo opaca a esta herramienta, sino que también pone en tela de juicio la transparencia de la misma.

Con respecto al *direccionamiento*, Salamon explica que dicho término es el “grado en que la entidad autoriza, financia y ejecuta actividades públicas mediante el instrumento” (2002, p. 29). En virtud de ello, es posible evidenciar algunas acciones desarrolladas por las Secretarías que coordinan la política pública de tolerancia a la diversidad sexual e identidad de género. No obstante, muchas de ellas son realizadas en conjunto con organizaciones LGBTI y entidades privadas. El primer caso puede ser observado en la Marcha por la Vida, la Diversidad Sexual y de Género, la cual es encabezada cada año por “la Secretaría de Inclusión Social y Familia por intermedio del Centro para la Diversidad Sexual y de Género” (Minuto 30, 2013, párr. 13). Por otro lado, las asesorías jurídicas que presta el Centro permiten corroborar la participación de entidades privadas en las actividades del instrumento (López, 2018). De acuerdo con esto, es posible afirmar que dicha herramienta se encuentra en un punto intermedio, en el cual algunas de las actividades son indirectas y descentralizadas en las diferentes Secretarías.

Hay que mencionar, además, el criterio de *efectividad* planteado por Salamon. Esta noción se refiere a “la forma en que una herramienta alcanza sus objetivos previstos” (2002, p. 23). En consecuencia, la efectividad se refiere a los resultados, por lo cual permite medir el éxito de la acción pública (p. 23). A partir de esto, es pertinente mencionar que en 2017 solo se presentaron 1940 visitas al Centro para la Diversidad Sexual y de Género; mientras que en los primeros cinco meses de 2018 fueron 2380 (Álvarez, 2018). Pese a que se observa un aumento en el número de visitas, es evidente que dichas cifras resultan desproporcionales en comparación con los 2 508 452 habitantes de Medellín en 2018 (Cifuentes, 2018). Por esto, es posible afirmar que tal instrumento no ha sido efectivo, ya que ha carecido de una cobertura lo suficientemente fuerte para lograr una verdadera participación de la comunidad LGBTI y demás sectores de la sociedad.

Ahora bien, dado que este instrumento busca la inclusión de la comunidad LGBTI, debe ser comprendido con las premisas de la justicia redistributiva, con el fin de asignar beneficios a aquellos individuos que más lo necesitan (Salamon, 2002, p. 24). Evidentemente, las cifras antes mencionadas permiten observar que este Centro no es utilizado por muchos miembros de la población LGBTI. No obstante, Juan Camilo Hoyos, delegado de la Secretaría de Salud, establece que “pese a que no hay cifras exactas, el Centro es bastante utilizado por población LGBTI perteneciente a estratos 0, 1, 2 y 3” (J. C. Hoyos, entrevista personal, mayo 6, 2019). Por consiguiente, es destacable la existencia de una equidad vertical, en la cual se brinda apoyo a la población perteneciente a los estratos socioeconómicos más bajos.

Tal como se estableció anteriormente, dicho Centro lleva a cabo un trabajo conjunto entre la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Cultura Ciudadana y la sociedad civil. No obstante, el Centro se ha caracterizado por la existencia de acciones desagregadas, las cuales resultan poco efectivas y eficientes. Con base en lo anterior, es oportuno citar el concepto de *implementabilidad* planteado por Salamon. Este hace referencia a la ejecución del instrumento, ya que alude a la facilidad o dificultad involucrada en su desarrollo (2002, p. 24). Por consiguiente, es evidente que la poca cooperación entre estos actores dificulta la consolidación de dicho Centro. Sin embargo, es importante resaltar otro factor que obstaculiza el desarrollo del mismo. Santiago Arroyave Alzate, politólogo de la Universidad Nacional, considera que “en este proceso se prioriza el pago de favores políticos ante la necesidad de reconocer y garantizar un derecho a las minorías sexuales de la ciudad” (citado en Jiménez y Quiroga, 2016, p. 34). Lo anterior afecta profundamente el desarrollo de este instrumento, de tal forma que excluye a sectores de la sociedad que deberían ser tomados en cuenta a la hora de su implementación.

Por último, Salamon propone las nociones de *legitimidad* y *factibilidad* política. Dichos términos hacen referencia a los actores, los intereses y la viabilidad en el tiempo de una herramienta, por lo cual repercuten directamente en la percepción pública de la

ciudadanía (2002, p. 24). A partir de esto, es posible afirmar que dicho instrumento resulta poco legítimo, ya que, pese a que busca incluir a una serie de actores, son pocas las personas que lo reconocen y utilizan. El Centro posee poca viabilidad política, pues carece de recursos económicos para lograr una difusión óptima entre la ciudadanía. Además, dicha herramienta tampoco posee información clara para adaptarse al contexto. A este respecto, es evidente la falta de cifras sobre la población LGBTI, como se puede observar en el siguiente dato: “Según cifras de la Secretaría de Seguridad, en 2017 fueron víctimas de homicidio siete personas Lgtbi. Pero como el registro es tan deficiente, la cifra puede ser mucho mayor” (El Tiempo, 2018, párr. 17).

Y aunque este instrumento ha intentado adoptar ciertas características de la gobernanza, pues ha procurado generar una participación horizontal entre los diferentes actores (Jessop, 2002, pp. 280-281), el Centro tiene una información asimétrica, en la que se evidencia una falla en el diálogo entre las Secretarías y la ciudadanía. Por esto, es importante traer a colación algunas recomendaciones para la implementación de esta herramienta. En primer lugar, se sugiere una mayor difusión de dicho espacio, con el fin de lograr un verdadero impacto en la ciudadanía. Simultáneamente, es necesaria una mayor coordinación entre los diferentes actores, con el fin de prestar una atención de calidad que pueda hacer frente a las necesidades de la comunidad LGBTI.

Análisis de las Becas de Creación con enfoque poblacional diferencial: arte y cultura para la inclusión

Como ya se mencionó, la política pública para la diversidad sexual e identidad de género comprende una serie de estímulos. En tal virtud, es importante resaltar las becas de creación con enfoque poblacional, las cuales están orientadas a la promoción de procesos artísticos y culturales con la población LGBTI, afro, indígena, y en condición de discapacidad (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 1). En consecuencia, dicha herramienta no solo hace parte de la política pública ya mencionada, sino que también se integra al Programa de Concertación, Estímulos y Fomento al Arte y la Cultura. Ahora bien, esta beca surgió en el año 2015, con el objetivo de promover la participación en acciones de inclusión para dichas comunidades (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 1). De igual forma, dicho estímulo es entregado anualmente por la Secretaría de Cultura Ciudadana, que otorga un monto de \$20 000 000 a las propuestas mejor evaluadas (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 2).

Retomando las categorías analíticas de Salamon, es importante hacer una evaluación de este instrumento. Inicialmente, se destaca que posee una automaticidad alta, ya que este hace uso de las estructuras administrativas existentes para poder operar. A este respecto, las becas son entregadas por la Secretaría de Cultura Ciudadana, la cual establece los criterios de evaluación y la forma en la que será entregado el desembolso (Alcaldía de Medellín, 2018, pp. 66-70). A su vez, este grado de automaticidad permite

evidenciar una instrumentalización de la acción pública, en la cual se utilizan componentes técnicos y sociales para orientar las relaciones entre la comunidad política y la ciudadanía (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 285).

De otro lado, es importante traer a colación los conceptos de coerción y visibilidad. Con respecto al primer término, es posible afirmar que las becas poseen una coerción baja, ya que buscan incentivar la generación de iniciativas artísticas con enfoque poblacional diferencial. En este sentido, es evidente que dicho instrumento no intenta restringir un comportamiento, sino que, por el contrario, busca estimular la inclusión social y el respeto. En contraposición con lo anterior, la noción de visibilidad resulta bastante preocupante en esta herramienta. Al igual que en el caso del Centro para la Diversidad Sexual y de Género, estas becas no poseen un rubro específico en los presupuestos de la Alcaldía de Medellín. De manera análoga, al observar el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, es posible advertir que la línea *Ciudad que respeta, valora y protege la vida* cuenta con 6974 millones para la diversidad étnica, sexual y de género (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 253). No obstante, dichas cifras tampoco evidencian un rubro específico para estos estímulos, lo cual denota poca visibilidad y, por ende, poca transparencia.

Por otro lado, estas becas poseen un alto grado de direccionamiento, de tal forma que la Secretaría de Cultura Ciudadana interviene de manera directa en los procesos de selección, evaluación y financiación. Por consiguiente, esta Secretaría no solo cuenta con la potestad de plantear los lineamientos para los proyectos, sino también con la capacidad de seleccionar a los jueces para la correspondiente evaluación de su pertinencia (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 35). Dichos jurados son nombrados mediante un acto administrativo, el cual es expedido tras analizar su nivel de formación, competencia e idoneidad (p. 35). Además, luego de leer y evaluar las propuestas que se les asignaron, los jurados utilizan los criterios de evaluación de la Secretaría de Cultura para, posteriormente, reunirse y deliberar (p. 36).

Ahora bien, para ponderar el concepto de efectividad, es necesario retomar la focalización de este instrumento. La herramienta de las becas está orientada hacia la comprensión de la diversidad, con el fin de cerrar la brecha social existente entre los diferentes sectores de la ciudadanía. En consecuencia, se debe tener en cuenta que las becas de creación con enfoque poblacional no solo son asignadas a proyectos relacionados con la comunidad LGBTI, sino que también son otorgadas a propuestas de la población afro, indígena, en condición de discapacidad y de mujeres. Tal situación ocasiona que la focalización sea poco específica, lo que reduce la posibilidad de seleccionar proyectos que favorezcan a la población LGBTI. Lo anterior puede ser corroborado en la tabla 1, donde se evidencia que las becas no han sido asignadas a propuestas relacionadas con dicha población. Por ende, y pese a que el instrumento beneficia iniciativas con enfoque poblacional diferencial, este es poco efectivo a la hora de lograr resultados para la comunidad LGBTI.

Tabla 1. Ganadores de la Beca de Creación con enfoque poblacional diferencial 2015-2018

Año	Proyecto	Dirigido a
2015	Medellín Ciudad Palenque	Comunidad afro
2016	Tresomos. Cultura con todos	Población con discapacidad
2017	¡VIHVA la vida!	Población portadora del VIH
2018	Cocinando historias: Recetas de historias de la vida de mujeres víctimas del conflicto	Mujeres víctimas del conflicto armado

Fuente: Elaboración propia con datos de la Alcaldía de Medellín (2015; 2016a; 2018).

Ahora, si bien el municipio de Medellín no posee un censo sobre dicha población, en el año 2015 la Alcaldía hizo una caracterización a partir de una encuesta con 1478 personas, en la cual “el 40,3 % de los encuestados se auto/reconoce como hombre gay, el 39,2 % como mujer lesbiana, el 13,3 % como bisexual, el 0,5 % como intersexual, y el 6,7 % como transgénero (Alcaldía de Medellín, 2016b, p. 172). De acuerdo con estas cifras, es posible establecer que el instrumento de las becas ha sido poco eficiente. Esta afirmación se sustenta en una ponderación entre costos y beneficios, en la cual se otorga un monto de \$20 000 000 a iniciativas que, hasta el momento, no han generado beneficios para la comunidad LGBTI.

Frente a esto, es necesario considerar el concepto de *equidad* planteado por Salamon. Dado que las becas poseen un enfoque poblacional diferencial, podría pensarse que ellas responden a una lógica redistributiva. Sin embargo, es posible evidenciar que el instrumento tiene una serie de fallas a la hora de beneficiar a los sectores más vulnerables. De hecho, y a pesar de que los colectivos utilizan estas becas en acciones culturales para la inclusión de ciertas comunidades, no todas las poblaciones a las que va dirigido este estímulo se han visto beneficiadas. En efecto, en el período comprendido entre 2015 y 2018 han sido favorecidas cuatro agrupaciones; no obstante, ninguna de sus iniciativas ha involucrado a la población LGBTI. En esta perspectiva, es posible afirmar que este instrumento es equitativo para las mujeres, la comunidad afro y la población con discapacidad, pero, a su vez, resulta inequitativo para la ciudadanía LGBTI.

Finalmente, es necesario analizar el grado de implementabilidad y legitimidad de estas becas. Con respecto al primer término, esta herramienta posee un alto grado de factibilidad en su gestión, ya que su administración y manejo se encuentra orientado por un único actor. Como ya se mencionó, la Secretaría de Cultura Ciudadana es la encargada de direccionar los parámetros de dicho incentivo, por lo cual este resulta sencillo de manejar. Por otra parte, este instrumento posee una legitimidad alta, pues se encuentra sustentado en unos criterios claros. Simultáneamente, las becas poseen una gran difusión, al ser promovidas mediante los medios de comunicación y el sitio web *Convocatoria de Estímulos para el Arte y la Cultura*. Por lo tanto, es evidente que las becas son legítimas, ya que, pese a que aún no se presentan iniciativas ganadoras relacionadas con la población LGBTI, cada año se envían propuestas de esta comunidad.

Luego de este análisis, es importante hacer unas recomendaciones sobre el instrumento. Para ello, es necesario traer a colación el criterio de focalización conceptualizado por Leyva y Tabares (2015). Estos autores plantean la existencia de herramientas poco orientadas, las cuales requieren un “esfuerzo del Estado por localizar una población problema o por recaudar información” (Leyva y Tabares, 2015, p. 297). De acuerdo con esto, es posible afirmar que las becas requieren una mayor focalización hacia la población LGBTI, con el fin de favorecer proyectos orientados a dicha comunidad. En este sentido, es importante resaltar los avances realizados en esta materia; así, por ejemplo, para el 2019 la Secretaría de Cultura incluyó una beca de creación en literatura infantil ilustrada, con un enfoque en la diversidad LGBTI. Tal incentivo busca que los niños reconozcan “las diversas formas en que los seres humanos experimentan la sexualidad, el amor y la identidad” (Alcaldía de Medellín, 2019, p. 155).

Conclusiones

La política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género fue creada en el año 2011, está compuesta por una serie de instrumentos de información pública, gobierno directo, contratación y becas, con el fin de garantizar los derechos de la población LGBTI. Para efectos de este estudio fueron seleccionadas dos herramientas: el Centro para la Diversidad Sexual y de Género y las Becas de Creación con enfoque poblacional diferencial. Ambos instrumentos fueron analizados de acuerdo con las categorías analíticas de Salamon, obteniendo así los resultados que se plasman en la tabla 2.

Tabla 2. Evaluación de los instrumentos de la política LGBTI

Criterio / Instrumentos	Centro para la Diversidad Sexual y de Género	Becas de creación con enfoque poblacional diferencial
Automaticidad	Baja	Alta
Coerción	Baja	Baja
Visibilidad	Baja	Baja
Direccionamiento	Medio	Alto
Efectividad	Baja	Baja
Eficiencia	Baja	Baja
Equidad	Alta	Media
Implementabilidad	Baja	Alta
Legitimidad y factibilidad política	Baja	Alta

Fuente: Elaboración propia a partir de los criterios analíticos de Salamon (2002).

Con base en estos criterios se propusieron algunas recomendaciones para la efectividad de estos dos instrumentos de política pública al final de sus respectivos apartados, y

que se sintetizan a continuación. En primer lugar, el Centro para la Diversidad Sexual y de Género requiere una mayor difusión de información y una mejor coordinación entre actores, con el fin de lograr una participación por parte de la comunidad LGBTI y del resto de la ciudadanía. En segundo lugar, y aunque las Becas tienen un enfoque poblacional diferencial, es necesaria una mejor focalización con el fin de favorecer en mayor medida a la población LGBTI. Para ello es necesario continuar fortaleciendo este tipo de instrumentos para que, finalmente, favorezcan no solo a este conjunto de personas, sino al resto de la población.

Referencias

- ACI Medellín (2019, febrero 6). Medellín, un territorio para todos, incluyente y amigable con la población LGBTI. ACI Medellín [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2mZhQc3>.
- Alcaldía de Medellín (2012). *Proyecto de Acuerdo: Plan de Desarrollo “Medellín, un hogar para la vida” 2012-2015* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2m1WI42>.
- Alcaldía de Medellín (2015). Beca de creación con enfoque poblacional diferencial: Arte y cultura para la inclusión. *Convocatoria de Estímulos para el Arte y la Cultura 2015* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2ot8ENT>.
- Alcaldía de Medellín (2016a). Beca de creación con Enfoque Poblacional Diferencial: Arte y Cultura para la Inclusión. *Convocatoria de Estímulos para el Arte y la Cultura 2016* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2ou6LQF>.
- Alcaldía de Medellín (2016b, febrero 29). *Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/1QozHuY>.
- Alcaldía de Medellín (2016c, diciembre 19). *Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2017* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2orWww5>.
- Alcaldía de Medellín (2018). Convocatoria de Estímulos para el Arte y la Cultura. Fase II. “Medellín Ciudad de Artistas”. *Convocatoria de Estímulos para el Arte y la Cultura 2018* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2FOKWSJ>.
- Alcaldía de Medellín (2019). Convocatoria de Estímulos para el Arte y la Cultura 2019. Fase I. “Medellín Ciudad de Artistas”. *Convocatoria de Estímulos para el Arte y la Cultura 2019* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2tZPq1p>.
- Álvarez, Carlos (2018, mayo 18). Reconocimiento a los derechos de la población LGBTI en la ciudad. *Telemedellín*. Recuperado de <https://bit.ly/2mXkz5X>.
- Alzate Tamayo, Daniela (2017). *Políticas de inclusión – políticas de las diversidades: El caso LGBTI en Medellín*. Ponencia presentada en el 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://bit.ly/2kZ35oq>.
- Bardach, Eugene (2012). Appendix B: Things Governments Do. En *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 4.ª ed (pp. 141-149). Thousand Oaks, CA.: Sage - CQ Press
- Cifuentes, Juan David (2018, noviembre 15). ¿Cuántos habitantes tiene la ciudad de Medellín? *Telemedellín*. Recuperado de <https://bit.ly/2Vas05Z>.

- Colombia Diversa (2018). Cifras violencia nacional [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2nRmB7J>.
- Concejo de Medellín (2011, abril 16). *Acuerdo 8 de 2011. Por el cual se adopta la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género y para la protección, restablecimiento, atención y la garantía de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del Municipio de Medellín* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2opddYZ>.
- García, Alexandra (2018, junio 25). Con plan estratégico se garantizan derechos de la población LGBTI. *Medellín Cuenta*. Recuperado de <https://bit.ly/2mVroEW>.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, Inglaterra: Polity Press.
- Jiménez, Daniela y Quiroga, Melissa (2016). Percepciones de la población LGBT sobre la formulación de la política pública local. *Transpasando Fronteras*, (10), 27-55. doi: <https://doi.org/10.18046/retf.i10.1969>.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2014). *Sociología de la acción pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Leyva, Santiago y Tabares Cifuentes, Juliana (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de política pública. En Santiago Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín; crisis, cambios e innovación* (pp. 270-301). Medellín: Alcaldía de Medellín, Secretaría de la Juventud - Fondo Editorial Universidad Eafit. Recuperado de <https://bit.ly/2mtpj2u>.
- López, Daniela (2018, abril 12). Centro para la Diversidad Sexual de Medellín adelanta asesorías para la comunidad trans. *Telemedellín*. Recuperado de <https://bit.ly/2kWKvxn>.
- Medellín conmemora el mes de la diversidad sexual y de género (2013, junio 21). *Minuto 30*. Recuperado de <https://bit.ly/2nCcpg8>.
- Parque de la Vida (2016, noviembre 29). Un centro para la diversidad sexual, que no debería ser necesario [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2n7PlZC>.
- Rodríguez Martínez, Carlos Alejandro (2018, junio 25). Ser Lgbti en Medellín y no morir en el intento. *El Mundo.com*. Recuperado de <https://bit.ly/2XHVhtE>.
- Salamon, Lester (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. En *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Nueva York, NY.: Oxford University Press.
- ‘¡Somos Lgtbi!’ se gritó con orgullo en las calles de Medellín (2018, julio 1). *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2mZzjkK>.

