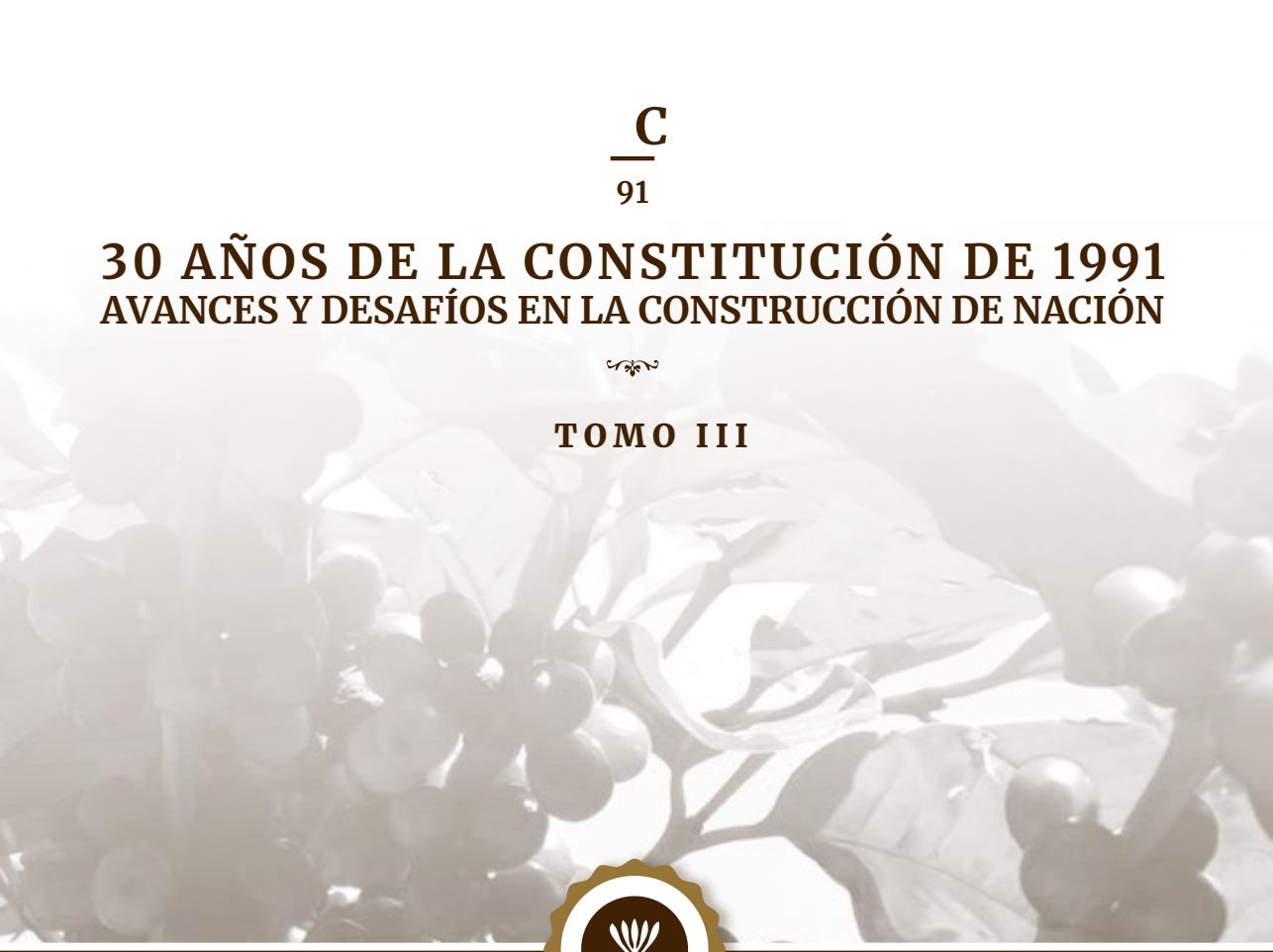
C
91

30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN

TOMO III



Proponer la Constitución de 1991 en clave de economía y sociedad civil

Editores:
Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Ofir Aurora Chaparro Rojas

POLI
POLITÉCNICO GRANCOLOMBIANO
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA

C
91

30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN

TOMO III

Proponer la Constitución de 1991 en clave de economía y sociedad civil

Editores

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Ofir Aurora Chaparro Rojas

POLI
POLITÉCNICO GRANCOLOMBIANO
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA

© **Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano**
Calle 61 No. 7 - 66
Tel: 7455555, Ext. 1516
Bogotá, Colombia

ISBN COLECCIÓN: 978-628-7534-01-8
ISBN VOLUMEN III 978-628-7534-04-9

Equipo editorial

Eduardo Norman Acevedo
Director editorial

Carlos Eduardo Daza Orozco
Analista de producción editorial

Oscar Andrés Díaz Vásquez
Corrección de estilo

Nelson Rocha Sánchez
Diseño y diagramación

https://www.flickr.com/photos/ceasol
Fotografía de Portada

¿Cómo citar este libro?
Wilches-Tinjacá, JA.; Chaparro-Rojas, OA. *(Eds.) (2021) 30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación. Tomo 3: incluir subtitulo.* Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

Creado en Colombia
Todos los derechos reservados

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o medio existentes o por existir, sin el permiso previo y por escrito de la Editorial de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

Para usos académicos y científicos, la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano accede al licenciamiento *Creative Commons* del contenido de la obra con: Atribución – No comercial – Sin derivar - Compartir igual.

El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con propósitos académicos siempre y cuando se indique la fuente o procedencia.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor(es) y no constituye una postura institucional al respecto.

La Editorial del Politécnico Grancolombiano pertenece a la Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia (ASEUC).

El proceso de *Gestión editorial y visibilidad en las Publicaciones* del Politécnico Grancolombiano se encuentra CERTIFICADO bajo los estándares de la norma ISO 9001: 2015 código de certificación ICONTEC: SC-CER660310

Wilches Tinjacá, Jaime Andrés.; Chaparro Rojas, Ofir Aurora (Editores)
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación. Tomo 3: incluir subtitulo / Alejandro Toca; Claudia Milena Pico Bonilla; Oscar Eduardo Pérez Rodríguez; María Gabriela Ramos Barrera; Juan Guillermo Falkonerth Rozo; Roxana Méndez González; Sandra Patricia Giraldo Giraldo; Dustin Tahisin Gómez Rodríguez; Natalye Velasco Castañeda; Ehyder Mario Barbosa Pérez; María Yolanda Laverde Guzmán; Oscar Iván Parra Camacho; Luz Alejandra Cerón Rincón; Juan Carlos Sánchez Sierra; Andrés Peña-Galindo; Alejandro Toca; Santiago Giraldo-Luque; Laura Casamitjana García; Helena Rodríguez Gómez; Elena Bulet i Llopis; Andrés Mauricio Alegría Polanía; Óscar Javier Zambrano Cruz; Laura Frida Weinstein; Aiden Salgado Cassiani; Alejandro González Santafé; Oscar Iván Parra Camacho; Luis Felipe Vega; Germán Muñoz González; Diana Díaz Soto; 1ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Politécnico Grancolombiano; 2021.

261 p. ; il.; 17 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN COLECCIÓN: 978-628-7534-01-8
ISBN VOLUMEN III 978-628-7534-04-9

1. Derecho -- Colombia 2. Constitución política -- Colombia 3. Desplazamiento forzado -- Colombia 4. Aspectos sociales 5. Ciencias sociales -- Colombia I. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. II. Tít.

SCDD 323

C
91

30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN

TOMO III

Proponer la Constitución de 1991 en clave de economía y sociedad civil

Editores

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Ofir Aurora Chaparro Rojas

Tabla de Contenido

Prólogo 7

Presentación 11

Capítulo dieciocho 15
Carta magna: dialéctica entre liberalización económica y fortalecimiento del Estado
Alejandro Toca Camargo

Capítulo diecinueve 33
Cambio institucional en los noventa y el debilitamiento de las estructuras productivas: el caso de la industria en Colombia
Claudia Milena Pico Bonilla
Óscar Eduardo Pérez Rodríguez
María Gabriela Ramos Barrera

Capítulo veinte 61
Constitución económica, empresa y transformación digital
Juan Guillermo Falkonerth Rozo
Roxana Méndez González

Capítulo veintiuno 81
Emprendimiento y empresa: la regulación desde 1991, ¿ruta del desarrollo o letra muerta?
Sandra Patricia Giraldo Giraldo

Capítulo veintidos 97
La bioeconomía y su desarrollo desde la Constitución de 1991: avances y retrocesos?
Ehyder Mario Barbosa Pérez
Natalye Velasco Castañeda
Dustin Tahisin Gómez Rodríguez

Capítulo veintitres 113
El neoliberalismo en la transición del gobierno estatal a la gobernanza financiera en Colombia
Oscar I. Parra
Alejandra Cerón

Capítulo veinticuatro 134
Los jóvenes y la Constitución de 1991: fracturas en la política pública y la cultura política
Juan Carlos Sánchez Sierra

Capítulo veinticinco 149
Inserción homogénea: Constitución de 1991 e inclusión indígena
Andrés Peña Galindo
Alejandro Toca Camargo

Capítulo veintiseis 165
Mujeres en pie de paz: exclusión y memoria de las mujeres víctimas del conflicto armado desde sus territorios
Laura Casamitjana García
Helena Rodríguez Gómez
Elena Bulet i Llopis
Santiago Giraldo-Luque

Capítulo veintisiete 187
Constitución de 1991: promesas, vacíos y retos para las personas LGBTIQ+
Andrés Mauricio Alegría Polanía
Óscar Javier Zambrano Cruz
Laura Weinstein

Capítulo veintiocho 207
Hacia una historiografía plural en Colombia
Aiden Salgado Cassian
Alejandro González Santafé

Capítulo veintinueve 223
Consideraciones ético-jurídicas de las personas con discapacidad, tras la Constitución de 1991
Oscar I. Parra
Luis Felipe Vega

Capítulo treinta 243
"Los atentados contra la libertad de expresión y la libertad de prensa en Colombia [...] muestran que la salud de la democracia anda mal". Treinta años de una constitución hecha trizas
Diana Díaz Soto
Germán Muñoz González

Foto: Teresa Grau Ros - https://www.flickr.co

Prólogo

El presente continuo actúa de manera particular en los tiempos y espacios en los que vivimos. Hacemos una apología del pasado, nos quejamos de las angustias del presente y diseñamos narrativas apocalípticas del futuro. En conversaciones cotidianas se mira de reojo al que tenga una visión ponderada de la realidad. La moda o la vanguardia asume como mandato que debemos decir "¡Estuvimos bien, estamos mal y estaremos peor!". Como respuesta a este mandato del pesimismo, hay una corriente de optimismo desacerbado que intenta indicar que todo puede ser susceptible de mejorar: "¡Siempre hay color esperanza!".

En las dos orillas emocionales ha hecho carrera la palabra "¡crisis!". Con este adjetivo, los pesimistas denominan todo lo que quiere evitar el paso por el debate riguroso, los datos empíricos y las propuestas efectivas. Crisis de la familia, crisis de la política, crisis de la sociedad, crisis de los valores, crisis del arte, crisis de la academia, y la lista se alarga en un infinito de variables que tienen en el adjetivo la forma precisa de nombrar una situación a la que no queremos enfrentar.