Ser pilo ¿paga?*

Lisa Bartelsman Aristizábal y Sofía Gil Sánchez**

Resumen

El programa Ser Pilo Paga fue creado en el año 2014 durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos con el fin de generar equidad y transformar la realidad social del país. Así mismo, buscaba garantizar la participación de los jóvenes en la educación superior mediante la instauración de unos mecanismos de financiación más accesibles. Cabe resaltar que para su implementación este programa ha requerido múltiples instrumentos, entre los que se destacan los créditos condonables, los subsidios y la información pública. En este marco, el presente artículo analiza a partir del enfoque de la nueva gobernanza de Salamon (2002) estos instrumentos de intervención y ofrece unas recomendaciones de cara a los resultados de dicho análisis.

Palabras clave: Créditos condonables, educación superior, información pública, programa Ser Pilo Paga.

Introducción

Colombia, a lo largo de su historia, ha estado marcada por una alta desigualdad, aunada a una gran disparidad en la educación. De esta forma, el acceso a las instituciones de educación superior (IES) está atravesado por una barrera de carácter económico que contribuye al incremento sistemático de la desigualdad en el país.

En este orden de ideas, el presente artículo realiza un análisis del programa Ser Pilo Paga, haciendo hincapié en su implementación y sus diferentes instrumentos de intervención. Para esto, en primer lugar, se presenta una introducción acerca de los

* La primera versión de este artículo fue entregada como trabajo final en la asignatura Instrumentos de Políticas Públicas (2019-1), orientada por la profesora María Helena Franco Vargas del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

** Estudiantes de sexto y séptimo semestre de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Correos electrónicos: sgils@eafit.edu.co; lbartels@eafit.edu.co.

objetivos del programa. En segundo lugar, se aborda el tema de los instrumentos de implementación de Ser Pilo Paga a partir de algunas de las tipologías para el análisis. En tercer lugar, se analizan a fondo dos de ellos con las categorías analíticas y evaluativas expuestas por Salamon (2002). Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

El programa Ser Pilo Paga

En el año 2014 el Ministerio de Educación Nacional (MEN) lanzó el programa Ser Pilo Paga con el objetivo de convertir a Colombia en el país más educado de América Latina para el año 2025, en el marco del plan *Paz, equidad y educación*. Su diseño surgió de una serie de estudios previos que mostraban que cerca de 60 % de los 27 000 puntajes más altos de la prueba Saber 11¹ fueron obtenidos por estudiantes de estrato 1, 2 y 3, de los cuales un 23 % no pudo acceder a una IES por falta de recursos económicos (Álvarez *et al.*, 2017, p. 4). Cabe resaltar que los requisitos principales para ser beneficiario del programa consisten en la obtención de un puntaje mínimo en la prueba Saber 11, además de un puntaje Sisbén máximo –de acuerdo con el lugar de residencia–, y la admisión en una IES acreditada en alta calidad en el país.

El programa otorga créditos condonables con el fin de permitirles a aquellos estudiantes con un alto rendimiento académico y un bajo estrato socioeconómico continuar con su educación, a la vez que cierra brechas sociales, propicia un desarrollo en condiciones más equitativas y genera capital humano para el país.

Es necesario recordar que la Constitución Política de Colombia, en sus dos primeros artículos, establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo que está destinado a desarrollar y garantizar, entre otros derechos, el que establece el Artículo 67 de la Carta, al afirmar que la educación es “un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (Const., 1991, art. 67). Igualmente, se debe resaltar que cuando se afirma que la educación es un servicio público se hace alusión al Artículo 365, el cual enfatiza que el Estado es el principal responsable de velar por la prestación de dichos servicios en todo el territorio nacional (Arrubla y Uribe, 2015, p. 15).

Ahora bien, en cuanto a la educación superior o universitaria se establece que el Estado se encuentra en la obligación de facilitar los mecanismos financieros que posibiliten el acceso a la educación superior a todas las personas aptas para esta (Arrubla y Uribe, 2015, p. 19). El Estado deberá propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en razón de los artículos de la Constitución antes mencionados, se considera a la educación como un motor básico para el desarrollo social, por lo cual debe dar prioridad al gasto público social dentro de las asignaciones presupuestarias para dicho fin.

1 Llevada a cabo en el 2012.

Finalmente, la Corte Constitucional ha afirmado que la educación es un derecho y una responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; y en ese sentido es comprendida como una misión primordial de estos actores a la luz de sentencias como la T-543/97, entre otras. Asimismo, la Corte reconoce en la educación un factor esencial para el desarrollo humano, razón por la cual no solo se consolida como un derecho, sino como una función social dentro del país (Arrubla y Uribe, 2015, p. 11).

Algunos instrumentos de intervención de Ser Pilo Paga

Lascoumes y Le Galès (2009) afirman que la acción pública es una edificación y sus cimientos son los instrumentos, los cuales pueden ser definidos como “un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios” (2009, p. 284). Por su parte, Fontaine (2015) parte de la definición genérica de instrumento, suponiendo que no es más que un “artefacto que sirve para realizar una actividad” (2015, p. 82); ahora bien, este autor afirma que los instrumentos de políticas públicas “constituyen un tipo particular de instituciones, que las hacen posibles mediante la estabilización de los modos de cooperación” (p. 82). De igual manera, se puede decir que los instrumentos de intervención son aquellos dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública y que, a su vez, organizan las relaciones entre el Estado y la ciudadanía.

Conforme a lo anterior, para su implementación y buen funcionamiento, Ser Pilo Paga cuenta con múltiples instrumentos, de los cuales serán analizados dos: los créditos condonables y la información pública. El primero es entendido como “aquel que [...] financia todo el valor de [la] matrícula, siempre y cuando [se culmine] la carrera [elegida y se obtenga] el título profesional, es decir, que [el estudiante se gradúe]” (MEN, 2014, párr. 4). Este crédito es el principal instrumento en la implementación, susceptible de convertirse en beca siempre y cuando se cumplan los requisitos impuestos por el Estado. Por lo tanto, si el estudiante beneficiario termina su carrera en el tiempo estipulado se le condonará el crédito y no tendrá que pagar; por el contrario, si no logra terminar la carrera, ya sea porque desista del crédito o se atrase, deberá pagar al Icetex el valor de las matrículas que se hayan desembolsado, más impuestos.

Por otro lado, para la promoción de dicho programa se utiliza el instrumento de información pública, ya que el Estado, por medio del Icetex, busca que los estudiantes que realizaron las pruebas Saber 11 conozcan el programa y entren a ser parte del mismo. Es de vital importancia que dicha información goce de una amplia publicación, una certificación del Gobierno, un formato estandarizado y una presentación simple (Bardach, 2012).

Para efectos de este estudio, a continuación se presentan las principales características de los instrumentos de intervención a analizar (tabla 1), y se clasifican de acuerdo con las tipologías de Vedung (1998) y la NATO de Hood & Margetts (2007) (tabla 2).

Tabla 1. Características de los instrumentos a analizar

Instrumento	Características
Créditos condonables - crédito directo	Principal instrumento en la implementación de Ser Pilo Paga. Es primero crédito, pero si se cumplen los requisitos impuestos por el Estado se convierte en beca.
Información pública	Utilizado para la promoción del programa y después para exponer su cumplimiento.
Subsidios	Son otorgados a los estudiantes para el transporte, alimentación y vivienda. Funcionan como incentivos para la participación.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Instrumentos clasificados a partir de las tipologías

Instrumento	Vedung (1998)	NATO (Hood & Margetts, 2007)
Créditos condonables	<i>Sermón:</i> El programa Ser Pilo Paga (SPP) tiene la función de cambiar comportamientos mediante el cumplimiento de requisitos. <i>Zanahoria:</i> SPP premia con incentivos económicos a aquellos estudiantes que cumplen con todos los requisitos, tornando al crédito en beca. <i>Garrote:</i> SPP contiene un marco de regulación en el que, si no se cumplen las condiciones previamente establecidas, tendrá como consecuencia el pago de la matrícula más los intereses.	<i>Tesoro:</i> Los créditos condonables son el instrumento que hace viable el programa, siempre y cuando se cumplan los pagos a las IES. <i>Autoridad:</i> SPP tiene un sistema de reglas que enmarca cómo debe ser el comportamiento del estudiante y qué debe hacer para obtener los beneficios.
Información pública	<i>Sermón:</i> SPP busca adaptar comportamientos por medio de argumentos persuasivos (información y transferencia de conocimiento).	<i>Información pública:</i> SPP reproduce datos e información producida por el Estado.
Subsidios		<i>Tesoro:</i> Los subsidios son el instrumento que hace posible la estancia de los estudiantes en las diferentes ciudades durante el período de estudio.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de dos instrumentos de Ser Pilo Paga

En la siguiente sección se analizan a profundidad los instrumentos de los créditos condonables y la información pública a partir de las categorías analíticas de Salamon (2002): arreglo institucional o sistema de entrega, grado de coerción, direccionamiento, automaticidad, visibilidad, eficacia o efectividad, eficiencia, equidad, implementabilidad o facilidad de gestión, legitimidad y factibilidad política.

Créditos condonables.

En relación con el arreglo institucional o sistema de entrega, se hace referencia al canal de entrega del programa. En este sentido, el ordenamiento jurídico le asigna

al Icetex el papel de ser garante del deber constitucional de la educación, al recibir los recursos públicos de las asignaciones correspondientes al gasto social y otorgar créditos educativos para el acceso a la educación superior (Arrubla y Uribe, 2015). En esta categoría de análisis se puede concluir que existe un arreglo institucional en el que el sistema de entrega queda a cargo del Icetex.

En cuanto a la dimensión de la coercitividad, Salamon (2002) la define como aquella que mide el grado en el que el instrumento restringe o promueve un comportamiento de orden grupal o individual. En la implementación del instrumento de los créditos condonables se evidencia un grado medio de coerción debido a que el Gobierno promueve, por medio de estos créditos, un comportamiento o actividad en específico: la educación. Por otro lado, dicho crédito exige una serie de requerimientos para la consecución del beneficio total; de tal suerte que, si el estudiante desiste o no cumple con los requisitos, es sancionado. No obstante, dicha herramienta no se cataloga dentro del grado máximo de coerción, ya que si bien penaliza el comportamiento del estudiante que incumple los requisitos, el acceso al programa es completamente voluntario.

A su vez, el grado de direccionamiento se mide de acuerdo con el grado de intervención y compromiso de la entidad responsable de autorizar, financiar o realizar la acción pública dentro del proceso de ejecución (Salamon, 2002). A este respecto, el Icetex es una entidad de carácter descentralizado que gira directamente a las IES el monto de las matrículas y a los estudiantes, cuyas condiciones lo requieran, el pago del sostenimiento mensual; por esto la intervención y el grado de direccionamiento, en general, es directo y alto, ya que el proceso de autorización, la financiación y la ejecución del instrumento de créditos condonables es llevado a cabo por el Icetex.

Por otro lado, Salamon (2002) plantea que la automaticidad es la categoría encargada de medir el grado en el que el instrumento utiliza o no las estructuras administrativas correspondientes para su correcta ejecución. Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que la entidad responsable de llevar a cabo la implementación existía antes de la creación del programa y que tenía como propósito brindar créditos para la educación, es posible concluir que el grado de automaticidad del instrumento es alto. Adicionalmente, el Icetex contaba con los procesos internos necesarios para otorgar los créditos condonables y no fue necesaria la creación de una nueva entidad.

Otro aspecto es la visibilidad, que mide el grado en que los recursos utilizados para el instrumento son mostrados en el presupuesto y la rendición de cuentas (Salamon, 2002). Así pues, el instrumento de créditos condonables es transparente y visible, debido a que el Icetex se encarga de presentar anualmente el balance de gestión, en el cual se incluye el presupuesto y el número de beneficiarios.

Conviene subrayar que el programa cuenta con diferentes actores estatales y del mercado. El actor estatal es el MEN, quien busca estrategias para lograr un mayor acceso a la educación superior de calidad por parte de la población vulnerable del país. Otro es el Icetex, quien autoriza, gestiona, financia e implementa el programa. Por otro lado,

por motivos de dispersión, inclusión e igualdad, las opciones de IES comprenden tanto instituciones privadas como públicas, siendo las privadas la opción preponderante. Por esta razón, para aumentar en los años siguientes la vinculación a las universidades públicas, se ofrecieron mejoras al crédito Icetex, como dos períodos de gracia en vez de uno, y un apoyo económico adicional. Por último, la población objetivo fueron los estudiantes próximos a entrar a la educación superior de estratos 1, 2 y 3. Sin embargo, solo los que cumplían los requisitos impuestos por el programa Ser Pilo Paga eran los beneficiarios finales.

Respecto a la eficacia o efectividad, categoría que busca reconocer de qué manera el instrumento cumple con los propósitos para los cuales fue creado (Salamon, 2002), se puede afirmar que los objetivos del instrumento contemplan que Colombia se convierta en el país más educado de América Latina para el año 2025, además de cerrar brechas sociales, propiciar un desarrollo en condiciones equitativas y generar capital humano para el país. Los objetivos son bastante claros; sin embargo, cabe preguntarse: ¿se están cumpliendo? La realidad es que los créditos condonables brindan acceso a la educación superior a bastantes jóvenes (40 000 según las cifras) que, en otras circunstancias, no podrían hacerlo (El Tiempo, 2015).² No obstante, dicho instrumento solo beneficia a una pequeña porción de jóvenes anualmente, ya que muchos de ellos, sin importar sus resultados en las pruebas Saber 11, no pueden acceder a una IES porque el instrumento no los cubre. Teniendo en cuenta lo anterior, los créditos condonables no cumplen con el primer propósito del programa, puesto que es imposible ser el país más educado de América Latina cuando no todos los estudiantes graduados pueden acceder a la educación superior.

De otro lado, al analizar el impacto de dicho instrumento se advierte que, si bien uno de los objetivos del programa es mitigar la inequidad, entidades como el Consejo Académico de la Universidad del Valle manifiestan que “no es cierto que Ser Pilo Paga disminuirá la inequidad, sino todo lo contrario, y tampoco tendrá un impacto significativo sobre la ampliación de la cobertura” (citado en Zubiría, 2017, párr. 2). En efecto, el programa no tiene un impacto sobre la inequidad, debido a que excluye a múltiples estudiantes. No obstante, dependiendo de la óptica desde la cual se analice, el instrumento puede ser o no equitativo; lo anterior debido a que frente a la población total de bachilleres con edad para acceder a la educación superior es inequitativo, pero, frente a la población que acoge sí es equitativo, debido a que los jóvenes seleccionados resultaron elegidos bajo las mismas condiciones. En síntesis, el programa es mínimamente efectivo, puesto que, si bien expresa de manera clara sus objetivos, no cumple a cabalidad los propósitos para los cuales fue creado.

Así, los créditos condonables no cubren a la totalidad de la población en edad para acceder a la educación superior y, además, a la hora de su ejecución no se toman en

2 No fue posible encontrar esta cifra en documentos oficiales.

cuenta múltiples variables, como el desplazamiento de los estudiantes entre ciudades, la integración a una vida universitaria, o las diferencias sociales entre municipios y ciudades; características que inciden en la deserción de muchos estudiantes. Cabe resaltar que Ser Pilo Paga sí ha tenido efectos positivos para la población beneficiaria; sin embargo, esto no lo convierte en una estrategia de cobertura y equidad educativa en el país, ya que trata a la educación como un bien meritório y no como un derecho, premisa que no cierra las brechas en la sociedad colombiana.

La eficiencia implica un juicio de costo-beneficio, es decir, un balance entre los resultados y los costos para alcanzarlo (Salamon, 2002). Existen datos de tres períodos de Ser Pilo Paga y estos muestran que fueron beneficiados en total 30 531 “pilos”. Sin embargo, en el primer período la deserción fue de 6,5 %, teniendo como motivos principales los problemas de salud, familiares y personales; la vinculación a otras ofertas académicas; la falta de orientación socio-ocupacional (Semana, 2018), y la incapacidad de adaptación a la vida universitaria. Dichas cifras son respaldadas por la OCDE, en una investigación realizada en conjunto con el Banco Mundial sobre la educación superior en Colombia, donde se subraya, además, que el fenómeno de la deserción se debe a que “el acceso a la educación superior está aún lejos de ser equitativo para los estudiantes de familias más pobres” (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 57).

Ahora bien, respecto a la inversión del MEN para el instrumento de créditos condonables, esta incluye las matrículas de los “pilos” y el apoyo de sostenimiento. En el año 2015 y 2016 se invirtieron en total \$499 925 millones, en 2017 \$521 988 millones y, por último, en 2018, \$550 299 millones (Semana, 2018).

En suma, los créditos condonables no son eficientes debido a que el Estado invierte gran parte del presupuesto para educación en este instrumento y, sin embargo, solo se cubre un 0,5 % de la población objetivo (Semana, 2018). Dicho instrumento presupone un gran costo para el Estado y no otorga tantos beneficios públicos a causa de la deserción y el poco cubrimiento. Frente a la legitimidad y factibilidad política, por su parte, esta se refiere a los actores, intereses, ideologías, apoyos, oposiciones y a la viabilidad en un tiempo determinado (Salamon, 2002). Frente a los créditos condonables existen dos posiciones contrarias. Por un lado, se encuentran las personalidades y los medios que han mostrado su apoyo, resaltando los aspectos positivos, como el hecho de que dichos créditos generan mayor equidad, garantizan la igualdad de oportunidades, desmantelan el privilegio en el acceso a la educación superior a favor del mérito y construyen un tejido social entre las clases sociales (El Tiempo, 2015). Entre los actores que desde su inicio apoyaron el programa se encuentra el expresidente Juan Manuel Santos y la exministra de Educación Gina María Parody, debido a que fueron sus principales impulsores y lo hicieron bajo la insignia del plan de gobierno de Santos denominado “Todos por un Nuevo País” (El Tiempo, 2015).

Por otro lado, la iniciativa de los créditos condonables ha recibido una serie de críticas, entre las que se resalta el hecho de que las universidades privadas reciben recursos públicos en detrimento de las universidades oficiales, ya que la mayoría de “pilos”

deciden utilizar su beneficio para acceder a una universidad privada. También se afirma, entre otras falencias, que el programa no es tan equitativo como parece, que la distribución territorial de las universidades a las que pueden acceder los beneficiarios es insuficiente y que existe una población que, a pesar de sus resultados en las pruebas Saber 11, no puede acceder a la educación superior porque el programa no los beneficia (Zubiría, 2017). La OCDE y el Banco Mundial, a su vez, manifiestan que, al estar enmarcados dichos créditos en un plan nacional para la educación, y no en una política, no existe una gran claridad acerca de cómo se logrará llevarlos a cabo; dificultad que se maximiza al momento de depender de nuevos recursos o de un mayor desarrollo del capital humano (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 57).

Siguiendo con esta línea, la viabilidad de los créditos condonables del programa a largo plazo es mínima, debido a que, luego de revisar el faltante del sector de educación en el presupuesto para el año 2019, el Ministerio de Educación decidió que “el 50 % de los recursos no podría continuar destinado al acceso a la educación superior de una población de apenas 40 000 estudiantes” (Semana, 2018). De esta manera, el gobierno anunció que, luego de tres años de existencia, se acaba el programa Ser Pilo Paga, y con él, los créditos condonables otorgados a los jóvenes con mérito. Así pues, la ministra de Educación María Victoria Angulo anunció que, en lugar de destinar 50 % del rubro de la educación superior al Icetex para que este le otorgue créditos condonables únicamente a 40 000 estudiantes –10 000 por año–, dicho dinero se encauzará al fortalecimiento de la educación pública (Semana, 2018).

Información pública.