Los optimistas dirán que las crisis solo son el obstáculo mental de los que no quieren ver una oportunidad. Y por eso recrean mundos ideales en los que aconsejan fortaleza mental, asumir la cotidianidad como una cuestión de voluntad y de reto constante frente a un destino que puede configurarse hostil e injusto. Incluso, tildarán de holgazán, improductivo o inconsciente a quien pretenda cuestionar los estatutos idealizadores que pregonan las fórmulas para lograr ascenso económico y reconocimiento social.

Y de esta manera, se han (mal) invertido 200 años en la construcción de un proyecto inconcluso de país. Pesimistas y optimistas han debatido lo urgente y no lo necesario, y se han envuelto en una lucha sin cuartel por el significado de lo que debería construirnos y constituirnos como colombianos. La crisis siempre ha estado y nunca la hemos resuelto porque es la palabra preferida para dejar hacer y dejar pasar. Nos hemos

urbanizado, industrializado e insertado al mundo global, más por la suma de luchas individuales en la legalidad-ilegalidad (de sortear los obstáculos por cierto arraigo cultural asociado al empuje, a las ganas de salir adelante, a triunfar a las buenas o a las malas) que por acciones institucionalizadas, producto de la planeación y de los esfuerzos articulados entre los sectores público-privado.

El 4 de julio de 1991 el país estaba en una "crisis". El narcotráfico había logrado permear a las instituciones estatales, y sus funcionarios se habían dejado seducir por el dinero y la corrupción moral. El terrorismo se había apoderado de las ciudades capitales, mientras en la Colombia olvidada, guerrillas y paramilitarismo se posicionaban como poder de jure y de facto. Con la promulgación de la carta magna, impulsada por movimientos juveniles y mínimas voluntades de elites políticas y económicas, se empezaba el camino por un nuevo contrato social. Los abrazos entre diferentes sectores sociales indicaban que los estragos de la Constitución de 1886 se enfilaban a recuperar el tiempo perdido por narrativas obsesionadas en el centralismo, la exclusión y el olvido.

No obstante, la "crisis" continuó porque es una palabra que aceita negocios, moviliza intereses particulares y deja en una posición cómoda a los que quieren quejarse o sobreestimar las capacidades de ser un Estado viable. La promesa de la Constitución de 1991 como conjurador de la crisis no tuvo los efectos esperados, pero sí permitió avanzar en la conquista de derechos que nos han permitido estar al filo del caos, pero sin caer de manera absoluta al abismo. La "crisis" preocupa, pero no tiene el impulso suficiente para convertirse en una razón suficiente orientada a la formulación de políticas de Estado con perspectiva de largo plazo. Parece importar más el personalismo de quien ejecuta una acción gubernamental o trenzarse en luchas egocéntricas por un lugar en la historia. Y aún más preocupante, se omite el poder de los sectores ilegales para imponer sus intereses o reemplazar al Estado en los lugares donde la Constitución de 1991 es una quimera.

En el momento de escribir este prólogo, afrontábamos una "crisis" más en el inventario. La Constitución de 1991 cumple tres décadas en medio de un estallido social (el mismo de toda la historia, pero esta vez catalizado por el poder de las redes sociales, los efectos de la pandemia de la COVID-19 y el desencanto de millones de jóvenes). Algunos sectores sociales han sugerido incluso la idea de una constituyente: idea que, por supuesto, seduce a la polarización política, y se pone en discursos que hablan con ligereza en el sustento, pero altivez en la retórica de temas como la reducción del congreso, las reformas a la salud, la educación, la vivienda, entre otros tantos anhelos que suelen pensarse. Encontrarán el paraíso ideal en las disposiciones normativas, pero que, en el fondo, pueden encontrar solución si se mirara de una manera responsable y ética los alcances y la importancia de defender los sustentos filosóficos que se concibieron hace 30 años y que no se deben romantizar, pero tampoco desechar como letra muerta.

Por esa razón, este libro, resultado de investigación y dividido en 3 tomos con 30 capítulos, tiene como objetivo hacer una pausa en el camino, rumiar (en sentido nietzscheano) los sentidos y significados y proyectar escenarios de convergencias y consensos en los que la Constitución de 1991 puede llegar a orientar los avances y desafíos en la construcción de nación. Por supuesto, hay vacíos y narrativas que la carta magna no ha logrado solventar. No obstante, pensar en un marco normativo distinto es seguir haciendo juego a la instrumentalización de la "crisis", y con ello, a los sectores que se han beneficiado de sus usos y abusos.

En esta dirección, para la realización de este proyecto editorial fueron convocadas voces de distintos sectores con el fin de responder a lo que tanta preocupación genera cuando se piensan en soluciones y que el investigador Hernando Gómez Buendía denominó la hipótesis del almendrón; la viveza individual y la bobería colectiva, o en otras palabras, la obsesión por creer que las soluciones definitivas provienen de líderes mesiánicos y no de transformaciones paulatinas agenciadas por acciones colectivas.

El resultado nos lleva a una obra que va más allá de la revisión jurídica o la interpretación positivista de la norma. Se trata de un equipo interdisciplinar compuesto de 27 mujeres y 30 hombres de distintas regiones, formados en disciplinas como administración pública, ciencia política, comunicación social y periodismo, economía, sociología, psicología y filosofía; investigadores con trayectoria en universidades públicas y privadas, centros de pensamiento, instituciones estatales y privadas; intelectuales comprometidos con la defensa de lo público como espacio vital para la democracia deliberativa; ciudadanas y ciudadanos que consideran que este país merece la oportunidad de reinventarse a pesar de sus contradicciones y procesos fallidos.

Los lectores podrán encontrar perspectivas diversas, respetuosas de la diferencia y conscientes de la importancia de evaluar la Constitución de 1991 con sus fortalezas sin caer en la apología ideologizada y sus debilidades, y sin caer en el denuncismo sin transformación. Con un pie en la historia y otro en la coyuntura, se presentan un caleidoscopio que evita adjetivar si todo tiempo pasado fue mejor, si el presente es un caos o que las próximas generaciones son el futuro. La ecuación parece ser más sencilla, pero no por ello menos compleja de resolver: la Constitución de 1991 sigue presentándose como un principio orientador que garantiza la coexistencia de la diferencia y la defensa frente a fuerzas oscuras que se resisten a una visión incluyente, territorial y pluricultural.

Estos propósitos no hubieran sido posibles sin el apoyo de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Reconocimiento especial a Jenny Hernández Niño (Directora de Investigación), Deisy De la Rosa Daza (Decana de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Mauricio Martínez (Director de la Escuela de Administración y Competitividad), Claudia Pico (Coordinadora de Investigaciones de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Eduardo Norman (Director de la Editorial),

Carlos Eduardo Daza Orozco (Analista de producción editorial) y su equipo de trabajo por la impecable labor en un libro que esperamos convertir en un referente de discusión para la comunidad académica, pero también para el ciudadano de a pie.

Este trabajo no se detiene con la publicación de esta obra. Desde el programa de Administración Pública se avizora como el inicio de una política de investigación que esté sintonizada con las necesidades del debate público. Por ejemplo, el 2022 traerá una agenda electoral que incluso seguirá debatiendo los principios fundamentadores de la Constitución de 1991, sus alcances en la resolución de problemas multisectoriales y las claves de economía y sociedad para satisfacer las demandas que pujan por soluciones eficaces y efectivas. Esperamos estar en ese momento preparados con iniciativas editoriales que promuevan análisis, pedagogía e ideas que estimulen el debate respetuoso y eviten reducir la discusión a la palabra "crisis".

En nuestro deber como académicos ser indiferente en estos tiempos sería prestar un flaco servicio a la sociedad y contribuir a la desesperanza por el argumento... cuando parece que triunfan las pasiones por el significado vacío.

Editores
Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Ofir Aurora Chaparro Rojas

Presentación

Proponer la Constitución de 1991 en clave de economía y sociedad civil

La Constitución de 1991 representa un caso interesante para estudiar el papel de las comunidades y las élites en el proceso de consolidación del Estado y la configuración de nación. Las trayectorias históricas en la definición del modelo económico y político en el país han llevado a identificar la constante histórica en la que se señala la necesidad de articular los intereses de las élites con un modelo económico y social, que propenda por la equidad en el acceso a oportunidades y obtención de recursos.

Las disputas por el poder político protagonizadas por las élites y organizaciones sociales han sido una constante en la evolución de las instituciones políticas en Colombia, creando un balance entre intentos de modernización y formas tradicionales de gobierno; es decir, estos grupos de poder cuentan con influencia en la definición del modelo de país, que se pretende configurar y proyectar. Por esta razón, la investigación busca identificar el rol de estos actores en la construcción y estructuración de comunidades políticas nacionales.

De este modo, se analiza el papel de las élites en los procesos de construcción de nación de manera paralela al rol de las clases subalternas en dichos procesos. En este sentido, se propone identificar las estrategias jurídicas, económicas y políticas en las que coinciden las élites; y que son implementadas para mantener sus privilegios y reprimir sectores sociales con la capacidad de plantear un orden alternativo.

El tercer tomo inicia con Alejandro Toca Camargo, quien establece la relación entre globalización y democracia, y cómo ha estado sumergida en diversos desafíos que generan una contradicción entre aspiraciones progresistas por la conquista de derechos y visiones retardatarias por la defensa de intereses económicos.

Claudia Milena Pico Bonilla, Óscar Eduardo Pérez Rodríguez y María Gabriela Ramos Barrera, ofrecen un recorrido histórico sobre el proceso de industrialización en Colombia a partir de la década de los 90. El desarrollo del trabajo se sirve de elementos cuantitativos para así entender que este proceso de modernización, pese a sus buenas intenciones, generó el efecto contrario: un proceso de desindustrialización y desaceleración de la economía catalizado por el modelo neoliberal.

"Constitución económica, empresa y transformación digital" se titula el capítulo de Juan Guillermo Falkonerth Rozo y Roxana Méndez González, quienes analizan las trasformaciones del concepto "empresa comercial" con un recorrido histórico desde 1936, pasando por la Constitución Política de 1991 y llegando hasta la pandemia del coronavirus.

En diálogo con el capítulo anterior, Sandra Patricia Giraldo realiza un análisis tripartito (Estado, sociedad, Constitución de 1991) para entender si en el país, factores como la creación de empresa brindan un ecosistema emprendedor.

Ehyder Mario Barbosa Pérez, Natalye Velasco Castañeda, Dustin Tahisin Gómez Rodríguez y María Yolanda Laverde, presentan el concepto de bioeconomía como variable fundamental en la exploración de otras fuentes de ingresos que han sido menospreciadas por la ausencia de políticas sectoriales. Para los autores, abrir paso a estos modelos permitirá no solo tener una fuente de ingresos, sino abrir paso a modelos más amigables con el medioambiente.

En el texto de Oscar I. Parra y Alejandra Cerón se realiza una recopilación teórica del neoliberalismo como eje clave de las reformas que se han dado en el país. En su indagación, los autores refuerzan la idea de una Constitución contradictoria en la conquista de reivindicaciones sociales, pero restrictiva en las estrategias económicas, para garantizar el goce efectivo de dichos derechos.

"Los jóvenes y la Constitución de 1991: fracturas en la política pública y la cultura política" de Juan Carlos Sánchez Sierra, centra su análisis en las iniciativas gubernamentales juveniles, con un recorrido histórico que demuestra que en algunos casos los jóvenes han logrado promover cambios y reformas como la Constitución de 1991. No obstante, la condición de ser joven en Colombia es paradójica y todavía genera miedo, desencanto e incertidumbre ante el fracaso que supone conquistar derechos, pero ver desidia o inercia en la concreción de dichas conquistas.