El arreglo institucional o sistema de entrega de la información pública (Hood & Margetts, 2007) se lleva a cabo mediante los balances de gestión realizados anualmente por el Icetex (Arrubla y Uribe, 2015, p. 65). Así mismo, los requisitos para aplicar al programa se pueden encontrar en el sitio web del Icetex, en el del MEN, en el Plan Nacional de Desarrollo del expresidente Juan Manuel Santos y en los informes del Congreso de la República, entre otros sitios oficiales.

La información pública, haciendo uso del sermón (Vedung, 1998), promueve que los jóvenes ciudadanos se animen a adoptar un comportamiento que, para Ser Pilo Paga, consiste en estudiar. No obstante, el grado de coerción del instrumento es bajo, puesto que el acceso a dicha información es libre y voluntario. Respecto al grado de direccionamiento (Hood & Margetts, 2007), se debe tomar en consideración que la entidad responsable de brindar la información e implementar el programa es el Icetex. Así, el grado de direccionamiento de la información pública es directo y alto, ya que el encargado de otorgarla es el mismo que autoriza y ejecuta el programa; razón por la cual no existe una fragmentación del poder. Por otra parte, la automaticidad (Salamon, 2002) de la información pública es alta, ya que la entidad encargada de difundirla –el Icetex– ya existía.

El instrumento cuenta con una alta visibilidad, traducida en el balance de gestión en el que se muestra el presupuesto, la rendición de cuentas y donde, en definitiva, se evidencia que la información pública es transparente y visible. Con todo, es posible aducir que la eficacia del instrumento (Salamon, 2002) es media, puesto que, si la información brindada hubiera sido absolutamente clara, la deserción de “pilos” en el primer período no sería de 6,5 % (Semana, 2018), sino menor. Cabe cuestionarse entonces: ¿qué tienen en común la tasa de deserción y la información pública? En la explicación del programa la distinción entre beca y crédito condonable puede tornarse difusa, por lo cual, posiblemente, muchos jóvenes no tienen en cuenta que si se retiran deben pagar al Icetex el valor total de las matrículas del período estudiado, más los respectivos intereses.

Por su parte, la eficiencia (Salamon, 2002) es alta. Para el Estado no es costoso brindar la información pública y esto le trae múltiples beneficios al programa, ya que aquellos 40 000 estudiantes que ingresaron a Ser Pilo Paga hicieron uso, en primera instancia, de esa información para conocer acerca del mismo y de los requisitos de acceso. La equidad es una característica difícil de medir para un instrumento como la información pública; no obstante, el programa Ser Pilo Paga se transmitió por todos los canales de difusión posibles para llegar a la población objetivo. Razón por la cual la información llegó, bajo las mismas condiciones, a todas las personas y, por consiguiente, dicha información pública es una herramienta altamente equitativa. Si bien el instrumento tuvo algunas dificultades por su falta de claridad, se implementó de manera efectiva, pues se distribuyó por los diferentes canales de difusión y llegó a la población objetivo. Espacios como los sitios web, la televisión y los periódicos fueron utilizados por el Gobierno como formas de dar a conocer el programa. Asimismo, la información que llegó a los estudiantes al recibir los resultados de las Pruebas Saber 11 fue el medio más importante para la diseminación.

Ahora bien, el actor principal que implementó el instrumento fue el Icetex. Es importante subrayar la legitimidad (Salamon, 2002) de la entidad, puesto que, al haber ejecutado por un largo período diversos créditos de educación, es bastante factible que el estudiante crea en la información que le está siendo entregada y, a su vez, legitime a la institución.

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en este artículo, Ser Pilo Paga presentó algunos inconvenientes de formulación e implementación, por lo que, dentro de los propósitos de este análisis, se encuentra el de presentar una solución o una serie de mejoras al programa.

Ante todo, es de vital importancia que los fondos del Estado lleguen oportunamente a lo público, por lo cual una buena política educativa debería financiar a las universidades públicas e incentivar a los estudiantes a matricularse allí; conexo a mejoras en infraestructura, calidad y capacidad para más estudiantes. En esa misma línea, el fortalecimiento de las universidades públicas ampliaría el rango de alcance de la política

y no solo cubriría a 40 000 estudiantes. Asimismo, un replanteamiento del programa que permita un trabajo de cooperación conjunta con las entidades privadas abriría las puertas a la existencia de ciertos cupos –con pago de matrícula y sostenimiento–, los cuales se financiarían entre el Estado y las IES privadas.

Por otro lado, en el reportaje “Primeras sorpresas de las becas ‘ser pilo paga’”, de Angélica María Cuevas, se hace hincapié en el hecho de que 85 % de los beneficiarios de dicho programa eligieron cursar sus estudios en universidades privadas; cifra que va en contra del propósito inicial, el cual buscaba una repartición de carácter equitativo entre IES públicas y privadas (Cuevas, 2015).

Es necesario resaltar, además, que el financiamiento conjunto para créditos condonables está encaminado a brindar mayores incentivos para estudiar en las universidades públicas y, en consecuencia, mejorar la calidad de estas, además de tomar en consideración los cambios de carácter sociocultural y las condiciones exógenas que afectan a cada uno de los estudiantes.

En última instancia, se debe responder a los interrogantes acerca de ¿qué se puede hacer? y ¿por qué se debe hacer? De esta manera, una de las mayores reformas que se le deben hacer al programa Ser Pilo Paga, o una de las bases que debe tener la nueva política, son los recursos y el sistema de selección de los estudiantes calificados para acceder al beneficio. Lo primero, debido a que, si bien el Ictex cuenta con recursos para llevar a cabo el programa, estos son insuficientes para conceder préstamos a todos los estudiantes elegibles (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 58). Ahora bien, respecto al sistema de elección es necesario resaltar que la institución se centra en los estudiantes de los estratos bajos, y usa el Sisbén como indicador del nivel socioeconómico para brindar los créditos condonables. Sin embargo, según las aproximaciones de la OCDE y el Banco Mundial, el sistema de estratos como instrumento de verificación de ingresos en el país tiene una serie de carencias, las cuales “limitan su capacidad para determinar con exactitud la necesidad financiera del estudiante” (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 58).

En este sentido, y continuando con la propuesta de la OCDE (2012), los actores dentro de la planeación y ejecución del programa deben tener la capacidad de trabajar en conjunto con otras instituciones, como por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esto para la estructuración de un instrumento o herramienta de intervención que no solo facilite, sino que determine efectivamente las necesidades financieras del estudiante para, de este modo, convertir a Ser Pilo Paga –o a su reestructuración– en un programa mucho más equitativo, eficaz y eficiente.

Referencias

Álvarez, María José; Castro, Carlos; Corredor, Javier; Londoño, Juliana; Maldonado, Carolina; Rodríguez, Catherine; Sánchez, Fabio; Velasco, Tatiana; Ángel, Daniel Mateo; Ayala, María Camila, y Pulido, Xiomara (2017, octubre). El Programa Ser Pilo Paga: impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico. *Documentos CEDE*, (59), 1-74. Recuperado de <https://bit.ly/2muhOYV>.

- Arrubla Jaramillo, Mariana y Uribe Wolff, Pablo (2015). *Ser pilo ¿paga o cuesta?: Un análisis del programa de gobierno Ser Pilo Paga, a la luz del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación superior* (tesis de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2kxv66o>.
- Bardach, Eugene (2012). Appendix B: Things Governments Do. En *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 4.ª ed (pp. 141-149). Thousand Oaks, CA.: Sage - CQ Press.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 67. *Secretaría del Senado de la República* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2mYxmFc>.
- Cuevas, Angélica María (2015, enero 20). Primeras sorpresas de las becas 'ser pilo paga'. *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2msXdnQ>.
- El fin de Ser Pilo Paga: las razones por las que no puede continuar el programa. (2018, junio 9). *Semana*. Recuperado de <https://bit.ly/2Q6ew8R>.
- Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de las políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, España: Anthropos.
- Hood, Christopher, & Margetts, Helen (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2009). Instrumento. En *Diccionario de políticas públicas* (pp. 284-292). Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2014). Ser Pilo Paga. *Colombia Aprende* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2mfjiWP>.
- OCDE (2012). *Evaluación de Políticas Nacionales de Educación. La educación superior en Colombia 2012* [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: OCDE y Banco Mundial. Recuperado de <https://bit.ly/2lAWf5u>.
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. En *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Nueva York, NY.: Oxford University Press.
- 'Ser pilo paga' podría financiar estudios de más de 10.000 estudiantes (2015, agosto 11). *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2kTy1qs>.
- Vedung, Evert (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, & Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers.
- Zubiría Samper, Julián de (2017, marzo 13). Ser Pilo Paga: Un programa que hay que reestructurar. *Semana*. Recuperado de <https://bit.ly/2kvnRMe>.

Mucha zanahoria y poco garrote: Análisis de los instrumentos de política pública de Más Familias en Acción (2012-2018)*

Cristian Camilo Largo Álvarez**

Resumen

Este artículo analiza la política pública del programa Más Familias en Acción a partir de dos de sus instrumentos de implementación: los subsidios y las cuotas de responsabilidad. Para ello, se presenta un contexto histórico sobre el surgimiento del programa, las diferentes etapas que ha afrontado y los actores políticos que han intervenido en su funcionamiento. Luego, se examinan en profundidad los instrumentos de implementación referidos, con un enfoque crítico respecto al costo-beneficio que este programa representa para el país. Por último, se proponen unas recomendaciones referentes al diseño de este tipo de políticas públicas.

Palabras clave: Cuotas de responsabilidad, instrumentos de políticas públicas, política social, programa Más Familias en Acción, subsidios.

Introducción

En la primera presidencia de Juan Manuel Santos, durante el período 2010-2014, el programa Más Familias en Acción (en adelante MFA) tuvo una reestructuración y un empoderamiento que lo hicieron pasar de un programa de gobierno a una política nacional con cobertura a todo lo largo y ancho del país, y con múltiples enfoques de intervención.

En ese orden de ideas, el presente artículo hace un análisis de dos instrumentos de políticas públicas que el programa MFA contempla en su funcionamiento: el subsidio y

* La primera versión de este artículo fue entregada como trabajo final de la asignatura Instrumentos de Políticas Públicas (2019-1), orientada por la profesora María Helena Franco Vargas del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

** Estudiante de sexto semestre del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: cclargoa@eafit.edu.co.

las cuotas de responsabilidad. Para ello, se tienen en cuenta las categorías evaluativas de los instrumentos de políticas públicas propuestas por Salamon (2002), específicamente con las variables de los grados de coerción, direccionamiento, automaticidad y visibilidad. A su vez, el artículo se enfoca en las siguientes dimensiones: la eficiencia, eficacia, equidad, implementación, legitimidad y equidad del programa MFA y sus respectivos instrumentos.

No hay política pública más permanente que una temporal

En el marco de una crisis económica, a finales de la década de 1990, Colombia afrontaba uno de sus mayores retos económicos y sociales: facilitar el acceso a bienes y servicios básicos y, de este modo, reducir las cifras de pobreza monetaria. Por lo tanto, el Gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana decidió crear un programa de choque, que otorgara beneficios económicos a las personas más pobres del país: Familias en Acción. La primera fase se focalizó en las poblaciones rurales y en los municipios medianos y pequeños; en concreto, en los municipios con menos de 100 000 habitantes (Medellín y Sánchez, 2015).

En el año 2007, en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, el programa expandió su funcionamiento a centros poblacionales con más de 100 000 habitantes y brindó una atención especial a las comunidades indígenas y a las personas desplazadas (Medellín y Sánchez, 2015). Finalmente, en el año 2012, bajo el mandato de Juan Manuel Santos, el programa fue reestructurado, cuando pasó a llamarse Más Familias en Acción. MFA fue catalogado como política nacional mediante la expedición de la Ley 1532 de 2012. Además, expandió su cobertura y funcionamiento en el territorio nacional.

El artículo 2 de la Ley 1532 de 2012 define el programa de este modo: “Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad” (Ley 1532, 2012, art. 2).

En síntesis, MFA busca corregir una falla del mercado expresada en la falta de provisión de bienes y servicios, en este caso, el acceso a salud y a educación. Tal como lo indican Ballart y Ramió (2000), la política pública busca restablecer una condición que se considera socialmente insatisfactoria, lo que se consigue con instrumentos de naturaleza muy variada. A continuación, se abordarán los diferentes instrumentos con los que cuenta MFA para su funcionamiento.

Instrumentos de políticas públicas en MFA

Tal como lo plantean Linder y Peters (1993), los Gobiernos cuentan con varios instrumentos para resolver problemas sociales. Estos instrumentos pueden ser catalogados en diferentes categorías, formas y grados. En tal sentido, este artículo se fundamenta en los instrumentos reunidos por Leyva y Tabares (2015) a partir de Bruijn y Ten Heuvelhof (1997), Linder y Peters (1993) y Salamon (2002). Además, se tienen en cuenta las divisiones en las categorías de los instrumentos realizada por Ballart y Ramió (2000).

Más Familias en Acción cuenta con diferentes instrumentos que pretenden cumplir los dos objetivos principales que se plantea el programa: la disminución de la pobreza y el fortalecimiento del capital humano. En consecuencia, el programa funciona con instrumentos de políticas públicas como: gobierno directo, información pública, subsidio y cuotas de responsabilidad. En términos de Vedung (1998), estos instrumentos pueden entenderse así: gobierno directo (*zanahoria*), información pública (*sermón*), subsidio (*zanahoria*) y cuotas de responsabilidad (*garrote*). Así mismo, la tipología planteada por Linder y Peters (1993) también permite analizar el funcionamiento de estos instrumentos. De acuerdo con estos autores, los instrumentos se pueden categorizar en: subsidio, autoridad y regulación.

Con el fin de identificar los patrones de cada instrumento, a continuación se examinan dos instrumentos específicos de MFA a los que se les aplican las anteriores categorías de análisis, a partir de la evidencia de su comportamiento en el período comprendido entre 2012 y 2018.

Análisis del subsidio de MFA.

El primer instrumento para analizar es la columna vertebral del programa MFA. El subsidio es el mecanismo mediante el cual el Gobierno nacional busca mitigar la mayoría de los impactos económicos negativos relacionados con las problemáticas en los sectores más vulnerables del país. Son estos sectores, precisamente, los beneficiarios del programa.

La metodología del subsidio funciona de la siguiente manera: MFA entrega, cada dos meses, un monto específico a cada familia beneficiada, según el número de hijos, su edad, el grado de escolaridad y la ubicación geográfica de la familia. En este último ítem, el indicativo que distribuye los montos es la encuesta del Sisbén III que considera la ubicación de la familia y su grado de pobreza (tabla 1).

Tabla 1. Clasificación de los municipios para la encuesta del Sisbén III

Grupo municipal	Municipios
1	Bogotá
2	Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.
3	Municipios con incidencia de la pobreza por IPM inferior al 70 % (datos censo 2005).
4	Municipios con incidencia de la pobreza por IPM del 70 % o superior (datos censo 2005). En este grupo se incluye a los corregimientos departamentales.

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social [DPS] (2019, junio). *Manual operativo para el programa Más Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: DPS, p. 19.

Por lo tanto, el subsidio cuenta con una herramienta de focalización geográfica y técnica de necesidades. El subsidio está orientado, en concreto, a dos necesidades: salud y educación. El subsidio de salud se otorga “a las familias con [niños y niñas] menores

de 6 años, con el fin de complementar el ingreso familiar dirigido a mejorar la salud de estos menores durante la etapa crítica de su crecimiento” (DPS, 2019, p. 19).

El subsidio de educación se otorga a las familias con hijos en edad de escolaridad que cursen desde transición hasta el grado undécimo. Este subsidio tiene como fin incentivar la asistencia escolar, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción (DPS, 2019).

El grado de coerción del subsidio en el programa MFA es medio, pues, a pesar de que está suscrito a unos requisitos de cumplimiento de factores en educación y salud, los beneficiarios pueden gastar este dinero en la forma que deseen. Es decir, el Gobierno no tiene ningún control sobre la forma en que estas personas lo emplean: no sabe si, en verdad, son invertidos en la educación y salud de sus hijos, porque, simplemente, cumple con entregarlos.

El direccionamiento del subsidio cuenta con un nivel alto. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) es la entidad encargada de girar los diferentes montos de transferencias a las familias beneficiadas. Existen tres modalidades con las que el DPS entrega el subsidio a las familias; primero, la bancarización: esta se da mediante unos actores bancarios, específicamente el Banco Agrario y Davivienda; segundo, el giro bancario: para aquellas familias no bancarizadas existe la posibilidad de recibir un giro, el cual puede hacerse efectivo en las entidades bancarias disponibles en cada localidad; tercero, las jornadas: el DPS realiza jornadas masivas de entrega de subsidios, a las cuales las familias deben asistir según la programación (DPS, 2019).

El subsidio cuenta con una automaticidad media. En este sentido, el DPS señala que “según lo estipulado en el artículo 1° de la Ley 1532 de 2012, Prosperidad Social es la entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados en el marco del programa” (DPS, 2019, p. 9). Por su parte, las Gobernaciones y las Administraciones municipales son los acompañantes estratégicos y operacionales del programa en el ámbito regional. Las Alcaldías son las encargadas de brindar una oferta de salud y educación óptimas para el cumplimiento de los objetivos de MFA, además de brindar espacios para la realización de actividades como las jornadas de entregas de subsidios.

El grado de visibilidad del programa es alto, ya que, tal como lo señalan Urrutia y Robles (2018), MFA es el programa social más grande y con mayor presupuesto de Colombia. Es por ello por lo que todas las miradas políticas, económicas y sociales están puestas en él. El Gobierno nacional ha realizado en diversas ocasiones evaluaciones al programa, y entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fedesarrollo también han contribuido al debate sobre MFA, además de un sinnúmero de artículos académicos acerca del programa y sus efectos en diversos ámbitos socioeconómicos nacionales.

MFA se ha consolidado a lo largo de los últimos años como un mecanismo para la disminución de la pobreza, que diferentes presidentes han utilizado en sus planes de gobierno. Inclusive, el Congreso de la República ha intervenido en el programa generando leyes como la Ley 1532, anteriormente citada.

Evaluación del subsidio de MFA.

Siguiendo los criterios de evaluación de los instrumentos de políticas públicas expuestos por Salamon (2002), a continuación se hace una ponderación del subsidio de MFA.

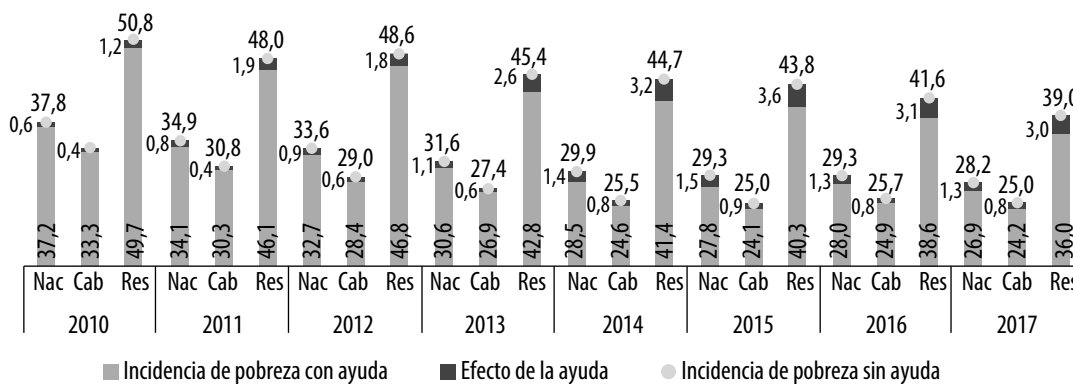
En cuanto a la eficacia, Salamon señala que “es el criterio más básico para medir el éxito de la acción pública. Esencialmente, mide el grado en que una actividad alcanza los objetivos previstos” (2002, p. 23). Los dos principales objetivos de MFA son: la reducción de la pobreza y el fortalecimiento del capital humano. De acuerdo con las cifras del Departamento Nacional de Planeación (2019), la pobreza monetaria en Colombia ha descendido seis puntos porcentuales desde 2012 (37,7 %) hasta el 2017 (26,9 %).

Por otro lado, “el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida” (ONU, 2019, párr. 1). Es decir, el margen de eficacia del subsidio podría hacerse más visible en este ítem, ya que al medir variables como la salud y la educación se estará enfocando en los objetivos que pretende lograr el subsidio en cuanto al desarrollo del capital humano.

La eficiencia del subsidio implica un juicio del costo-beneficio de entregar estos subsidios por parte del Gobierno nacional. En cifras, MFA atiende alrededor de 2 millones de hogares en Colombia y tiene un costo anual cercano a los 2 billones de pesos (DNP, 2019). El verdadero impacto de este subsidio se mide con la diferencia entre las mediciones de pobreza con ayuda y sin ayuda. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), las incidencias de las ayudas son mayores en los territorios rurales del país. En las cifras totales tienen una incidencia de disminución que oscila entre 1 % y 3 %.

En cuanto a las cabeceras municipales, la incidencia es menor ya que de 2012 a 2017 se puede evidenciar un impacto de 0,9 % y 1,5 %. Tal como se puede observar en el gráfico 1, a partir de 2012, año de la reestructuración de MFA, la incidencia de las ayudas ha tomado mayor importancia en la disminución de la pobreza, especialmente en las zonas rurales.

Gráfico 1. Incidencia de las ayudas en la disminución de la pobreza, 2010-2017.

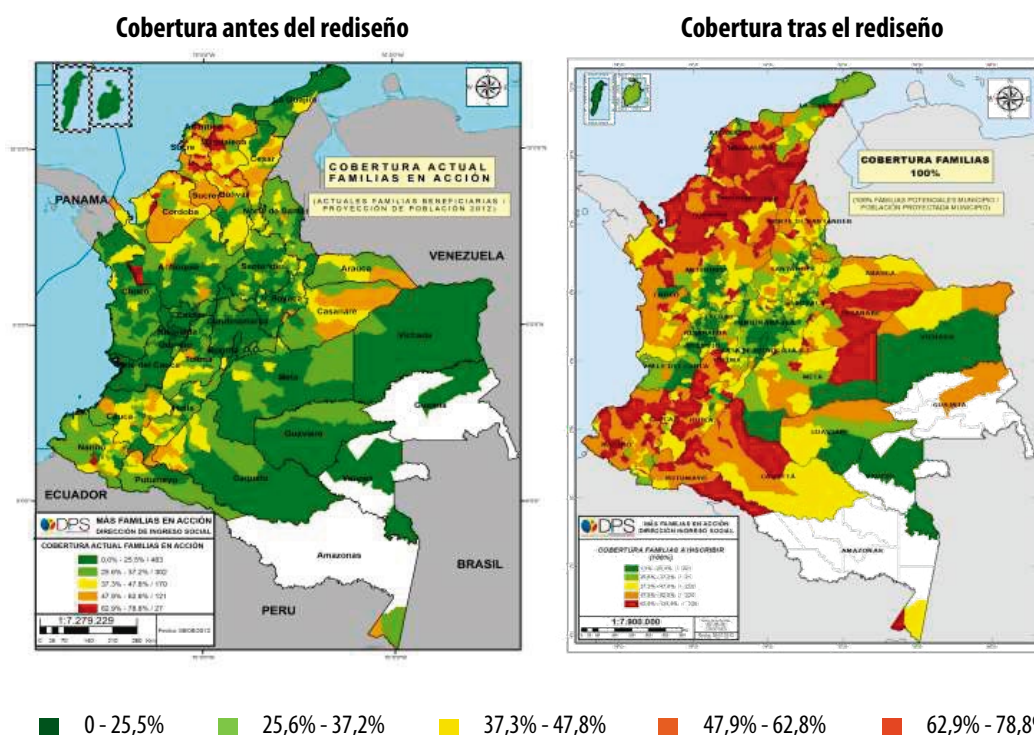


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018b). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2010-2017*. Bogotá, Colombia: DNP, Dirección de Desarrollo Social, p. 33.

La equidad en la entrega del subsidio es de carácter redistributivo. MFA atiende a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esto se puede evidenciar en la focalización que realiza el programa mediante diversas entidades, a saber: la encuesta del Sisbén en su versión III –con puntajes entre 29 y 32,2–, el programa Red Unidos, el de Familias en su Tierra (para víctimas del desplazamiento forzado) y el de Familias Indígenas (DPS, 2019). En promedio, MFA atiende 2,6 millones de familias que cumplen los criterios de pobreza específicos planteados por el DPS.

Gracias a la reestructuración del programa, un mayor porcentaje de municipios logró tener cobertura en el número de beneficiarios de MFA. Como lo muestra el gráfico 2, zonas como la costa Caribe y la del Pacífico, el sur del país, además de ciertos municipios de los Llanos Orientales, pudieron alcanzar un mayor número de beneficiarios a consecuencia de las nuevas herramientas de focalización.

Gráfico 2. Cobertura del programa MFA reestructurado.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018a, marzo). *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias: Más justo, transparente y eficiente* [archivo PDF], p. 25.

En cuanto a la implementabilidad, el subsidio consta de seis transferencias anuales a las familias beneficiadas. Los montos correspondientes a cada familia varían de acuerdo al grado de escolaridad de los menores, como se muestra en la tabla 2, donde se resumen los valores de los subsidios mensuales entregados por cada niño para el año 2018 en el área de salud. Además, en la tabla 3 se muestran los valores correspondientes a los montos girados para el incentivo a la educación.

Tabla 2. Valor mensual del incentivo de salud en el año 2018

Grupo municipal.	Valor incentivo salud por familia
1	\$74 750
2	\$74 750
3	\$74 750
4	\$87 175

Fuente: Departamento de Prosperidad Social (valores para el año 2018).

Tabla 3. Valor mensual del incentivo de educación¹

Grupo municipal	Grado 0	1-5	6-8	9-10	11
1	NA	NA	\$31 150	\$37 425	\$56 075
2	\$24 925	\$12 500	\$31 150	\$37 425	\$56 075
3	\$24 925	\$18 759	\$37 425	\$43 600	\$62 275
4	\$24 925	\$18 750	\$43 600	\$49 825	\$68 525

Fuente: Departamento de Prosperidad Social (valores para el año 2018).

En cuanto a la legitimidad que ostenta el programa, se puede evidenciar su perduración en el tiempo, su incidencia en la legislación colombiana y el arraigo de los beneficiados con los subsidios. Durante la administración de Juan Manuel Santos se afianzaron los hitos más importantes en cuanto a la legislación, evaluación y reformas al programa. En 2012 se expidió la Ley 1532, que convierte a MFA en una política estatal y le da unas pautas generales al programa. MFA suma ya cinco períodos presidenciales, en los cuales ha sido el programa social emblemático de los tres presidentes que han ejercido el cargo en dicho lapso.

Análisis de las cuotas de responsabilidad en MFA.

El segundo instrumento objeto de estudio son las cuotas de responsabilidad del programa. En la teoría, distintos autores mencionan dicho instrumento en el marco de la regulación social. “La idea central de una regulación social es la de ordenar o prohibir un determinado comportamiento y controlar su cumplimiento penalizando la infracción” (Ballart y Ramió, 2000, p. 492).

En el caso de MFA, las familias beneficiadas tienen ciertos requisitos en materia de salud y educación para poder recibir el subsidio. A continuación se pondera cada uno

¹ El artículo 6 de la Ley 1532 de 2012 señala que el aumento del valor de los incentivos se actualiza cada año, con un ajuste no menor al IPC de ingresos bajos (DPS, 2018).

de los ítems de acuerdo con lo planteado por Salamon (2002) en materia de análisis y evaluación.

El grado de coerción en las cuotas de responsabilidad es alto. Este instrumento cuenta con diferentes metodologías técnicas de verificación en materia de salud y educación que deben ser cumplidas por los beneficiarios, so pena de ser expulsados del programa. Más adelante se presentarán más detalles sobre las metodologías de verificación.

Como el grado de direccionamiento es medio, las cuotas de responsabilidad cuentan con diversos actores centralizados y descentralizados. En el ámbito municipal y departamental las instituciones educativas y las IPS deben brindar información sobre el cumplimiento de la asistencia a clases, como también de los controles de desarrollo. En el ámbito regional, el DPS cuenta con funcionarios encargados de coordinar y validar los diferentes controles periódicamente (DPS, 2019).

En cuanto a la automatización, que evalúa “la medida en que un instrumento utiliza una estructura administrativa existente para sus operaciones en lugar de crear su propio aparato administrativo especial” (Sallamon, 2002, p. 32), en el caso de MFA su grado es medio. El programa cuenta con instituciones públicas aliadas que le proporcionan información sobre el cumplimiento o no de los objetivos del instrumento; las más importantes son: Bienestar Familiar, las IPS y las instituciones educativas. Además, MFA cuenta con una herramienta de información denominada Sifa (Sistema de Información de Familias en Acción), encargada de recopilar los datos de cumplimiento de las cuotas de responsabilidad.

A diferencia del subsidio, la visibilidad de las cuotas de responsabilidad es más dispersa y particular en cada uno de los territorios. Aquí el direccionamiento está más fragmentado, debido al mayor número de instituciones que entran en juego en la obtención y consolidación de los datos. Es por esto por lo que podría catalogarse como una visibilidad media. Además, las cuotas de responsabilidad se imbrican con servicios básicos como la educación y la salud. Por lo tanto, la cuantificación de dichas responsabilidades se hace más difícil ya que entran en otros campos administrativos y estadísticos concernientes a los municipios del país.

Evaluación de las cuotas de responsabilidad en MFA.

La eficacia de las cuotas de responsabilidad está enmarcada en el cumplimiento de objetivos como los del aumento en el grado de escolaridad de los jóvenes beneficiados y el del fortalecimiento del capital humano mediante los controles de desarrollo pertinentes, entre otros. Los resultados más destacables en materia de salud son los siguientes: primero, “reducción de 6 [puntos porcentuales] en el retraso en crecimiento o desnutrición crónica, tanto en el grupo de [niños, niñas y adolescentes] entre 9 y 15 años, como en el de 9 a 12 años” (DNP, 2019, p. 411); segundo, “una reducción de 23 % en la inseguridad alimentaria para los hogares beneficiarios” (2019, p. 411).

Por otro lado, los avances más significativos en materia educativa han arrojado un aumento de 6,4 puntos porcentuales en la probabilidad de terminar el bachillerato en zona rural. Además de un aumento de 9,37 puntos en el desarrollo cognitivo (prueba TVIP, Test de vocabulario en imágenes Peabody), en los niños de los grados entre 3° y 11° (DNP, 2019).

En cuanto a la eficiencia, las cuotas de responsabilidad han tenido puntos altos y bajos, es decir, en muchos ítems han correspondido a la cantidad de dinero invertido en el programa. Por ejemplo, el DNP ha señalado la importancia de la reducción de cifras en la criminalidad juvenil en algunas zonas del país, lo cual podría expresarse en una externalidad positiva del programa. Por otra parte, la eficiencia no ha sido la mejor en otros aspectos, por ejemplo, el DNP señala que, gracias al programa, se ha logrado un “aumento de 1 por ciento en la probabilidad de que los jóvenes beneficiarios aprueben el grado noveno y asistan a la escuela al año siguiente en grandes centros urbanos” (2019, p. 411). La cual es una cifra muy reducida en relación con la cantidad de recursos que conlleva el programa en materia de inversión.

Las cuotas de responsabilidad presentan una equidad redistributiva, ya que las familias beneficiadas reciben un beneficio económico que mejora sus ingresos y aporta al fortalecimiento del capital humano. Estos incentivos son recibidos por las familias más vulnerables del país, que a su vez han sido beneficiadas con “incentivos en salud entre 2014 y 2018 a 1 279 451 niños y niñas y en educación a 3,2 millones de niños, niñas y adolescentes” (DNP, 2019, p. 160).

La implementación tiene diferentes requisitos en materia de educación y salud. Respecto a la educación, los jóvenes beneficiados tienen que reportar una asistencia a las clases de mínimo un 80 %. Además, el instrumento restringe la pérdida de años escolares a dos (DPS, 2019). En materia de salud, el instrumento concentra sus esfuerzos en poner cuotas de asistencias a los controles de desarrollo en las diferentes IPS municipales a lo largo del territorio nacional. Como lo muestra la tabla 3, la familia debe cumplir con ciertos requisitos de control de acuerdo con la edad del niño.

Tabla 3. Controles de crecimiento y desarrollo (CCD) según rangos de edad

Actividad	Edad	Rangos de edad Programación CCD	Total CCD
Inscripción temprana Consulta médica 1.ª vez	0-1 mes	Al nacimiento - hasta el primer mes de vida	1
Consultas de seguimiento por enfermera	1-12 meses	1-3 meses 4-6 meses 7-9 meses 10-12 meses	4
	1-2 años	13-16 meses 17-20 meses 21-24 meses	3

Consultas de seguimiento por enfermera	2-3 años	25-30 meses 31-36 meses	2
	3-4 años	37-48 meses	1
	4-5 años	49-60 meses	1
	5-6 años	61-66 meses 67-72 meses	2

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social (2017, enero). Guía Operativa: Registro Verificación en Salud Más Familias en Acción [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: DPS, p. 5.

Finalmente, el análisis de la legitimidad y factibilidad política del instrumento, y en general del programa, tiene distintas aristas. En los órganos Legislativo y Ejecutivo, el programa parece tener asegurada su estabilidad hacia el futuro. En el Plan de Desarrollo del actual presidente de la República, Iván Duque, se puede observar la intención de continuar con el programa, reformándolo en algunos aspectos, como por ejemplo en la actualización de la focalización mediante Sisbén, con la encuesta IV (DNP, 2019). Además, el Congreso de la República aprobó la Ley 1948 de 2019 “Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción” (Congreso de Colombia, 2019).

Por otra parte, algunos organismos técnicos como el DNP señalan la necesidad de evolucionar en la entrega de subsidios en el país. Rafael Puyana, subdirector del DNP, indica que es necesaria una actualización de las políticas públicas sociales en el país, ya que en los últimos años se ha avanzado en materia de reducción de cifras de la pobreza y en la consolidación de la clase media (Dinero, 2018).

Conclusiones

En relación con el análisis presentado en este artículo, y de cara a lo que ha significado MFA desde su reestructuración en el 2012 y hacia el futuro, es pertinente referir que los subsidios “se utilizan a menudo para estimular actividades que ni los mercados ni la acción voluntaria o sin ánimo de lucro parecen producir en cantidad o calidades adecuadas” (Bardach, 2012, p. 143). Es decir, son necesarios para lograr cambios que no se producen por sí solos, y van dirigidos a poblaciones vulnerables que requieren incentivos económicos que les permitan salir de su condición de pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, uno de los problemas que han mostrado estos, en el marco del programa MFA, es la poca certeza que se tiene acerca de su correcta utilización.

Una solución es modificar la metodología de focalización con la cual los subsidios son asignados, a fin de hacerla más eficiente, en particular en las condiciones de recepción o elegibilidad. Igualmente, por asuntos logísticos, no es posible que el Estado pueda tener un pleno control sobre la utilización del dinero otorgado, pero sí puede asegurarse de que las familias que lo reciban sean las que lo necesiten y que, con el paso del tiempo, dejen de depender de este.

Asimismo, no se puede desconocer que la transferencia de recursos ha generado un impacto en el mejoramiento de la condición económica de los beneficiarios, especialmente en la medición de la pobreza multidimensional. Sin embargo, cuando se presentan algunos problemas de diseño, como por ejemplo la falta de incentivos laborales para que las personas sean generadoras de recursos propios, se puede generar una dependencia contraproducente con los objetivos de la política pública en el largo plazo.

Referencias

- Ballart, Xavier y Ramió, Carles (2000). La actuación de la Administración: Las Políticas Públicas. En *Ciencia de la Administración* (pp. 481-525). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Bardach, Eugene (2012). Appendix B: Things Governments Do. En *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 4.ª ed (pp. 141-149). Thousand Oaks, CA.: Sage - CQ Press.
- Congreso de la República de Colombia (2012, junio 7). *Ley 1532. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 48.454. Recuperado de <https://bit.ly/2l0uXc8>.
- Congreso de la República de Colombia (2019, enero 8). *Ley 1948. Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 50.830. Recuperado de <https://bit.ly/2mihOeq>.
- De Bruijn, Hans & Ten Heuvelhof, Ernest (1997). Instruments for Network Management. En Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 119-136). Londres, Reino Unido: Sage Publications.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018a, marzo). *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias: Más justo, transparente y eficiente* [archivo PDF]. Recuperado de <https://bit.ly/2la0SGR>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018b, julio). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2010-2017* [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: DNP, Dirección de Desarrollo Social. Recuperado de <https://bit.ly/2LZPx8s>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2019). *Bases del Plan nacional de desarrollo 2018 - 2022* [archivo PDF]. Recuperado de <https://bit.ly/2UWi2Un>.
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2017, enero). *Guía Operativa: Registro Verificación en Salud Más Familias en Acción* [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: DPS. Recuperado de <https://bit.ly/2maTQC6>.
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2019). *Manual operativo para el programa Más Familias en Acción* [archivo PDF]. Recuperado de <https://bit.ly/2mg62kK>.
- La nueva Colombia exige menos asistencialismo y otros retos (2018). *Dinero*. Recuperado de <https://bit.ly/2r2DYka>.

- Leyva, Santiago y Tabares Cifuentes, Juliana (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de política pública. En Santiago Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín; crisis, cambios e innovación* (pp. 270-301). Medellín: Alcaldía de Medellín, Secretaría de la Juventud - Fondo Editorial Universidad Eafit. Recuperado de <https://bit.ly/2mtpj2u>.
- Linder, Stephen H. y Peters, B. Guy (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, 2(1), 5-34. Recuperado de <https://bit.ly/2mfjOzi>.
- Medellín, Nadin y Sánchez Prada, Fernando (2015, noviembre). ¿Cómo funciona Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe [archivo PDF]. S. l.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/2Sp6gVI>.
- ONU, (2019). ¿Qué es el índice de pobreza multidimensional? *United Nations Development Programme* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2O8eTyq>.
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. En *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Nueva York, NY.: Oxford University Press.
- Urrutia, Miguel y Robles Báez, Christian (2018). *Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2l7fPcP>.
- Vedung, Evert (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En Marie-Louise Belemans-Videc, Ray C. Rist, & Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers.

El mito humanista de las sociedades modernas*

Andrea Echavarría Areiza**

Resumen

En este ensayo desarrollo una crítica respecto a las narraciones y los valores modernos, a saber: la razón, la libertad y el progreso, los cuales han sido encarnados en tres grandes proyectos occidentales: la democracia liberal, el capitalismo global y la racionalidad neoliberal. Para esto, abordo el concepto de autoridad y la transformación de su sentido desde la Edad Media hasta la Modernidad. Además, problematizo la idea según la cual la Modernidad permitió la superación de todas las formas de dominación medievales al hacer a los hombres plenamente libres y autónomos. Luego, expongo la transformación de las subjetividades modernas a partir de una autoridad racional mucho más opresiva, exacerbada en el neoliberalismo; posteriormente, ahondo en el concepto de neoliberalismo y su incidencia en la producción de subjetividades y modos de vida individuales y sociales, para afirmar que la Modernidad y sus desarrollos no permitieron la plena realización de la libertad y el progreso; por el contrario, la narración de un mundo libre de contradicciones con el desarrollo de la ciencia y la técnica representa, sobre todo, un imaginario cristiano reformado por un discurso secularizado. No se trata de negar los beneficios de la ciencia y la técnica, sino de despertar un espíritu crítico sobre los mismos y advertir los peligros latentes en el uso que el ser humano, poseedor de pulsiones creadoras y destructoras, le dé a tan eminente técnica moderna. Finalmente, cuestiono la idea de la democracia liberal occidental como el

* Este artículo es el resultado de un proceso de reflexión académica a partir de lo estudiado en el curso de Sociedades del espectáculo, orientado por la profesora María Rocío Arango, y el Seminario de Ética y Política, a cargo del profesor Jorge Iván Giraldo Ramírez. Una primera versión fue presentada como ponencia en el Coloquio de estudiantes de Ciencias Políticas (2018-2).