Andrés Peña Galindo y Alejandro Toca Camargo con un análisis documental y teórico exploran la integración de grupos indígenas dentro de los mecanismos políticos y de participación ciudadana a partir de la Constitución de 1991, siguiendo los postulados de la agenda liberal, con el fin de sacar a esta comunidad de la exclusión y de los prejuicios enmarcados por las viejas herencias de la Constitución de 1886.

Laura Casamitjana García, Helena Rodríguez Gómez, Elena Bulet i Llopis y Santiago Giraldo-Luque, retoman a otra de las poblaciones excluidas de la concep-

ción de un proyecto de nación. En su trabajo destacan la ausencia de las mujeres en diferentes hechos históricos, como ha sido la Constitución de 1991 y el acuerdo de paz (con resultados modestos en su aplicación). El grupo de trabajo plantea la necesidad de instaurar políticas de igualdad e inclusión social, como estrategia para lograr cambios que generen otras visiones de país y que superen el machismo institucional y estructural.

El capítulo de Andrés Mauricio Alegría Polanía, Óscar Javier Zambrano Cruz y Laura Weinstein se enfoca en la población LGBTIQ+. Al igual que con otros grupos, la carta magna plasmó políticas no discriminatorias que muestran cómo 30 años después (a pesar de amplios espacios en los que se han ganado derechos) siguen existiendo vacíos que se logran defender o presionar ante instancias decisorias, cuando existe trabajo orgánico, constante y articulado.

El siguiente capítulo se titula "Hacia una historiografía plural en Colombia". Aiden Salgado Cassiani y Alejandro González Santafé muestran con su análisis cómo los problemas presentes en la Constitución de 1991 provienen en parte por el discurso historiográfico tradicional. Los autores señalan cómo la historia en Colombia ha dejado de lado narrativas de otros actores, lo que ocasiona que la historia sea vista desde una sola perspectiva afectando el desarrollo actual de la nación.

El capítulo de Oscar I. Parra y Luis Felipe Vega se enfoca en la población discapacitada como estudio de caso para identificar la garantía a los derechos de las minorías y grupos vulnerables en la Constitución de 1991. El escenario de atención a diversas demandas es todavía incipiente, pero los autores llaman la atención sobre la posibilidad de encontrar en la doctrina constitucional elementos necesarios que activen escenarios de presión y gestión ante las instituciones estatales, encargadas de planear acciones en procura de mejorar la calidad de vida de esta población.

Cierra el tomo III con una entrevista del investigador Germán Muñoz González a la periodista Diana Díaz Soto, en la que se plantea el panorama de la libertad de expresión en Colombia. Una radiografía cruda, donde se refuerza la idea de contar con un sistema de frenos y contrapesos institucionales que logren neutralizar los abusos de poder, propios de un campo estratégico como la información y los medios masivos de comunicación.

El tomo III invita a reflexionar sobre las problemáticas que demandan la construcción de nación y la reconfiguración de lo público-privado en Colombia. Estos análisis se ven supeditados a una interpretación positivista de las normas que, si bien deben ser incorporadas, en ocasiones están descontextualizadas o no tienen recursos explicativos para dar cuenta de la particularidad que encarna la disputa entre élites y organizaciones sociales por el modelo de país.

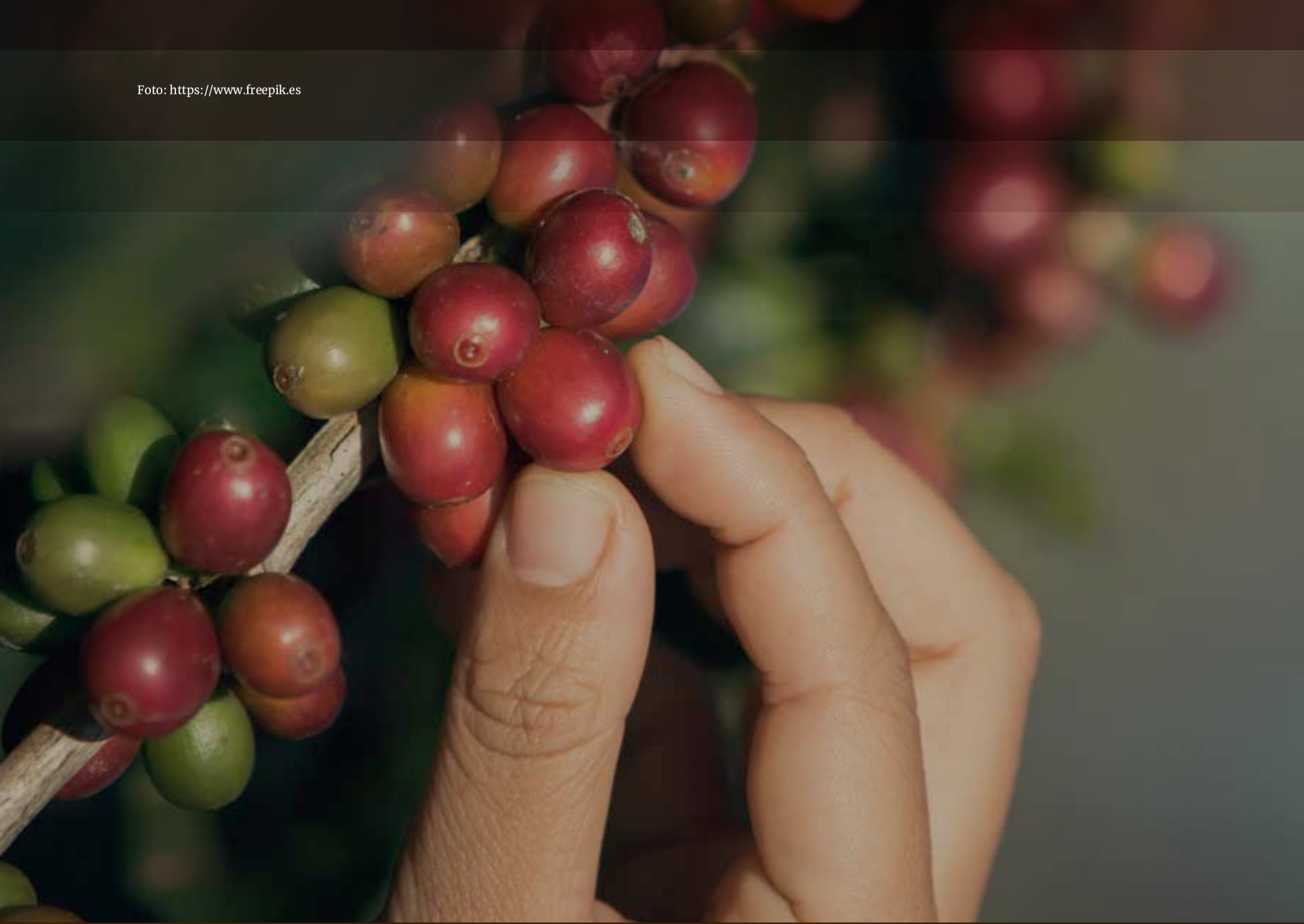


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo dieciocho

Carta magna: dialéctica entre liberalización económica y fortalecimiento del Estado

Capítulo 18

Carta magna: dialéctica entre liberalización económica y fortalecimiento del Estado

*Alejandro Toca Camargo**

Introducción

Tras la disolución del bloque soviético, desde Occidente se impulsó el modelo de la globalización económica junto con la idea de difundir los valores de la democracia liberal alrededor del globo. Se esperaba que, a través de la técnica del contagio, las transiciones democráticas y los avances tecnológicos permearan los autoritarismos y sociedades más cerradas, haciéndolas competitivas, dotadas de las ventajas que, para ese momento, gozaban las potencias industrializadas de Occidente.

Ahora bien, aunque la economía se mundializó, los aspectos políticos continuaron siendo locales; las demandas sociales y las realidades del mercado, a pesar de que se creyera lo contrario, diferían en sus ideas de cómo generar bienestar. Colombia no fue la excepción, como lo afirman Ocampo y Romero (2015), las realidades de la liberalización económica pedían menos Estado, mientras que el proceso que iniciaba con la nueva Constitución buscaba solucionar la crisis institucional y social a través de su ampliación.

* Doctorando en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública. Profesor investigador de tiempo completo del programa de Administración Pública de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Catedrático de la Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro" – ESPOL. Miembro de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL), miembro de la Red Intercol, y miembro del Grupo de Investigación Administración, Competitividad y Sostenibilidad (GACS).

Este capítulo explora los retos a los que se ha visto abocada la sociedad colombiana desde la Constitución de 1991 al tratar de conciliar la relación entre globalización y democracia, que no es siempre lineal ni se caracteriza por rigideces estructurales. En este sentido, considera, como lo señalan Calderón y Castells (2019), tanto las particularidades del crecimiento económico, así como las sociales, culturales, institucionales y de relación con el sistema global que, en su conjunto, pueden explicar esta dialéctica no acabada entre los fines del Estado y las realidades actuales del mercado.

De los principios fundamentales

Múltiples fueron los factores sociopolíticos que vivió la sociedad colombiana durante los años ochenta, los cuales dieron como resultado un proceso de consulta que derivó en la actual Constitución Política. Sin embargo, es importante rescatar que, a pesar de obedecer a un tiempo turbulento de la historia del país, casi como la mayoría de los anteriores, esta constituyente no supuso un arreglo a la situación de entonces, sino que se proyectó en el tiempo, manteniendo los principios fundamentales que propiciaron la garantía de los derechos fundamentales. No obstante, tampoco hay que olvidar que dos fuentes opuestas participaron en su ideación; por una parte, el activismo político que representaba el desencanto por los partidos tradicionales –representatividad política que ponía los destinos de todos en las manos de unos pocos–, y la necesidad de un Estado que se fortaleciera para el cumplimiento de una de las funciones fundamentales desde la revolución keynesiana: propiciar el bienestar general. Y por otro, la apertura a las realidades de la economía de mercado y el "Consenso de Washington" (Ocampo y Romero, 2015).

En consecuencia, el presente capítulo pretende abordar, a manera de estudio contextual con enfoque socioeconómico, las actuales condiciones del conjunto de la sociedad colombiana a la luz de dos premisas esenciales del proceso constitucional que comenzó en 1988, a saber: la apertura de la economía a las fuerzas del mercado y la ampliación del Estado como garante del bienestar de la ciudadanía. Para esto se abordará el contexto de los años ochenta, y en seguida los años noventa como desafío de acomodación entre una institucionalidad que buscaba fortalecerse y abrirse al mercado al mismo tiempo. Posteriormente, se consideran las condiciones estructurales del modelo de la globalización y su devenir histórico y funcional durante los últimos treinta años. En este sentido, también se revisará el contexto de América Latina bajo las condiciones que impone el mercado y el actual descontento por la creciente desigualdad política, social y económica; así mismo, se analizará el actual papel del Estado en su relación con la economía de mercado y las demandas sociales que hoy parecen agudizarse.

Del sonido de los 80

La década de los ochenta representó para el Estado colombiano una serie de retos y cambios fundamentales tanto en el ámbito social como al interior de su propia estructura. En consecuencia, se dio paso a procesos de paz significativos como los desarrollados con las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo), el EPL (Ejército Popular de Liberación) y el M-19 (Movimiento 19 de abril). Además, se estableció un nuevo intento de reforma del Estado, el cual pretendía impulsar la descentralización como proceso para dotar a los territorios de mayor autonomía; esto, considerando los resultados del informe "Bird-Wiesner" (Misión de Finanzas Intergubernamentales, 1981), que revelaban un excesivo centralismo administrativo y presupuestario por parte del Gobierno nacional.