** Estudiante de octavo semestre en el pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: aechav17@eafit.edu.co.

último y más perfecto sistema político posible y sostengo, más bien, que esta tiene unas contradicciones en sus principios fundamentales que impiden la realización de sus promesas iniciales. Así, concluyo que es necesario retomar la *vita contemplativa* como parte fundamental de la acción humana con el fin de problematizar y concientizar sobre los peligros de una fe obnubilada en las ideas de progreso, razón y libertad.

Palabras clave: Crítica, Modernidad, neoliberalismo, progreso, razón.

Introducción

Con el advenimiento de la Modernidad¹ se construye un discurso entre las distintas esferas sociales, políticas e intelectuales que apela a la necesidad de conducir a la humanidad hacia la cúspide de la prosperidad. Bajo el ideal de la razón y el progreso, las sociedades modernas ven el potencial ascenso hacia un mundo perfecto colmado de recompensas, lo que equivale, en términos hegelianos, a la superación de las contradicciones y antagonismos inherentes al acontecer humano, así como a la consumación de la historia en términos ideológicos con base en el Estado liberal y sus principios ideales tomados de la Revolución francesa. Tal concepción teleológica, así como la fe en el progreso, propia de las sociedades modernas, entraña en sí una contradicción entre las ideas modernas y los hechos y técnicas desarrolladas para alcanzarlas. Esta contradicción tiene unos efectos de cambio que generan inestabilidad y crisis en dos aspectos: uno subjetivo o individual y otro sociopolítico. La naturaleza de esta crisis puede hallarse en el desarrollo de la sociedad del mercado y la fe desmesurada y acrítica en la ciencia y la técnica.

En las siguientes líneas pretendo argumentar, desde una perspectiva crítica, que el ideal humanista,² orientado a una consideración utópica de la libertad y la autonomía del hombre, y de su razón como potencia transformadora y creadora de sí mismo y de la historia es, en esencia, un ideal que, en tanto se intenta realizar, puede tener –y de hecho ha tenido– consecuencias perjudiciales. En este sentido, sostengo que no es posible hablar de un progreso inmanente a las sociedades modernas occidentales en términos científicos, políticos, económicos e individuales, contrario a lo propuesto por Pinker en su libro *En defensa de la ilustración*. Por una parte, los avances tecnológicos, si bien han aumentado un tipo de conocimiento que pretende salvar a millones de vidas –como afirma Pinker (2018)–, incrementan al mismo tiempo la posibilidad de destrucción por parte del ser humano, no solo en términos territoriales y ambientales,

1 Para mayor practicidad, hago referencia solo al período de la Modernidad que comienza a finales del siglo xvi con el apogeo de las ideas humanistas, las cuales establecían la razón como la máxima cualidad del hombre y aquello que debería guiar sus decisiones en la vida pública e individual.

2 Se entiende por humanismo aquella doctrina occidental que afirma la superioridad de la racionalidad humana y, a su vez, concibe la autonomía y la libertad como peculiaridades propias de todos los seres humanos, lo cual les permite llevar a cabo la transformación y el mejoramiento de la historia y la sociedad. En pocas palabras, este paradigma reproduce una visión antropocéntrica de la Modernidad.

sino también en un sentido colectivo y humanitario.³ Reconociendo las virtudes de la ciencia y la técnica modernas, así como sus avances en materia de comunicación, información y reducción de obstáculos espaciotemporales, considero importante resaltar que tales desarrollos pueden también presentarse como una amenaza potencial a la humanidad y a su entorno, por lo que es indispensable adoptar una postura crítica al estudiarlos en lugar de dar por supuesta su bondad absoluta.

Por otra parte, la democracia y la política, absorbidas por las dinámicas del libre mercado y por el desarrollo de las racionalidades neoliberales,⁴ devienen en una crisis social e individual. Esto permite afirmar que el paradigma humanista y su fe en el progreso representan la reconstrucción de los marcos narrativos propios de las estructuras utópicas del cristianismo; es decir, su justificación parte de un discurso teleológico y teológico basado en la superioridad de Dios, en este caso representado por la razón, y al que pretende secularizar agregando los nuevos conceptos de individuo, libertad y autonomía en el escenario de lo mundano.

En un primer momento, es menester partir de las transformaciones conceptuales que la noción de autoridad ha experimentado desde la Edad Media hasta la Modernidad, aproximación conceptual que permitirá evidenciar que la llegada de esta última no significó la superación ni la secularización de las estructuras mentales y discursivas del Medioevo. Luego, será preciso ahondar en los conceptos de ciencia, democracia y mercado, los cuales se posicionaron en la historia de Occidente como las formas expeditas para la consumación de la promesa divina referente a la redención del ser humano. Estos se vieron cobijados posteriormente bajo el manto del neoliberalismo, corriente ideológica que, de la mano de la democracia liberal universal y el capitalismo global, conforman la triada que promete conducir a la humanidad hacia el paraíso y la salvación en el escenario terrenal. En este sentido, se puede advertir en la lógica del neoliberalismo una crisis individual y social que, en el caso del individuo, se manifiesta en la incursión del *sujeto de rendimiento* en la sociedad del mercado descrito por Han (2012) y, en el caso de lo social, se genera por un profundo desconocimiento de los lazos sociales y culturales, lo que incrementa el egoísmo y alimenta el imperativo del superyó. Siguiendo el razonamiento aquí expuesto de modo esquemático, pretendo mostrar que el mito humanista y del progreso es, en efecto, una utopía que ha encontrado su lecho en las sociedades modernas y que tiene su origen en el cristianismo. Así, al adoptar una postura crítica, vislumbro una aguda crisis social, política e individual y, en este sentido, me permito afirmar que tal utopía cultiva un cataclismo latente, símbolo de una aproximación apresurada hacia la autodestrucción.

3 La idea que se sostiene es que, si bien los avances tecnológicos y científicos han disminuido algunos riesgos y mejorado las posibilidades de una vida más segura que en la antigüedad, estos saberes no siempre han estado a favor de la preservación de la vida. Es en este segundo punto donde me quiero enfocar.

4 El concepto de neoliberalismo que es adoptado en este ensayo será explicado y profundizado más adelante.

De la autoridad basada en Dios a una basada en la razón

Comenzaré por exponer las transformaciones del concepto de autoridad, ya que considero que este es de gran importancia para la comprensión de las estructuras cognitivas, subjetivas y colectivas fijadas por las estrategias de poder modernas. Además, estas precisiones permitirán problematizar la idea de libertad moderna como fruto de la secularización y la ruptura de las ataduras medievales que mantenían a los hombres en una condición de “minoría de edad”. Adicionalmente, este concepto es fundamental para la construcción de un saber histórico, pues ha delineado las relaciones de dominación de cada época, las cuales se mantienen gracias a la conquista, por parte de la clase dominante, de la aquiescencia de la masa subordinada. Tal aceptación de la autoridad se hace posible a partir de una transformación de las subjetividades por medio de un sistema de relaciones de clases, la construcción de símbolos sociales y culturales, y el establecimiento de determinados principios morales. En general, las distintas formas de autoridad modelan y configuran el alma como cultura encarnada.

Haciendo un breve recuento histórico, en la Baja Edad Media la clase burguesa estuvo subordinada a la autoridad de los nobles y del rey. En este sentido, las ideas burguesas se manifestaron como una subversión contra el sistema de dominación tradicional. El discurso proferido al interior de dicho estamento se enmarcaba en consignas que promovían la libertad y la igualdad de todos los hombres, así como la supremacía de la razón sobre el mandato de la palabra de Dios, personificada en los miembros de la Iglesia católica. Se trataba de rechazar el discurso de autoridad y de soberanía basado en los preceptos universales divinos; no obstante, estas declaraciones en contra de un determinismo teológico terminaron “con la exaltación de la mera autoridad, como tal, tan vacía de contenido determinado como el concepto de razón” (Horkheimer, 2003, p. 99). Con esto quiere decirse que, con la declaración de un discurso que exaltaba a la propia capacidad humana, se concibió al hombre en la filosofía burguesa como una persona autónoma capaz de manejar sus asuntos personales, y que podía prescindir de la potestad de un ente superior y omnipresente. De esta manera, la autoridad recae en el individuo y en la razón como máxima capacidad de este, permitiendo que se erija la libertad como el imperativo que el hombre debe consumir. La utopía de poder transformar el mundo a partir del obrar humano se sostiene en la creencia de una ausencia de coacciones externas, pues la Modernidad es el escenario en el que el público instruido no se somete a ninguna clase de autoridad y, por el contrario, es supeditado a su propia reflexión y libertad de pensamiento; el individuo es un ser capaz de *autocontrolarse*.

Pensadores como Descartes o Kant permiten identificar cómo a partir de las teorías filosóficas se va imponiendo y justificando la noción de la supremacía de la razón y de la autonomía en la Modernidad. En el *Discurso del método*, Descartes afirma que su propósito es “aplicar [su] vida entera al cultivo de [su] razón y a adelantar cuanto pudiera en el conocimiento de la verdad” (1999, p. 85). En su obra, el autor establece las bases para el cuestionamiento de un orden establecido y fundamentado en la interpretación

trascendental, por tanto, su fin es enaltecer la razón como cualidad esencial para la formación autónoma de los juicios verdaderos. Estas disertaciones son el desarrollo público del imperativo de la autonomía y la razón universal, y gracias a esto, “la sociedad se observa a sí misma, se constata y se vigila: autoconciencia, autoconocimiento de la sociedad” (Jaramillo, 1990, p. 23).

Vista de cerca, la razón no aniquiló la figura autoritaria, por el contrario, es la estrecha relación que hay entre razón y autoridad la que permite ubicar el patrón del desarrollo occidental; “el antagonismo entre razón y autoridad, agudo en un principio, se va suavizando cada vez más por el deseo de fundar esta por medio de aquella” (Horkheimer, 2003, p. 103). Es importante aclarar que la crítica que aquí desarrollo no está dirigida a la razón en sí misma, pues el ejercicio crítico proviene igualmente de ella; más bien, se trata de hacer perceptibles las problemáticas de concebir la razón de manera desmesurada, como un elemento perfecto, completo e impoluto. Uno de los problemas que se presentan al concebir la razón de una manera acrítica tiene que ver con el imperativo del rendimiento individual en el trabajo –teórico y práctico–, pues este se sustenta en la supremacía de la razón y la autonomía, lo que da paso a una autoridad mucho más opresiva y agresiva frente a las personas que aceptaron con docilidad la presencia de esta nueva forma de dominación más efectiva y funcional para los intereses de la clase burguesa que, con el perfeccionamiento de sus técnicas y dispositivos de poder, se erigió en el trono de la autoridad bajo un discurso emancipador y con el báculo de la razón, la autonomía y el progreso. La transformación de un tipo de autoridad específico de la Edad Media significó la incorporación a un sistema de control que ahora ha sido reformado por la línea de la razón y el humanismo.

La subjetividad neoliberal

Es importante destacar la estrecha relación que existe entre la organización política y las estructuras ideológicas de una sociedad y la forma en la cual se configuran las subjetividades de los individuos al interior de ella; esto se debe a que la permanencia constante dentro de un sistema de relaciones de poder y de autoridad establece determinados modos de pensamiento y de comportamiento entre sus miembros. Según esto, cabría afirmar que las diferentes formas de dominación presentes en las sociedades modernas, en principio capitalistas, pasan por una transformación que va desde una forma de poder represivo a un poder productivo, el cual evoluciona hasta ser una autoridad que no es percibida por los sometidos. Esta transformación en poder productivo es señalada por Foucault en la relación de saber-poder, refiriéndose a la reproducción del poder que deviene de las relaciones antagónicas y en tensión expresadas en la sociedad moderna (2007, pp. 63-64).

Antes de ahondar en este asunto, es menester detenerse en el desarrollo y la exacerbación de la ideología o, mejor dicho, la racionalidad neoliberal del siglo xx en las sociedades modernas occidentales, entendiendo esta racionalidad como un elemento de gran relevancia para la consolidación del proyecto moderno. Es importante partir

de una diferenciación entre lo que es el sistema económico capitalista y la lógica o normativa global neoliberal, la cual, si bien jugó un papel importante en la reestructuración de aquel en la segunda mitad del siglo xx, no se reduce a la esfera económica. Una primera aproximación a esto es dada por Atilio Boron (2006) cuando se refiere al neoliberalismo como una filosofía integral y un modelo de organización social, más que como un programa económico y, en ese sentido, se podría identificar como la corriente teórica del capitalismo (2006, p. 46). No obstante, al hacer una lectura más aguda de la naturaleza del neoliberalismo nos damos cuenta de que, sin negar sus implicaciones en las políticas económicas, este concepto representa sobre todo una normatividad práctica global que reproduce un comportamiento, no solo del mercado, sino también del Estado, la sociedad y los individuos.

Ahora bien, con la crisis económica del 2008 se extendió el presagio de que el neoliberalismo—y con él el capitalismo—acabaría pronto debido a su inherente tendencia hacia la destrucción; sin embargo, estas conjeturas ignoraron que el neoliberalismo es también un “productor” de subjetividades. Es decir, teniendo en cuenta que la constitución de la subjetividad moderna se genera a partir del contacto con determinada realidad social y sus estructuras culturales, se entiende que la lógica neoliberal produce una forma de existencia en el mundo que viene acompañada de relaciones sociales, formas de vida, de comportamiento y pensamiento. En este sentido, acuñando el concepto usado por Laval y Dardot (2013), se concibe dicho sistema como una *racionalidad* que organiza las acciones y conductas de los individuos, la economía y la política, siendo de particular importancia la propagación de la competencia como norma principal de comportamiento, y la *empresa* como modelo de subjetivación. *Grosso modo*, “[e]l neoliberalismo se puede definir como el conjunto de los discursos, de las prácticas, de los dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los hombres según el principio universal de la competencia” (Laval y Dardot, 2013, p. 15).⁵

Dicho esto, la racionalidad neoliberal hereda dos logros en las sociedades modernas; el primero está relacionado con la domesticación del cuerpo por medio de las disciplinas y el gobierno sobre los otros, y el segundo se refiere a la relación consigo mismo en forma de autogobierno, lo cual es sustentado a partir de los valores de razón y autonomía acuñados por la Modernidad. Lo anterior reproduce unas formas de dominación que requieren del discurso de la libertad y la autonomía que, en palabras de Laval y Dardot, se refiere al ejercicio del gobierno “mediante la libertad, o sea, jugar activamente con el espacio de libertad dejado a los individuos para que acaben sometiéndose por sí mismos” (2013, p. 16). Lo anterior deviene en la construcción de imperativos y estímulos para la competitividad y la autosuperación de obstáculos, y actúa en una dimensión externa e interna, es decir, sobre el cuerpo y la psique del individuo, configurando los

5 Se entenderá el gobierno de los hombres desde el concepto foucaultiano de *gubernamentalidad*: no como una institución, sino como una actividad basada en los procesos o las técnicas de dominación a través de las cuales se dirigen los comportamientos sobre los otros y sobre sí mismo.

deseos, intereses y emociones de los sujetos. Esta conquista evolucionó hasta el punto de desbordar en una demanda del superyó que tiende a la ejecución de las peticiones de la moralidad neoliberal, es decir, un imperativo del hacer que está relacionado con cierta noción de deuda y culpa, *ergo*, a medida que la renuncia del sujeto aumenta, este intenta comportarse de mejor manera; busca desesperadamente estar a la altura del deber e intenta corresponder a ese tribunal de la razón que le exige constantemente y, en esta lógica, se somete en mayor medida a la voracidad del superyó.

Según esto, es preciso afirmar que el poder no es solo una fuerza exógena, sino que emana desde el interior del sujeto y se exagera con la llegada del neoliberalismo, lo que propicia un dominio total del cuerpo y de la mente, de forma tal que en un solo individuo se logre concentrar la voluntad del verdugo y del esclavo y que, de manera parcialmente armoniosa, la relación de ambas voluntades conlleve una perfecta autoimposición de rendimiento, que genera un falso sentimiento de libertad y de goce; este último es percibido al momento de “pagar” la deuda mediante el rendimiento y la hiperactividad. Esta dualidad que exhorta al individuo a actuar de determinada manera no puede ser colmada, o al menos transformada, si no es despertado y alimentado el espíritu crítico, el cual, si bien nace de la razón, es igualmente crítico con ella.⁶

La persona ha sido emplazada en la exigencia de rendir, incluso, más allá de sus posibilidades. De esta manera, el sujeto disciplinado de la fábrica fordista es transformado; el poder, que en un principio actuaba desde la disciplina de su cuerpo, empieza a actuar desde el control de su alma, de modo que cada uno se convierta en el dueño de sí mismo y se gobierne bajo el modelo de la empresa, en el cual la autoridad externa es desplazada por la sociedad racional, libre y autónoma. No obstante, “la supresión de un dominio externo no conduce hacia la libertad; más bien hace que libertad y coacción coincidan” (Han, 2012, p. 31). En este aspecto se encuentra la efectividad de la sociedad capitalista: en el abandono, por parte de la clase dominada, de la ideología y de la consciencia de subordinación, así como de la adopción de un credo que invita a la libre autoexplotación bajo una lógica de modulaciones, la cual, según Deleuze, se concibe bajo la idea de “un molde auto-deformante que cambiaría continuamente, de un momento a otro, o como un tamiz cuya malla cambiaría de un punto al otro” (1996, p. 185), dando la sensación de autonomía disfrazada de un “poder-hacer”. El resultado es la contención del espíritu crítico y de la subversión, ya que, bajo el dominio represivo, la libertad se convierte en un instrumento útil para la dominación.

Esta lógica de autoexplotación, además de generar una crisis individual, exagera una crisis social, la cual se explica por la concepción del individuo egoísta como el único actor social relevante, lo que genera una ruptura de todo tipo de lazos culturales y de las relaciones de reconocimiento hacia la alteridad del *otro*. Esto sucede por la

6 Con esta precisión pretendo dejar claro que no se trata de concebir el “espíritu crítico” como una nueva autoridad desligada de la razón; es más bien una actividad humana que nace de la razón y, al mismo tiempo, la concibe críticamente, es decir, se trata también de una autocrítica.

expansión del imperativo de competitividad que alimenta una lucha económica entre las poblaciones y lleva a justificar las desigualdades; además, se da por la generalización de un sentimiento de control total de la vida humana. En este sentido, la concepción del *individuo libre* es central en el desarrollo teórico e ideológico de las sociedades occidentales modernas, especialmente a partir del siglo XIX. Leibniz y otros autores, cita Horkheimer, entienden el concepto de “individuo” como un centro metafísico separado de la sociedad: es un sujeto que trabaja para sí mismo, “su dicha y su desdicha descansan en la dinámica de su propio interior [...] el individuo debe ser abandonado a sí mismo” (2003, p. 104). La consecuencia inmediata de esta individuación es que el *otro* es percibido como un obstáculo para la realización de la libertad individual, lo que aumenta el egoísmo e imposibilita el asentamiento de lo que Honneth (2009) describe como un tipo de libertad comunicativa, según la cual la autonomía y la libertad se miden a partir de la relación del reconocimiento recíproco, es decir, en la confirmación de las necesidades propias por parte del otro. Este impedimento deviene de las contradicciones del neoliberalismo, pues en él “los sujetos están siendo concebidos de manera errónea como actores aislados entre sí” (2009, p. 232). En este escenario, la confianza, la reciprocidad y la cooperación, como elementos de la acción colectiva, quedan difuminados ante la norma de la individualidad, el egoísmo y la competitividad.

Lo anterior permite cuestionar la afirmación que hace Pinker al sostener que la transición de la Edad Media a la Moderna estableció las bases para que los seres humanos, en un constante progreso, empezaran a privilegiar el bienestar de los otros procurando darles un trato digno y reconociéndolos como fines en sí mismos; no obstante, lo que se ha evidenciado es una profunda crisis de indiferencia frente al sufrimiento y la situación de desfavorabilidad de sectores sociales víctimas de distintas formas de discriminación y de violencia estatal y social. El autor afirma que, a partir de la “revolución humanitaria”, aumentó considerablemente la sensibilidad y el interés por el cuidado del otro, lo que expandió el rechazo hacia toda forma de violencia (Pinker, 2018, p. 31). En este mismo sentido, el autor defiende la idea de un progreso moral que se evidencia con “la abolición de las prácticas bárbaras que habían sido moneda de uso corriente en las distintas civilizaciones durante milenios” (2018, p. 31). No obstante, pareciera que Pinker ignorara que la Alemania nazi y el comunismo soviético en el siglo XX fueron proyectos modernos apoyados en las ideas de la ciencia, el progreso y la razón, los cuales perpetraron los peores crímenes de la humanidad: los gulags y las cámaras de gas fueron producto de la modernidad (Gray, 2008a, p. 25). De la misma manera, la guerra contra el terror promovida por Bush, la cual destrozó y ensangrentó las calles de Irak, se dio bajo el estandarte moderno de la democracia liberal universal (Gray, 2008b, p. 15).

Libertad, progreso y armonía

La sensación de libertad y autonomía, el autosometimiento y el goce, corresponden a la efectiva construcción cognitiva de una idea de la historia teleológica que conlleva el progreso; esto se ve reforzado en el marco de una sociedad que ha exacerbado los paradigmas modernos y promovido el neoliberalismo. En este contexto, el discurso

fundador del mito del progreso ha penetrado las subjetividades individuales con la idea de que la historia humana ha estado dirigida hacia un estado de armonía. Esta narración se corresponde con la promesa cristiana de un paraíso celestial en el cual se logran superar las dificultades terrenales y, a su vez, se relaciona con el proceso de transición por el cual la autoridad sustentada en la razón reemplaza a la autoridad teológica y al fundamentalismo trascendental. Es decir, el ideal de poder alcanzar una vida perfecta en el paraíso después del apocalipsis y el juicio final es trasladado, con el mito de la Modernidad, al ámbito de lo mundano, según el cual dicha promesa puede consumarse por obra y gracia de la ciencia y la razón, y prescindiendo de la voluntad de Dios. De lo expresado, se advierte que el proyecto moderno y sus teorías del progreso representan una reencarnación laica del cristianismo, por tanto, “la fe utópica en un estado de armonía futura es herencia del propio cristianismo, como también lo es la noción moderna de progreso” (Gray, 2008b, p. 38). Así las cosas, no parece descabellado afirmar que el cambio más sustancial que implicó pasar de la Edad Media a la Modernidad fue, en mayor medida, en términos conceptuales: el cielo ha sido reemplazado por el Estado soberano; el Dios hebreo ha sido destronado por La Razón; la Biblia ha sido reemplazada por la ciencia; y la religión que hoy acoge más feligreses es la del progreso. En síntesis, se afirma que la visión cristiana solo fue reformada y actualizada por el pensamiento laico.

Ahora bien, la idealización del avance científico y la creación de nuevas tecnologías han afianzado la falsa creencia de que, con el paso del tiempo, el ser humano ha aumentado y perfeccionado su conocimiento y, en ese sentido, será posible liberarlo de las contingencias y el azar que la vida impone al resto de animales. Sin embargo, la producción de tan eminente maquinaria y tecnología implica, además, en un contexto de globalización, la difusión del conocimiento sobre las nuevas tecnologías, que lo hace cada vez más asequible para las personas y los Estados. El problema de esto reside en la concentración de dicho conocimiento en manos de una especie que tiende a ser destructiva y pernicioso (Gray, 2008a, pp. 24-25). La idea que pretendo esbozar con esto es que, si bien el conocimiento científico y tecnológico que ha adquirido la humanidad ha permitido obtener beneficios en materia de medicina, comunicación o transporte, no puede negarse un hecho determinante: el ser humano puede, e intenta también, destruir todo aquello a su alrededor sirviéndose de dichos avances, pues, como lo expresa Gray, “[s]ólo hay seres humanos movidos por necesidades e ilusiones contradictorias y sujetos a toda clase de trastornos de voluntad y de juicio” (2008a, p. 23), por tanto, en algún momento los descubrimientos científicos y tecnológicos se usarán también para cometer crímenes humanitarios, como es el caso de las guerras modernas.⁷

7 No pretendo afirmar que el hombre es esencialmente pérfido, más bien afirmo que el ser humano no solo se inclina a hacer el bien: también es un ser corrupto y destructivo. Pensar que su razón lo lleva siempre a hacer el bien sería peligroso e impediría hacer conscientes los peligros latentes en el desarrollo de la ciencia y la técnica modernas.

Esto último puede explicarse a partir de lo que Freud denomina *pulsión de muerte*, es decir, aquel instinto que, contrario a la *pulsión de Eros*, tiende a la destrucción de lo vivo. Paulina Corsi (2002) se aproxima al concepto desde la idea de una lucha constante contra la unión o ligazón producida por la *pulsión de Eros*; en este sentido, la *pulsión de muerte* se representa por el instinto humano hacia la destrucción. De igual manera, Corsi explica que ambas pulsiones deben entenderse como parte de la vida humana, representando más una dialéctica que una oposición (2002, pp. 362-363). Según esto, podría decirse que los seres humanos explotan su *pulsión de Eros* o de creación y conservación a partir de la ciencia y la técnica, pero al mismo tiempo estas sirven para detonar la *pulsión de muerte* o de destrucción. Sófocles alude a esta dialéctica cuando, en uno de los coros de *Antígona*, hace referencia a que el ser humano,

[p]oseyendo una habilidad superior a lo que se puede uno imaginar, la destreza para ingeniar recursos, la encamina unas veces al mal, otras veces al bien [...] Desterrado sea aquel que, debido a su osadía, se da a lo que no está bien (*Ant.*, 364-369).

Para muchos, los avances en la ciencia y la tecnología han significado la superación de obstáculos anteriores y han promovido el progreso en la salud, la paz, la democracia, la calidad de vida, etcétera. Sin embargo, las consecuencias negativas de estos avances han sido minimizadas por los efectos inmediatos que satisfacen los deseos de las personas. El abrumador crecimiento demográfico y el aumento de las demandas de bienes y servicios como consecuencia de esta sobrepoblación que, lejos de ser más moral e inteligente, es cada vez más voraz, hace necesario reflexionar sobre la posibilidad de que, bajo las pretensiones y técnicas modernas, el hombre, un animal impulsivo y poco reflexivo, acabe con los recursos y el ecosistema que necesita para su supervivencia. En palabras de Gray: “Los humanos son como cualquier otro animal de plaga. No pueden destruir la Tierra, pero pueden arruinar fácilmente el medio ambiente que los sostiene” (2008a, p. 23). Esto, de la mano con las evidencias de los accidentes tecnológicos, permite cuestionar la idea según la cual la ciencia ha permitido a las sociedades modernas progresar y superar sus defectos y carencias naturales de manera armoniosa.

Ahora bien, la razón por la cual se hace tan difícil percibir estas contradicciones y estos mitos de las sociedades modernas occidentales, se encuentra en la exacerbación de la racionalidad neoliberal, la cual requiere, para su conservación, de la pérdida de lo que Han (2012) denomina capacidad contemplativa. Esta *vita contemplativa* se refiere a cierta voluntad humana y social para detenerse a observar a partir de una actitud crítica las consecuencias inherentes a los desarrollos de la ciencia y los paradigmas modernos. Este concepto debe entenderse como una actividad humana que coexiste con la *vita activa*; en ese sentido, no representa la anulación de esta, sino que es una forma de reflexión y de crítica en torno a la *vita activa*; por tanto, la contemplación es una parte de la acción humana que permite la autorreflexión y, al mismo tiempo, implica una apología a la lentitud como una forma de resistencia al imperativo voraz del sujeto de rendimiento. De entrada, el elogio a la contemplación y a la crítica como su fundamento

esencial, se presenta como una forma de resistencia al imperativo del autogobierno y la hiperactividad de la lógica neoliberal, el cual reproduce sujetos acríticos que celebran con vehemencia las conquistas de la ciencia moderna. *Ergo*, es necesario generar espacios que aviven las reacciones críticas frente a las nuevas tecnologías, que permitan ese proceso de desinteriorización que hace conscientes las contradicciones, contingencias y accidentes engendrados por la ciencia y la Modernidad. No se propone, a diferencia de lo que han juzgado, la retroacción del desarrollo de la ciencia y la tecnología, sino dejar de creer ciegamente en un plan divino suscitado por el pensamiento científico. Dicho esto, la *vita contemplativa* retomada por Han, “está ligada a aquella experiencia del ser, según la cual lo bello y lo perfecto son invariables e imperecederos, y se sustraen de todo acceso humano” (2012, p. 37); es pues, una atención profunda en la que el superyó es cuestionado y problematizado.

Esta crisis contemplativa se manifiesta en la creencia generalizada de una aparente estabilidad de las sociedades occidentales neoliberales y capitalistas, pues genera entre muchos una sensación de armonía y emancipación de los antagonismos “del pasado”. Para muchos entusiastas de la modernidad, las tensiones de clase, raciales o ideológicas han quedado salvadas –dicen– en el seno de una sociedad democrática y universal. Esta creencia en la superación de dichos antagonismos se robustece por medio de una lógica discursiva de *positividad* (Han, 2012), es decir, una lógica de la no-reacción que pretende hacer coexistir todas estas tensiones hasta lograr lo que Han denomina una *sobreabundancia de lo idéntico*, donde no hay lugar ni se reconoce la existencia de un afuera: se trata de la desaparición de la *otredad*. Sobre este proyecto mítico se sustenta el ideal de una sociedad universal, bajo el cual se han legitimado los proyectos occidentales que han buscado llevar la modernidad a Medio Oriente y América Latina con la pretensión de salvarlos de su atraso.

En este sentido, la eficiencia de las sociedades neoliberales se encuentra en la capacidad de contener el impulso crítico y de hacer creer que todos son ciudadanos del mundo; sin embargo, solo es cuestión de detonar estas fuerzas antagónicas para despertar la conciencia de la peligrosidad latente en esta utopía. Es precisamente la verdadera conciencia la que se ha logrado reprimir, que, tal y como la explica Marcuse (1993), surge a parir del interés inmediato que hace parte de la falsa conciencia, y muta hacia el interés real, que solo será manifiesto a partir de la exigencia de un cambio.⁸ En este sentido, es necesario percibir el impulso *totalitario* de las técnicas neoliberales y científicas, siendo totalitario porque permite la “coordinación técnico-económica [...] que opera a través de la manipulación de las necesidades por intereses creados, impidiendo, por tanto, el surgimiento de una oposición efectiva contra el todo” (Marcuse, 1993, p. 33). Estas tecnologías totalizantes impiden descubrir el accidente esencial

8 Marcuse distingue entre el interés inmediato y el real y entre la falsa conciencia y la verdadera. La transición hacia el interés real y la conciencia verdadera dependerá de que los seres humanos experimenten la necesidad de cambiar su forma de vida, negando y rechazando lo positivo, enfrentándose a ese monismo que vende los intereses particulares como si fueran los de todos.

que se encuentra en ellas, y esto se debe a que aumentan las demandas de progreso, de la comunicación y de la globalización. La intensificación de la positividad o, en otras palabras, de la ausencia de otredad y alteridad, sitúa al ser humano en una zona de confort que se mantiene gracias a la estimulación de emociones inmediatas que permiten determinados lapsos de goce y satisfacción que menguan cualquier impulso de subversión.

¿Progreso y democracia?

Finalmente, uno de los grandes estandartes de la Modernidad es la democracia liberal universal. Pinker, estando de acuerdo con Fukuyama, sostiene que la democracia liberal se ha revelado como la mejor forma de gobierno y, en ese sentido, ha permitido el progreso humano. Para este autor, la democracia evita el uso desmedido de la fuerza respecto a los ciudadanos y promueve la seguridad, protege de la anarquía y la tiranía y, además, incrementa la libertad de las personas, el crecimiento económico y disminuye las guerras (2018, pp. 254-255). No obstante, frente a esta defensa acérrima de la democracia liberal universal y del capitalismo democrático global, es importante recordar que el desastre en Irak fue consecuencia de esta pretensión occidental por llevar tal sistema de gobierno a todos los rincones del planeta.

Por otra parte, como lo advierte Bauman (2011), las democracias liberales occidentales apenas cuentan con una masa de votantes que perciben su democracia como efectiva o no, de acuerdo con la celebración periódica de elecciones. Las democracias liberales hace mucho tiempo que dejaron de contar con un pueblo deliberativo y participativo de los asuntos públicos; en este sentido, parece irrisoria la idea de la democracia como el sistema político que ha liberado al pueblo y le ha concedido la soberanía. Más bien, se puede afirmar que la democracia ha abandonado la experiencia personal del ciudadano y basa ahora su legitimidad en criterios cuantitativos que no permiten tener un alcance sustancial del desarrollo de la misma. En este sentido, al toparnos con Estados que se jactan de tener una democracia fuerte y estable, es fácil encontrar una brecha entre sus derechos formales y los reales, es decir, entre la promesa de “la universalidad formal de los derechos democráticos (conferidos a todos los ciudadanos por igual) y la no tan universal capacidad de sus titulares para ejercerla” (Bauman, 2011, p. 23). En resumidas cuentas, el ciudadano que es evocado por la ley no se corresponde con el ciudadano real.

Otra idea aún más absurda es pensar la democracia occidental como consustancial al sistema neoliberal y la planificación del libre mercado. La incongruencia entre estas dos ideas se debe a que el mercado requiere la menor regulación posible, de ahí que se establezcan instituciones nacionales e internacionales *ad hoc* en esta materia. En este sentido, las reglas de una economía capitalista escapan al control y a la deliberación democrática, por tanto, no se puede hablar de democracia y capitalismo como instituciones complementarias, pues “las reglas de juego del mercado deben elevarse más allá de toda posibilidad de revisión mediante alternativas democráticas” (Gray, 2000, p. 31); de ahí el incremento de las desigualdades y la propagación de países muy

ricos con ciudadanos muy pobres, los cuales no tienen herramientas para protegerse de los estragos del capitalismo.

Por otra parte, las democracias liberales occidentales se han enfrentado desde hace ya bastante tiempo a una crisis respecto a uno de sus más importantes ideales: la libertad. Este ha sido uno de los grandes engaños de la Modernidad: promover la libertad como un derecho natural pleno que poseen todos los seres humanos ha generalizado una falsa idea de que cada hombre ha elegido libre y deliberadamente el curso de su vida. En realidad, los seres humanos no son más libres que los animales, están condicionados por su cultura, sus relaciones y modos de vida accidentales (Gray, 2008a, pp. 113-117); en este orden de ideas, afirmar que los hombres son talmente libres⁹ implica afirmar que su carácter y acciones destructivas son racionalmente deliberadas –lo cual es cierto en algunas ocasiones–, sin embargo, esto no permite comprender las acciones humanas perniciosas no deliberadas –lo cual también ocurre frecuentemente–. El punto es que, si bien es posible tomar decisiones libremente, estas no requieren de una libertad absoluta.

En el *Discurso del Gran Inquisidor* escrito por Dostoievski, el inquisidor increpa a Jesucristo por haberle dado a los hombres la libertad por encima del pan, pues estos no desean tal libertad; desean un amo que les dé en la tierra de qué vivir. El inquisidor afirma que los hombres, desesperados, “pondrán su libertad a nuestros pies [...] y nos dirán: «Mejor es que nos esclavicéis, pero dadnos de comer» [...] Se convencerán también de que nunca podrán ser tampoco libres, porque son débiles, viciosos, mezquinos y rebeldes”. Acto seguido le pregunta a Jesús: “¿[P]uede éste [pan celestial] compararse con el de la tierra, a los ojos del débil género humano, eternamente depravado y eternamente ingrato?” (Dostoievski, 1998, pp. 408-409). Como lo afirma el gran inquisidor, las personas nunca han buscado poseer una libertad plena, no la desean; lo paradójico es que esta narrativa ocupe un lugar privilegiado en la Modernidad cuando no se realiza de tal manera.

Es por esta razón que los ciudadanos de las democracias occidentales van aceptando con docilidad las restricciones impuestas por sus gobernantes, usando el pretexto de mantener la paz y la seguridad en un mundo cada vez más peligroso. La democracia no permite la realización de la libertad, no porque sea este régimen en sí mismo el que entorpezca el camino hacia la libertad, sino porque esta sigue siendo un mito moderno y del progreso. Se sostiene que, aunque se pretenda buscar la libertad, esta no es en sí misma deseada por la humanidad, puesto que es poco usual la idea de que “los individuos valoren su libertad por encima de la comodidad que deriva del servilismo” (Gray, 2008a, p. 127). *Grosso modo*, el discurso según el cual la libertad solo puede ser realizada en las democracias liberales es en esencia contradictorio. Por una parte, estos regímenes contienen unas contradicciones irresolubles en materia

9 Es necesario matizar la noción de libertad total que tenemos en Occidente, pues si bien es cierto que podemos tomar decisiones con algún margen de libertad, esta suele estar condicionada; es decir, la carrera que elijo estudiar, el lugar donde decido vivir o la mascota que quiero tener son decisiones que dependen de mi aprobación o rechazo, pero que están condicionadas por determinado contexto o azares inconscientes.

de universalidad de derechos y participación y, por otra, sería absurdo pensar que garantizan la libertad cuando esta es una carga bastante pesada para los hombros de los individuos, por lo cual, prefieren relegar esta tarea en otros. De ahí que se sientan libres al participar de las elecciones presidenciales o legislativas; su libertad, parece ser, es realizada precisamente cuando es cedida.

Conclusión

De lo expuesto con anterioridad, puede decirse que el mito de la Modernidad, amparado por el del progreso, contiene unos efectos adversos que se ven profundizados en el marco del sistema capitalista sustentado por una racionalidad neoliberal. Estos efectos actúan en dos sentidos, el primero es el individual, y se relaciona con la autoexplotación y la ausencia de libertad en términos reales, pues esta suele confundirse con “el poder hacer o poder tener”. Por un lado, el avance de las técnicas de dominación y control impuestas por una racionalidad neoliberal y por la lógica del mercado alcanzan no solo el dominio del cuerpo, sino también el de la mente. En este sentido se puede afirmar que el aparato productivo se sirve de un control totalitario, pues tiene como resultado la determinación, “no solo de las ocupaciones, aptitudes y actitudes socialmente necesarias, sino también de las necesidades y aspiraciones individuales” (Marcuse, 1993, p. 26). Esto es posible gracias a la configuración de las subjetividades y de la formación de un sentimiento de libertad, cierto espacio irrestricto que coincide con la imagen empresarial que se propaga entre las sociedades del mercado, la cual está relacionada con la visión de “ser mi propio jefe” o “tener mi propia empresa”.

En este sentido actúa el segundo efecto, ya que el propósito de tales mecanismos al crear necesidades falsas es la atenuación del impulso de liberación y subversión que, como ha sido planteado, depende de que la sociedad haga consciente las nuevas formas de dependencia y sumisión. La cada vez más alejada voluntad de crítica social es consecuencia de una decadencia en la capacidad contemplativa, producto a su vez de la satisfacción y generalización de un sentimiento de autorrealización que se extiende entre los dominados con las mencionadas formas de imposición y autoridad basadas en la razón, la autonomía y la libertad, lo que trae consigo el anquilosamiento de la crítica y la contemplación.