Así mismo, otros procesos en el ámbito internacional acompañaron estos procesos e impactaron en la población más joven de la época en Colombia. Con la profundización de las ideas de la economía de mercado, denominada por algunos como "neoliberalismo", los Estados y los gobiernos retrocedieron con respecto a su presencia en la sociedad para dar paso a la autorregulación del capitalismo. Esto llevó a que muchas de las demandas de la sociedad no se vieran satisfechas y que se percibiera un abandono de las funciones y la naturaleza del Estado por parte de los gobiernos de turno. En consecuencia, la sociedad civil optó por representarse a sí misma, lo que llegó a denominarse como la "sociedad red" (Castells, 2010), en la cual el auge de los movimientos sociales y el activismo contrastó con la existencia menguante de los partidos políticos bajo un sistema que era mucho más representativo que participativo.

Ahora bien, el contexto sociopolítico colombiano enmarcado en estos dos grandes ámbitos –las negociaciones de paz con los grupos armados y el proceso de descentralización– puso de presente la necesidad de fortalecer el aparato estatal en lo nacional y al interior de los territorios, por lo general receptores directos de las olas de violencia que se desatan, la corrupción y la imposición de poderes alternos como las guerrillas, los grupos paramilitares y el crimen organizado. Por tanto, la autonomía, al menos administrativa, era un imperativo con el objetivo de dar mejores respuestas a las demandas de la población a partir de desarrollar en lo local las capacidades necesarias para gestionar los recursos y hacer frente a las amenazas existentes en el territorio. Por otra parte, la reducción estatal también era un desafío para la sociedad colombiana, en términos de dinamizar las fuerzas políticas y administrativas del país buscando encausarlas hacia un propósito nacional común desde la autonomía territorial. Si bien durante los años setenta el Estado experimentó una expansión moderada de su burocracia (Gaviria y Baquero, 2015). No obstante, como lo afirman Ocampo y Romero (2015), dicha expansión no era significativamente grande como tendía a señalarse.

En consecuencia, durante los años ochenta el aparato burocrático bebió de dos fuentes: el fortalecimiento de su presencia en el territorio –durante el primer lustro– y dar respuesta a las medidas planteadas por lo que se va a denominar posteriormente el "Consenso de Washington" (Calderón y Castells, 2019), a partir de las cuales buscó reducirse implementando la fórmula de las privatizaciones, estrategia de la cual aún se siguen analizando sus resultados.

Ahora bien, el orden público y las catástrofes naturales no dejaron de ser un factor determinante; el encumbramiento de los carteles del narcotráfico y su entrada a los altos círculos sociales y de la política, la formación de grupos de autodefensa en Puerto Boyacá, Córdoba y Urabá, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y la tragedia de Armero, contaron entre los fenómenos de una época difícil. Este aparente caos supuso la búsqueda de otros caminos y la aparición de nuevos actores como el movimiento de la Séptima Papeleta, que veía en la reforma constitucional una oportunidad para rencaminar el rumbo del país a través de la participación ciudadana en los temas álgidos de la vida nacional.

De esta manera, el proceso constitucional coincidió con acontecimientos internacionales que cambiarían el rumbo de los sucesos en buena parte del globo, en contraposición a lo que Francis Fukuyama (1992), al menos por un tiempo, denominó como "el fin de la historia". La caída del bloque soviético y el establecimiento de los Estados Unidos como única potencia, abanderada de la democracia liberal, las libertades individuales y los valores de Occidente, repercutieron en la vida nacional como una nueva idea para afrontar el fin de milenio y comenzar una época prospera en el siglo XXI.

Así mismo, el auge de la globalización se configuró como un conjunto de desafíos relevantes que eventualmente impactarían el devenir de las sociedades contemporáneas y, por supuesto, de la región, como: la confianza en que la economía de mercado llevaría bienestar a las personas; la búsqueda del desvanecimiento de las fronteras comerciales, que también ha implicado ceder algún grado de soberanía; las eventuales crisis del modelo capitalista y el mismo papel estatal, entre otras. Elementos que en cierta forma podrían explicar la transición que experimenta actualmente la región, cuyas demandas, en general, están por el orden de exigir mayor presencia estatal en cuanto a la garantía de los derechos y dinamizar la economía en el actual contexto de pulso económico entre los Estados Unidos y China, la guerra por los precios del petróleo y, por supuesto, la pandemia de COVID-19.

Finalmente, de los noventa: entre "La Revolución" y "El salto"

Con la llegada de la década de los noventa, la administración de Cesar Gaviria impulsó reformas aún más profundas en materia económica. "La apertura económica", como

se llamó este paquete de cambios, tenía como objetivos mejorar la gestión del Estado y responder a las necesidades sociales, así como acelerar el crecimiento económico. De esta manera, nuevamente estaba sobre la mesa el dualismo de resolver temas sociales y de abrir la economía a las nuevas realidades del mercado; en el medio, el proceso constitucional reclamaba a su vez el fortalecimiento estatal como fórmula para hacer frente a la crisis institucional y social que vivía el país.

Dentro de este panorama se encontraban dos líneas de acción inmediata: 1) el retraimiento de las funciones del Estado en sectores estratégicos para la economía, igual que sucedió en otros países de Latinoamérica, como Chile, y 2) enfocar los esfuerzos y los recursos hacia el ámbito social. No obstante, el modelo de Gaviria intentaba, a través de la "sustitución de importaciones" como eje fundamental de su política, poner en práctica una estrategia ya utilizada en los cincuenta y que en los setenta evolucionó a un modelo mixto, pero que no rindió los frutos prometidos; esta combinaba la apertura con el proteccionismo necesario para poder competir en el mercado internacional.