Adicionalmente, es preciso afirmar que la idolatría occidental a las democracias liberales como el mejor sistema de gobernanza pasa por alto dos obstáculos que le han impedido erigirse como tal en todo el mundo, a saber: la utopía detrás de un proyecto de universalidad y la renuncia voluntaria de los seres humanos a la libertad. Por otra parte, es ilusorio y peligroso creer en la posibilidad de perfeccionar y mejorar completamente a la sociedad por medio de la ciencia: esto impide hacer conscientes los peligros que subyacen a la acción humana y a sus técnicas modernas. Es tan falaz como la noción cristiana de la salvación eterna y la posibilidad de derrotar todos los males. En este sentido, el elogio a la actividad contemplativa y al espíritu crítico –como parte de la actividad humana– se centra en la posibilidad que representan para hacer consciente la amenaza latente que encarnan los proyectos modernos del progreso y la ciencia, los cuales, lejos de significar la salvación y liberación de la humanidad,

representan un potencial autodestructivo, no tanto porque las herramientas sean en sí mismas peligrosas, sino porque se encuentran bajo la agencia de la especie humana, la cual, a pesar de haber desarrollado dichas tecnologías, no ha logrado mejorar en un sentido intelectual ni moral; al contrario, más bien parece condenada a “arruinar el equilibrio de la vida sobre la tierra y, por consiguiente, a ser el agente de su propia destrucción” (Gray, 2008a, p. 28). Así lo han demostrado las grandes guerras modernas, la propagación de las armas de destrucción masiva, los modelos políticos del nazismo y el comunismo soviético, los proyectos eugenésicos y la guerra contra el terror adelantada por Estados Unidos e Inglaterra.

Referencias

- Bauman, Zygmunt (2011). *Daños colaterales*. Barcelona, España: Fondo de Cultura Económica.
- Boron, Atilio A. (2006). Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. *Tareas*, (122), 45-73. Recuperado de <https://bit.ly/2mBv4em>.
- Corsi, Paulina (2002). Aproximación preliminar al concepto de pulsión de muerte en Freud. *Revista Chilena de Neuro-Psiquiatría*, 40(4), 361-370. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92272002000400008>.
- Deleuze, Gilles (1996). Posdata sobre las sociedades de control. *Revista de Teoría del Arte*, (14/15), 183-189. Recuperado de <https://bit.ly/2mJlloxu>.
- Descartes, René (1999). *Discurso del método. Para dirigir bien la razón y buscar la verdad en las ciencias*. Madrid, España: Biblioteca Nueva.
- Dostoievski, Fiodor (1998). *Los hermanos Karamazov*. Madrid, España: Cátedra.
- Foucault, Michel (2007). *La historia de la sexualidad I: La voluntad de saber*. México: Siglo XXI.
- Gray, John (2000). *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Barcelona, España: Paidós.
- Gray, John (2008a). *Perros de paja. Reflexiones sobre los humanos y otros animales*. Barcelona, España: Paidós.
- Gray, John (2008b). *Misa negra*. Barcelona, España: Paidós.
- Han, Byung-Chul (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona, España: Herder.
- Honneth, Alex (2009). *Crítica del agravio moral*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Horkheimer, Max (2003). *Teoría crítica*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Jaramillo, Rubén (1990). Crítica del cientificismo en la inteligencia de la modernidad en los 350 años del *Discurso del Método*. En *Cientifismo, modernidad, educación* (pp. 11-51). Bogotá, Colombia: Fundación Editorial Argumentos.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, España: Gedisa.
- Marcuse, Herbert (1993). *El hombre unidimensional*. Barcelona, España: Planeta-Agostini.
- Pinker, Steven (2018). *En defensa de la ilustración*. Barcelona, España: Paidós.
- Sófocles (1981). *Tragedias: Áyax. Las Traquinias. Antígona. Edipo rey. Electra. Filoctetes. Edipo en Colono* (Assela Alamillo, Trad.). Madrid, España: Gredos.

II

Relatorías

Justicia constitucional y democracia: La independencia judicial y el argumento contramayoritario*

Alejandro Vega Giraldo**

Rodolfo Vázquez (2010) inicia su ensayo “Justicia constitucional y democracia: La independencia judicial y el argumento contramayoritario” con una cita de Eugenio Raúl Zaffaroni, actual juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde expresa la falta de teoría política de la jurisdicción que existe en América Latina. Más adelante también menciona que varios académicos han cuestionado la poca perspectiva y los estudios no jurídicos existentes sobre el poder judicial. Asegura posteriormente que, debido a la última ola democratizadora que llegó a América Latina, se pensó que el Estado legislativo o legal iba a convertirse en un Estado constitucional de Derecho, pero que, en cambio, se dio una “epidemia de poderes especiales” y se terminó viviendo en un Estado “decretal” de Derecho. Lo importante en este punto es aclarar que en estas situaciones la ciudadanía fija su mirada en el poder judicial, pero en este contexto no se estaba saliendo de una dictadura, sino que se venía de un proceso de democratización.

Para dar una introducción sobre el tema, Vázquez presenta un ejemplo que explica la expansión del poder de los jueces en México. El primer evento que explica esta expansión es la democratización y las reformas al sistema judicial que acontecen en 1988 y 1994, sucesos que dieron paso a una discusión más profunda sobre la independencia judicial. El segundo es que, gracias a estas reformas al sistema judicial, la desconfianza de la sociedad hacia los partidos políticos hizo que se redimensionara el poder que tiene el juez, y se empezó a ver a este último como un “factor de equilibrio para la gobernabilidad democrática” (2010, p. 508).

* La primera versión de este texto se presentó como relatoría en el curso de Filosofía Política IV (2019-1), orientado por el profesor Leonardo García Jaramillo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

** Estudiante de Ciencias Políticas (quinto semestre) y Derecho (tercer semestre) en la Universidad EAFIT. Correo electrónico: avegag@eafit.edu.co.

En el caso presentado por el autor, la Corte mexicana declaró inconstitucionales unos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión, proyecto que ya había sido aprobado por voto unánime en la Cámara de Diputados. Esto, además de mostrar un Congreso con un *lobby* e intereses personales por parte de los diputados y senadores, encaminó a la Corte a tener un papel equilibrador. Aquí, la cuestión que se plantea el autor es si la Corte debería asumir un rol tan relevante. Todo lo presentado por Vázquez hasta este punto es para dar paso a la discusión sobre la justicia constitucional, el proceso democrático y el argumento contramayoritario.

Este debate se da desde dos perspectivas. En una de ellas se habla de la reflexión sobre la *independencia judicial* en la teoría y la filosofía política, y la otra parte de la teoría y la filosofía jurídica que han estado en contra del control judicial de constitucionalidad, basadas en la *dificultad contramayoritaria*. El autor ahonda en estas perspectivas. Para ello, va a presentar un argumento a favor de la independencia judicial y luego, teniendo en cuenta la dificultad que comporta el argumento contramayoritario, va a estar a favor de la justicia constitucional. Es importante para Vázquez aclarar que esto último se va a entender bajo una concepción sustantiva “débil” de democracia.

Para justificar su primer argumento, en el apartado “Independencia judicial y legitimidad política de la actuación judicial”, Vázquez inicia conceptualizando la independencia judicial en un sentido negativo y externo y en un sentido interno. En sentido externo se entiende que:

La decisión de los jueces sea producto de su interpretación de los hechos presentados en la causa y del derecho correspondientes al caso, antes que de interferencias y presiones de alguna de las partes del caso, del gobierno, la legislatura, los medios de comunicación, poderes fácticos, organizaciones no gubernamentales, otros jueces, opinión pública, órganos no jurisdiccionales del sistema de justicia, etc. (Ansolabehere, citado en Vázquez, 2010, p. 551).

Ahora bien, la independencia judicial también tiene un sentido interno, este se refiere a “la relación que guardan entre sí los órganos judiciales inferiores con el o los órganos-límite superiores” (Vázquez, 2010, p. 512). Pueden existir dos tipos de relación entre estos órganos y para explicar esto, el autor pone el ejemplo de la Corte argentina y la Corte mexicana.

Vázquez afirma que no es igual tener una relación de control débil a tener un control fuerte sobre los órganos inferiores. Este control denominado “débil” contribuye a que los jueces sean más cercanos a lo que demanda el pueblo, mientras que el “fuerte” no permite una relación efectiva de los jueces con las demandas de la sociedad. La Corte mexicana ejerce un control fuerte y la Corte argentina uno débil.

Para analizar correctamente estas relaciones, el autor tiene en cuenta dos variables: en primer lugar, considera la capacidad de control de las cortes sobre la carrera judicial, y en segunda instancia, analiza la normativa de uso de la jurisprudencia del tribunal constitucional para los jueces y magistrados.

Teniendo en cuenta estas dos variables, se puede analizar mejor el control que ejercen las dos cortes que pone como ejemplo. Por un lado, la Corte argentina tiene una capacidad de control muy baja, pues no existen “reglas explícitas de obligatoriedad de la jurisprudencia sentada por la Corte argentina en relación con los tribunales inferiores” (Vázquez, 2010, p. 512). Esto quiere decir que el control del tribunal constitucional es muy reducido, pues no tiene un contrapeso fuerte frente a las instancias inferiores.

La Corte mexicana, por su parte, tiene una gran influencia en las decisiones de los tribunales inferiores, debido a que está involucrada en la elección y destitución de sus funcionarios judiciales, y además revisa y tiene la facultad de revocar sus dictámenes. Esto afecta la independencia interna de los jueces y los limita, pues las decisiones terminan trasladándose a las instancias superiores. En el caso mexicano, su tipo de control refuerza el argumento contramayoritario, mientras que en la Corte argentina sucede lo contrario, ya que su control difuso permite que se abran canales entre los órganos inferiores y las demandas que hace la sociedad.

A partir de la explicación de estos conceptos el autor se pregunta entonces por *la relación entre la independencia judicial y la legitimidad política de la actuación judicial*. Esta discusión, según Vázquez, se plantea desde dos posiciones. La primera es la autorrestricción de los jueces dada la división de poderes y una concepción de democracia formalista, es decir, que los jueces no tienen autoridad sobre la constitucionalidad o legalidad de las normas y tampoco tienen una legitimidad democrática; la segunda es la influencia que pueden tener los jueces sobre las normas constitucionales sin tener contrapesos democráticos.

Más adelante, para intentar responder esta cuestión, en el apartado sobre la dificultad contramayoritaria y el control judicial de constitucionalidad, Vázquez cita a Moreso quien asegura que el último trabajo de Bayón debe ser la base para plantear este debate; además, se deben tener en cuenta las obras de autores que han tratado el tema a profundidad, como Gargarella, Carlos Nino y Ferreres.

En primera instancia, con respecto al argumento contramayoritario, Vázquez hace referencia a Alexander Bickel, quien plantea la dificultad contramayoritaria, pues este control judicial de constitucionalidad puede ir en contra de la voluntad de los representantes –quienes fueron elegidos por el pueblo–, lo que comporta rasgos antidemocráticos.

Siguiendo esta misma línea, Carrió, filósofo del Derecho, cuestiona el hecho de que una ley que pasó por varios debates quede en manos –en cuanto a su validez constitucional– de un grupo reducido de personas que no fueron elegidas por mecanismos plenamente democráticos. Así también, Víctor Ferreres plantea tres puntos en los que se podría presentar una dificultad con respecto al argumento contramayoritario.

Ferreres (1997) expone que el juez constitucional no ha sido elegido por sufragio universal –cuestión que también le preocupa a Carrió–; esto le da una menor legitimidad al juez constitucional; además, la facultad del Congreso de neutralizar la decisión del juez

es muy reducida, ya que el proceso de reforma es muy tedioso. Por otro lado, se pone en cuestión la interpretación de la Constitución. En este punto es pertinente aclarar que, si se acepta que la tarea del juez es valorativa, es decir, que este debe realizar una ponderación entre principios, la pregunta que se debe plantear es: “¿Quién es un juez para sustituir al pueblo en general y a sus órganos más directamente representativos en tales valoraciones?” (Vázquez, 2010, pp. 516-517).

Vázquez asegura que no todas las teorías le dan tanta importancia a la dificultad contramayoritaria, así como lo hacen Ronald Dworkin y Ernesto Garzón Valdés. El primero afirma que hay unas precondiciones de la democracia que el juez debe proteger, y acepta que este comete errores, pero no tantos como los congresistas. Por su parte, Garzón afirma que en los regímenes democráticos se requiere un juez que se adhiera a las normas básicas del sistema y, de este modo, le ponga límites a los representantes y a sus posibles extravíos inconstitucionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede evidenciar que el argumento contramayoritario presenta varias dificultades –aunque no para todos los autores, como ya se mencionó–; la cuestión que se plantea a continuación el autor es: ¿qué tan justificable es entonces que los jueces asuman el papel de equilibrador? Y también se pregunta sobre qué garantía tiene la independencia judicial si, al fin y al cabo, los jueces son designados por el poder político.

Sobre la primera cuestión, Vázquez plantea que para Luigi Ferrajoli los derechos humanos se encuentran en una “esfera de lo indecible”, esto quiere decir que estos derechos fundamentales, como son una garantía para todos, no deben quedar supeditados a decisiones sobre si se protegen o no:

Una constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, sino para garantizar los derechos de todos, incluso frente a la voluntad popular [...] el fundamento de su legitimidad, a diferencia de lo que ocurre con las leyes ordinarias y las opciones de gobierno, no reside en el consenso de la mayoría, sino en un valor mucho más importante y previo: la igualdad de todos en las libertades fundamentales y en los derechos sociales, o sea en derechos vitales conferidos a todos, como límites y vínculos, precisamente, frente a las leyes y los actos de gobierno expresados en las contingentes mayorías (Ferrajoli, citado en Vázquez, 2010, p. 518).

Así, Ferrajoli justifica la justicia constitucional pues esta busca la garantía de los derechos fundamentales. En este punto también es pertinente aclarar que para Vázquez la justificación de la justicia constitucional se encuentra en la legitimidad de ejercicio y no en la legitimidad de origen. Con respecto a lo planteado por Garzón y por Ferrajoli, Bayón asegura que no necesariamente los ciudadanos y los legisladores van a actuar encaminados a sus propios intereses, posición que también sostienen autores como Waldron y Sunstein.

Para resolver esta última cuestión, Vázquez plantea que Garzón intenta proponer que los jueces sean elegidos por un período no vitalicio, o que el parlamento esté involucrado

en su elección; pero Garzón se centra en la confiabilidad judicial y no en la responsabilidad democrática. Esta primera asegura unos límites inquebrantables que el autor denomina “coto vedado”.¹ Así, la competencia de los tribunales supremos se da únicamente en cuestión de afectaciones a los derechos y principios del coto vedado. Aquí, el problema consiste en que lo propuesto por Garzón se enfrenta a la paradoja de las precondiciones.²

Para seguir con este debate, Vázquez presenta una pregunta que se hace Moreso: “¿Está justificada la idea de primacía de la constitución, esto es, la idea de atrincherar determinadas cuestiones para impedir que puedan ser modificadas por la regla de la mayoría?” (citado en Vázquez, 2010, p. 519). De acuerdo con los autores que se han presentado y sus posiciones frente al tema, la respuesta es sí; Vázquez concuerda con esta afirmación, pero se cuestiona otra vez por la dificultad contramayoritaria, ya que, teniendo en cuenta esta, ¿es posible seguir justificando este control de constitucionalidad por parte de los jueces? Para responder a esto toma en consideración a Gargarella y a Bayón quienes afirman que es necesario tener en cuenta el problema que representa el argumento contramayoritario y el costo democrático que este conlleva.

Vázquez indica que, si se acepta el costo democrático, la pregunta pertinente para plantear antes de continuar con el desarrollo de la discusión es la siguiente: “¿Es necesario sostener la justicia constitucional como relevante para la construcción de un Estado democrático de derecho?” (Vázquez, 2010, p. 519). La respuesta que da es afirmativa, aunque para explicar mejor la razón detrás de esta respuesta es necesario traer a otros autores a la discusión.

El primer autor sobre el que habla es John Ely. Este propone que los jueces sean controladores del mismo procedimiento democrático y que de esta forma se garantice el mejor resultado derivado de las reglas de este proceso. Así, según Vázquez, para los jueces sería ineludible tener que determinar si los valores del proceso democrático

1 Según Garzón, “los derechos incluidos en el «coto vedado» son aquellos vinculados con la satisfacción de los bienes básicos, es decir, que son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida. Estos bienes básicos pueden ser llamados también «necesidades básicas», en su doble versión de naturales o derivadas” (1989, p. 209).

2 La paradoja de las precondiciones la explica Carlos Nino de la siguiente forma: “El valor epistémico de una democracia requiere que se cumpla con ciertos prerequisites sin los cuales no existiría una razón para diferenciar los resultados de la democracia [...] Estos derechos, prerequisites para el apropiado funcionamiento del proceso democrático, pueden ser considerados ‘derechos a priori’. El respeto por estos derechos a priori promueve y provee el valor epistémico de la democracia. A la inversa, si estos derechos no fueran respetados, por ejemplo, por las decisiones democráticas, una persona guiada por el razonamiento práctico no tiene ninguna razón para esperar el resultado del proceso [...] Si cubrimos todas estas precondiciones para otorgar valor epistémico de la democracia, quedan muy pocas cuestiones a ser resueltas por la democracia. La mayoría de las decisiones políticas consisten en la apropiada distribución de este tipo de recursos. Si los derechos son interpretados en un sentido amplio, al reconocer que ellos pueden ser violados por omisiones, la democracia es privada de la mayoría de sus posibles temas de debate. Aquí nos enfrentamos una vez más con el conflicto entre procedimiento y sustancia” (Nino, citado en Martí, 2011, pp. 42-43).

se dieron bajo las condiciones pertinentes o no, es decir, los jueces serían un tipo de árbitro en el proceso democrático. De esta forma, los jueces harían un control procedimental; en otras palabras, su función sería conservar e impulsar el proceso del ejercicio democrático, evitando que el poder judicial apele a valoraciones morales. Esta concepción procedimental es contraria a la concepción sustantiva de la misma. A esta última se adscriben autores como Ferrajoli y Garzón.

Con respecto a estas concepciones es importante aclarar que el debate es sobre la extensión de los derechos en las precondiciones que se establecen de la democracia, es decir, el debate no se da entre lo procedimental y lo sustantivo, sino, como lo afirma Vázquez, entre dos versiones de la democracia sustancial: la “débil” y la “fuerte”. La versión “débil” se refiere solamente a los derechos civiles y políticos, mientras que en la versión “fuerte” los derechos sociales se incluyen en estas precondiciones de la democracia. En este punto vuelve a surgir un problema con dichas precondiciones pues, ¿cómo se decide qué alcance deben tener estas?, y ¿qué derechos pueden considerarse en estas condiciones previas?

Planteado esto, es pertinente exponer que la versión sustantiva fuerte de la democracia es controvertible, pues varios académicos, como Ackerman y Laporta, advierten que el juez no debe tener la facultad de decidir exclusivamente cuando se habla de distribución de recursos –asunto que se trata cuando se habla de derechos positivos–, pero Vázquez afirma que esto no debe ser un motivo para llegar a la decisión de que los derechos sociales no deben ser incluidos en la Constitución. Lo que le parece importante destacar es que la garantía de estos derechos debe ser una tarea compartida entre el juez y el representante.

Por otro lado, para Robert Alexy, con respecto a esta discusión es vital tener en cuenta la noción de “representación argumentativa”. El modelo planteado por él es el de una democracia deliberativa, a diferencia de la representación que se da en el parlamento, que es discursiva y decisionista; en este modelo “la relación entre el pueblo y el parlamento no debe estar únicamente determinada por las decisiones expresadas a través de las elecciones y los votos sino, también, mediante argumentos” (Vázquez, 2010, p. 524).

El autor plantea dos condiciones para que se dé una verdadera representación argumentativa. En primer lugar, Alexy sostiene que deben existir argumentos correctos y razonables; en segundo lugar, se necesitan personas racionales que tengan la capacidad de aceptar estos argumentos por el solo hecho de que son correctos y razonables. Con el cumplimiento de estas condiciones se puede asegurar la existencia de la garantía de la actuación judicial, pues esta:

Está vinculada con la aceptación de sus resultados por la ciudadanía. La ausencia de legitimidad electoral de los jueces no constituye un impedimento para generar legitimidad de ejercicio frente a la ciudadanía. En este sentido, el poder judicial no necesariamente expresa valores contramayoritarios en sus decisiones (Courtis, citado en Vázquez, 2010, p. 525).

De esta forma, Vázquez afirma que hay derechos que se deben garantizar para que exista un sistema democrático, pero esto no le asegura al sistema político una calificación de globalmente justo. En síntesis, lo que Vázquez presenta en su texto es una recopilación de argumentos y posiciones de diferentes autores en los que se basa para presentar su postura frente a la tensión que surge entre la democracia y la justicia constitucional. Además, presenta qué argumentos a favor y en contra se han dado en los estudios sobre la materia.

Para terminar de exponer el tema presentado en este texto sobre la independencia judicial y el argumento contramayoritario, considero pertinente enunciar brevemente un ejemplo acerca de esta cuestión en Colombia, a fin de ilustrar de una manera más clara lo abordado anteriormente. El caso más adecuado y controvertido es el referendo para la segunda reelección de Álvaro Uribe Vélez.

En el año 2009, la Cámara de Representantes aprobó el proyecto que tenía como objetivo volver a reelegir a Uribe Vélez como presidente de Colombia. La Ley 1354 de 2009 que fue aprobada por el Congreso buscó promover un referendo para reformar la Constitución política del país con el fin de permitirle a Álvaro Uribe Vélez ser elegido por tercera vez.

De esta forma, los representantes de los ciudadanos aprobaron esta ley, evento que se puede considerar democráticamente legítimo pues el Congreso del país ejerció su función de representación y así se llegó a esta decisión. Hasta este punto, el proceso democrático, visto de una forma superficial, era correcto, pues los colombianos eligieron un Congreso y este ente tomó una decisión, pero fue a la hora de analizar no solo la forma sino el fondo de este proyecto cuando se empezaron a encontrar fallas con respecto a la constitucionalidad de esta ley.

Luego de la decisión del Congreso, la Corte Constitucional de la República de Colombia estudió el proyecto del referendo y encontró que no solo había simples irregularidades formales, sino que también existían serias violaciones a los principios constitucionales. Este proyecto atentaba claramente contra la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la alternancia democrática. Así pues, en este caso colombiano se pueden encontrar las tesis planteadas anteriormente por varios autores a favor y en contra de la justicia constitucional y el argumento contramayoritario.

Fue una decisión tomada democráticamente, respaldada por la legitimidad que les otorga el pueblo a sus representantes, una decisión tomada mayoritariamente, pero que atentaba contra principios constitucionales. Aquí es pertinente plantear de nuevo las preguntas de Vázquez y Moreso: ¿qué tan justificable es entonces que los jueces asuman el papel de equilibrador? Y ¿está justificada la idea de primacía de la Constitución, esto es, la idea de blindar determinadas cuestiones para impedir que puedan ser modificadas por la regla de la mayoría?

Este es un claro ejemplo de la tensión que se puede generar en muchas ocasiones entre la democracia como regla de la mayoría y la independencia judicial. En el caso

colombiano, los jueces tomaron el papel de equilibrador y declararon inexecutable esta ley pues los representantes, en este caso el Congreso, tomaron una decisión que iba en contra de la Constitución.

Referencias

- Ansolabehere, Karina (2007). *La política desde la justicia: Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Flacso - Fontamara.
- Ferrajoli, Luigi (2001). Pasado y futuro del Estado de Derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (17), 31-46. Recuperado de <https://bit.ly/351NmHw>.
- Ferreres Comella, Víctor (1997). *Justicia constitucional y democracia*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garzón Valdés, Ernesto (1989). Algo más acerca del "coto vedado". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (6), 209-218. Recuperado de <https://bit.ly/31V44GN>.
- Martí, José Luis (2011). La paradoja de las precondiciones de la democracia deliberativa en Nino. En Leonardo García Jaramillo (Ed.), *La democracia deliberativa a debate* (pp. 41-54). Medellín, Colombia: Universidad EAFIT.
- Moreso, Josep Joan (2000). Derechos y justicia procesal imperfecta. *Discusiones: Derechos y Justicia Constitucional*, (1), 15-51. Recuperado de <https://bit.ly/2Mb5ndJ>.
- Vázquez, Rodolfo (2010). Justicia constitucional y democracia: La independencia judicial y el argumento contramayoritario. En Miguel Carbonell y Leonardo García (Eds.), *El canon neoconstitucional* (pp. 507-527). Bogotá, Colombia: Universidad Externado.

Perspectiva de la justicia de las pertenencias desde el libertarismo de Robert Nozick*

Alejandro Jiménez Salazar**

Transcurría el año de 1974 cuando Friedrich A. von Hayek, exponente de la escuela austríaca y eminente economista neoliberal, fue galardonado con el Premio Nobel de Economía. Respaldo las propuestas desarrolladas por Hayek, y como teorización del auge neoliberal, el filósofo estadounidense Robert Nozick publica en ese mismo año el libro *Anarquía, Estado y utopía*. En él señala la intención de justificar, en la filosofía política, las teorías económicas neoliberales y libertarias. Por otro lado, hace una crítica del esquema teórico de cooperación y justicia propuesto por John Rawls en su libro de 1971, *Una teoría de la justicia*. La presente relatoría aborda la justificación de las ideas libertarias-neoliberales y la crítica al liberalismo igualitario planteada por Nozick (1988 [1974]) con su teoría retributiva, especialmente en el “Prefacio” y el capítulo VII (“La justicia distributiva”, pp. 153-227) del libro antes citado.

Los derechos para Nozick, siguiendo los principios kantianos, son de carácter inmanente (naturales) y puramente individuales, es decir, del individuo como fin en sí mismo. En este sentido Nozick, como Rawls, parte de una perspectiva deontológica en contra de lecturas consecuencialistas de la justificación política. Para Nozick, entonces, no se concibe más que al individuo y sus acciones particulares. A partir de esto elabora la teoría que trata de justificar un tipo de Estado que, como expresión jurídico-política, respete y proteja los derechos individuales frente a cualquier intromisión. El Estado, en esta formulación, adopta una característica de Estado mínimo que se describe como el único justificable, correcto y legítimo. Partiendo de la idea rawlsiana según la cual la justicia es la base de las instituciones sociales, Nozick elabora sus nociones y críticas sobre la justicia distributiva y las contrasta con su aplicación en una sociedad que él consideraría justa.

* La primera versión de este texto fue presentada como relatoría en el curso de Filosofía Política IV (2019-1), orientado por el profesor Leonardo García Jaramillo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

** Estudiante de quinto semestre de Ciencias Políticas en la Universidad EAFIT. Correo electrónico: ajimen34@eafit.edu.co.

Así, la cuestión sobre las posesiones materiales (recursos económicos, la propiedad, etcétera) es denominada “justicia de las pertenencias”. Nozick propone la teoría retributiva como eje de explicación y justificación. Enumera entonces que esta justicia (retributiva) está a su vez conformada por tres principios por los cuales será justo cualquier resultado del intercambio. El primero de ellos es la “justicia en la adquisición”, que se refiere al proceso mediante el cual pueden ser poseídas cosas que previamente carecían de propietario. El segundo principio trata sobre la “justicia en las transferencias”, el cual se refiere a cómo se puede adquirir algo que era o pertenecía a otra persona; este último principio incluye las formas legítimas como el intercambio, la compra, la venta, el obsequio y, por último, las formas ilegítimas de transferencia como el robo y el fraude. El tercer principio surge solo si alguna adquisición que realiza un individuo viola alguno de los dos principios anteriores, es decir, si se apropia de algo mediante formas injustas e ilegítimas, como el robo o el fraude. A este último principio lo denomina “rectificación de injusticias en las pertenencias” o “principio de rectificación”, el cual se configura mediante información histórica sobre la injusticia cometida y plantea asuntos contrafácticos acerca de cómo sería la distribución si no hubiese ocurrido dicha injusticia. Sin embargo, Nozick considera los casos de aquellas injusticias que han sido cometidas con mucha anterioridad, en los que las personas que se encuentran en cierta posición respecto a la propiedad no son las mismas que cometieron el despojo, sino sus generaciones precedentes. Ante esto, se pregunta: “¿Hasta dónde tiene uno que remontarse para limpiar el registro histórico de injusticia?” (1988, pp. 155-156); de lo cual deduce que tratar de rectificar la distribución llevaría a la comisión de una injusticia mayor.

Lo anterior se puede evidenciar en el contexto colombiano con el Proyecto de Ley 131 –radicado en 2018 y actualmente archivado por tránsito de legislatura–,¹ que busca reformar la Ley de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Entre las modificaciones del Proyecto de Ley se incluye la eliminación de “la inversión de la carga de la prueba”, la cual exige a los poseedores actuales demostrar la justa procedencia de la tenencia del predio, es decir, que se haya adquirido mediante un precio justo y no por medio de coerción violenta (Orozco, 2019). Este proyecto, analizado desde la perspectiva de justicia retributiva planteada por Nozick, se soporta en el principio de justicia en la transferencia, ya que pretende establecer la “buena fe simple” del propietario actual eliminando la carga probatoria:

El proceso de restitución que busca beneficiar a las víctimas, ha dispuesto que se presuma que el reclamante (la víctima) está actuando de buena fe por lo tanto no tendría que justificar su despojo. Por el contrario, los propietarios actuales tienen que justificar su obtención en términos legales, en un plazo muy corto y sin las

¹ El Proyecto de Ley fue radicado por la senadora María Fernanda Cabal, del partido Centro Democrático (Congreso de la República, 2018).

garantías procesales adecuadas, o de lo contrario, son despojados de sus predios. Esta situación ha supuesto un problema sustancial que la Ley desconoce y genera una situación desproporcionada entre las partes, con lo que se puede estar generando unas nuevas víctimas (Proyecto de Ley 131 de 2018, p. 4).

Por otro lado, la reforma podría ser criticada desde el tercer principio (rectificación de injusticias) argumentando la posibilidad de comprobar históricamente el despojo de tierra a campesinos, demostrando cómo sería la distribución si no hubiese sucedido tal apropiación injusta en el marco del conflicto armado.

Nozick plantea que no se debe observar únicamente lo que poseen los individuos en una sociedad, sino cómo lo consiguieron, para así determinar si aquella persona “merece” tal posición, independiente de cuál sea. En este sentido aduce que la teoría retributiva posee una matriz de distribución histórica, es decir, que observa cómo se produjo. Por otro lado, centra su crítica a la justicia (re)distributiva en su matriz ahistórica, la cual fija su objetivo en cómo se distribuye y quién posee qué (no en cómo se produjo la posesión). La justicia distributiva, que el autor denomina “de porciones actuales”, solo es posible a partir de alguna pauta que especifique la distribución que debe haber, es decir, cómo se debe redistribuir la riqueza de conformidad con tal diseño de resultados finales (pauta de distribución). Es pertinente agregar la importancia que tienen los preceptos de Hayek en la proposición de la teoría retributiva de Nozick. De acuerdo con Hayek (2001 [1974]), en las sociedades libres no debe haber un diseño de resultados (pauta de distribución) ya que la distribución sigue un curso natural (vía mecanismo de mano invisible) denominado “orden espontáneo” que se configura mediante la percepción de los individuos a la hora de realizar algún intercambio.

Según lo anterior, la subjetividad como criterio de verdad es el fundamento del concepto de mercado para Hayek. Para el economista austríaco, el mercado es un flujo de información, por lo que cualquier tipo de planificación de la economía o intervención del Estado distorsionaría el sistema de información. Nozick comparte tal concepción. Así, cualquier tipo de distribución que surge de intercambios libres (mediante los principios retributivos) es justa. No importa quién termina con qué, con tal de que se respeten los principios anteriormente expuestos. Nozick justifica el Estado mínimo con base en los derechos; igualmente, su crítica a la redistribución radica en la idea de que este esquema (distributivo) va en detrimento de estos. Según sus planteamientos (1988, pp. 168-169), “los derechos [...] establecen los límites dentro de los cuales una opción social debe ser hecha excluyendo ciertas alternativas”; en este sentido, si alguien en su derecho de propiedad, es decir, en su “derecho a decidir qué hacer con lo que tiene”, decide acumular riqueza, no debería existir ninguna pauta de distribución impuesta que viole sus derechos. La libertad aquí expuesta por el autor permite entrever que esta se limita a la libertad como no-coacción, a la libertad de elección, de hacer o no hacer (libertad negativa).

La lógica del argumento anteriormente expuesto también concibe que una pauta (o diseño de distribución) se ve desajustada constantemente debido a los intercambios

entre los individuos y a sus decisiones personales (subjetivas), lo cual lleva a que la justicia distributiva requiera acciones de redistribución permanentes y, por consiguiente, la violación reiterada de los derechos. Debe recordarse que cualquier distribución que no se realice de conformidad con los principios retributivos es ilegítima y viola los derechos, por lo tanto, se concibe que un impuesto sobre la riqueza destinado a ser entregado a otro individuo es un tipo de robo, al que Nozick se refiere como una forma de trabajo forzado. Desde su teoría, se plantea una diferenciación entre ser forzado y tener opciones o alternativas limitadas. Según este argumento, se es forzado solo cuando algún individuo o grupo imponen o restringen intencionalmente alguna actividad. Ejemplo recurrente en la exposición de Nozick es el sistema tributario cuando este destina el excedente de la riqueza de los individuos a los menos aventajados. En este sentido, no importa si alguien posee más o menos riqueza, ya que si los individuos no conciben tal transferencia (redistribución), esta será considerada una forma de usurpación y violación de derechos. Por otro lado, y de acuerdo con el pensamiento de Hayek, las desigualdades económicas y sociales resultantes del orden espontáneo no deben ser susceptibles de evaluación moral (Hayek, 2001) porque estas no implican una intención, lo cual toleraría que una persona de escasos recursos socioeconómicos se alimentara de basura por su difícil situación, ya que no estaría siendo forzada a hacerlo (solo tendría alternativas limitadas).

Lo anterior suscita varios interrogantes: ¿verdaderamente las consecuencias del mercado no fuerzan a las personas en las posiciones más vulnerables?, ¿las estructuras resultantes como consecuencia de las interacciones del intercambio no son susceptibles de evaluación moral solo porque ser forzado implica intención?, ¿cuál es el límite de degradación, condiciones indignas o alternativas limitadas que deben soportar los más desfavorecidos para que la sociedad acepte una intervención?, ¿es acaso el mercado una entidad metafísica fuera de control o exterior al ser humano y la sociedad? Cualquier respuesta tendrá que partir del debate entre la libertad y la igualdad. El último tema tratado por Nozick versa sobre las estipulaciones presentes en la teoría de la apropiación de John Locke y en su explicación de por qué los límites a la propiedad en la teoría de Locke no irían en contradicción con el Estado ultra-mínimo.

Siguiendo la base teórica de Locke sobre la apropiación, que explica el surgimiento de los derechos de propiedad al agregar trabajo a algo, Nozick expone las limitaciones de esta. El derecho de apropiación de Locke es legítimo siempre y cuando sea “suficiente e igualmente bueno a los otros en común” (citado en Nozick, 1988, p. 177; Locke, 2010, p. 34), es decir, cuando no se empeora la situación de otros mediante alguna apropiación. La estipulación radica entonces en no empeorar la situación de otros a causa de una apropiación. Dicha estipulación se incumple en dos ocasiones. La primera es cuando un individuo pierde la oportunidad de mejorar su situación; la segunda, cuando el individuo no es capaz, siendo libre, de usar –sin apropiar– la cosa. Un punto central es la diferencia entre la propiedad y el uso. El empeoramiento de la situación de otros en la estipulación de Locke no incluye –y Nozick es enfático en esto– el empeoramiento cuando alguien resulte con opciones limitadas, ni tampoco las afectaciones por competencia en el mercado.

Nozick encuentra una indeterminación en la teoría de Locke ya que con la estipulación de lo “suficiente e igualmente bueno a los otros en común” se limitan los derechos de propiedad, pues si bien alguien no puede apropiarse de todo un recurso, ello no impide que lo compre todo (justicia en la transferencia), y en caso de que no pudiera hacerlo, se estaría forzando a la persona a restringir su libertad de acción y, por consiguiente, se violarían sus derechos. Nozick soluciona dicho conflicto en la teoría de Locke interpretando de nuevo la estipulación con la diferencia entre apropiación y uso. Siguiendo esta lógica, es suficiente e igualmente bueno a todos si los que no poseen son capaces de usar sin necesariamente apropiarse, tal como se expresó en la segunda condición de la estipulación. Ya que la apropiación total de algún recurso con posibilidad de uso para quienes no lo poseen no conlleva un empeoramiento bajo la estipulación lockeana. Así, el derecho de propiedad solo se podrá restringir para prevenir una catástrofe en la que el recurso en cuestión quede fuera del alcance de todos.

Nozick permite observar la diferencia entre la apropiación y el uso acudiendo a un ejemplo ilustrativo: “Un investigador médico que sintetiza una sustancia nueva que cura efectivamente una determinada enfermedad y que se niega a vender si no es bajo sus condiciones, no empeora la situación de otros al privarlos de aquello que sea lo que se ha apropiado” (1988, p. 181), ya que los otros estarían en la libertad de buscar la sustancia y prepararla o comprarla si tienen la capacidad de hacerlo; y quienes no puedan acceder a ella no estarían en una situación peor, pues solo se consideraría que poseen alternativas limitadas.

El ejemplo anterior es útil para sintetizar la teoría expuesta; no obstante, podemos acercarlo a un contexto más local. La práctica gubernamental en la era neoliberal ha buscado la justificación de medidas y decisiones político-administrativas mediante la teoría libertaria. Una aplicación de políticas de este corte en Colombia es la Ley 30 de 1992, con la cual se consolida la organización del mercado privado de la educación superior. Es así como la expansión de diversos operadores privados se podría justificar a partir de la reinterpretación de la estipulación de Locke sobre la apropiación y el uso; en este sentido, los límites de precio (Art. 69. Autonomía Universitaria) no constituyen un empeoramiento de quienes no poseen los recursos para acceder al servicio, sino que, por el contrario, esto aumentaría la libertad (negativa) de los ciudadanos al aliviar las cargas impositivas por la reducción de la demanda en educación pública reemplazada por la privatización. Situación de precarización a costa de la expansión de dichos servicios en contextos desiguales, con lo cual se los despoja de la categoría de derechos.

Referencias

Congreso de la República de Colombia (1992, diciembre 29). *Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 40.700. Recuperado de <https://bit.ly/2lmNUpt>.

Congreso de la República de Colombia (2018). Proyecto de Ley 131 de 2018: Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2mkGlzl>.

Hayek, Friedrich A. (2001). *Principios de un orden social liberal*. Madrid, España: Unión Editorial.

Locke, John (2010). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Tecnos, Madrid.

Nozick, Robert (1988 [1974]). Prefacio; La justicia distributiva (cap. VII). En *Anarquía, Estado y utopía* (pp. 7-11; 153-227). México: Fondo de Cultura Económica.

Orozco Tascón, Cecilia (2019, marzo 23). “La restitución de tierras está atrapada”, denuncia abogado Gerardo Vega. *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2Wnct2t>.

Rawls, John (2012 [1971]). *Justicia como equidad: Materiales para una teoría de la justicia* (Miguel Ángel Rodilla, Trad.), 3.^a ed. Madrid, España: Tecnos.

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

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[®]

Vigilada Mineducación