De la misma manera, tanto Gaviria –con la "Revolución pacífica"– como su sucesor, Ernesto Samper –con el "Salto social"–, bajo la premisa de la apertura, apoyaron la ampliación del gasto social, lo que se ha considerado un puente entre esta idea aperturista y el espíritu de la Constitución de 1991. En este sentido, Ocampo y Romero (2015) afirman:

> La nueva carta política siguió una ya larga tradición, que se remonta a la inclusión de los principios de la intervención del Estado en la economía, en las reformas constitucionales de 1936 y 1968, y al concepto de la reforma de 1936 según el cual "la propiedad es una función social que implica obligaciones". La Constitución de 1991 reiteró estos principios y amplió considerablemente las normas constitucionales sobre la intervención estatal. Definió a Colombia como un "Estado social de derecho" y estableció que los objetivos de la intervención estatal son "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". (p. 295)

Por tanto, su articulado reiteró las ideas acerca de la garantía de derechos económicos, sociales, colectivos y culturales, de modo que esta garantizara no solo su función, sino la capacidad de intervenir o retraerse según fuera el caso. Por tanto, estableció principios según los cuales es prerrogativa del Estado velar por la promoción del bienestar económico de los ciudadanos colombianos a partir de garantizar la propiedad y sus formas asociativas, así como la participación en la gestión de las empresas por parte de los tra-

bajadores. Así mismo, trató de dibujar un sencillo pero complejo sistema de planeación que dinamizara lo regional y lo nacional, en aras de dar respuesta a los principios mismos de la descentralización y la autonomía fiscal.

Del contexto internacional: globalización y capitalismo

Durante los últimos 30 años, la globalización, como fenómeno económico, tecnológico, político, social y cultural, ha planteado importantes cuestiones sobre la capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y en general de las instituciones estatales en América Latina y el Caribe a la hora de generar procesos de gobernanza pública, formulación de políticas públicas y control social. El impacto de las normas y prescripciones internacionales en cuanto a desregulación y la reforma administrativa basada en el mercado enfrentan a los gerentes públicos, grupos de interés y actores no gubernamentales, entre otros, a desafíos cruciales sobre estos asuntos y la posibilidad de generar desarrollo económico y sostenibilidad.

Luego de la quiebra de *Lehman Brothers* en 2008, debido a la crisis financiera de 2007, persisten dos preguntas: ¿cómo sucedió?, ¿puede volver a pasar? En general, las preocupaciones están centradas en el funcionamiento de las finanzas, pasadas o futuras. Sin embargo, subyace un fenómeno crítico dentro de este contexto, del cual es importante identificar el conjunto de factores que lo han determinado. Un aparente agotamiento del dinamismo del capitalismo y la crisis que vio la luz en 2008 están desembocando en una globalización económica (PIIE, 2020) –agrietada en su estructura actual– que trae contextos económicos y sociales no deseados.

En términos generales, el capitalismo descansa, en última instancia, en su capacidad para generar ganancias de productividad –costo marginal–, es decir, de aumentar el volumen de bienes producidos en una hora de trabajo (Cárdenas y Junguito, 2007). Desde las recesiones generalizadas de 1974-75 y 1980-82, las ganancias de productividad se han desacelerado. Se pasó de lo que algunos han llamado una "edad de oro" –para enfatizar el carácter excepcional de este periodo– al capitalismo neoliberal, como alternativa socioeconómica al Estado de bienestar (Hayek, 2011), hoy amenazado por un "estancamiento secular" (Hansen, 1939); no obstante, ha logrado mantener y restaurar la rentabilidad a pesar de la ralentización de las ganancias de productividad (Husson, 2018). Esto ha sido posible solo por una desaceleración casi global de los salarios, la proporción de los cuales en ingresos está disminuyendo tendencialmente.

Lo anterior, debido a un conjunto de procesos que reaccionan entre sí –financiarización (Philippon, 2008), globalización, innovaciones tecnológicas, endeudamiento–, que sería inútil buscar descomponer en sus aportaciones relativas. En términos generales, la globalización económica es ciertamente uno de los elementos esenciales de este

modelo, sin embargo, la actual transición ha tenido el efecto de modificar sus características. Por tanto, la desigualdad como variable fundamental del sistema parece no ser ya coherente ni sostenible; son estas contradicciones las que aparentemente llevaron a la crisis de 2007-2008 (Husson, 2017).

Ahora bien, es como si la última década, inaugurada por la crisis de 2008, hubiera revelado paulatinamente los límites de este modelo. No obstante, si bien directamente no se puede hablar del fin de la globalización, deben enfatizarse los signos evidentes de una transición que pasa por el agotamiento del modelo netamente occidental. El desarrollo de cadenas de valor globales estuvo motivado no solo por la búsqueda de bajos costos salariales, sino también por el potencial de los países emergentes en términos de ganancias de productividad. Sin embargo, su desaceleración en el centro podría compensarse con su dinamismo en la periferia, lo que también se ha planteado como parte de los efectos y beneficios de la globalización económica.

Ahora bien, uno de los fenómenos más llamativos de la última década es que el crecimiento de la productividad en el Sur se ha ralentizado considerablemente. En los países emergentes, según Aubry et al. (2018), "el crecimiento medio anual de la productividad total de los factores se ha dividido por más de tres, pasando del +3,5 % (2000-2007) a poco más del 1 % (2011-2016)" (p. 3). Este es, sin duda, un factor que ayuda a explicar la dramática desaceleración del comercio mundial que, hasta entonces, estaba creciendo dos veces más rápido que la producción mundial, y que hoy sigue aumentando al mismo ritmo.

De América Latina y los últimos acontecimientos

América Latina no ha dejado de experimentar los efectos de esta economía mundial en transición. Como lo argumenta el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su informe acerca del panorama de las administraciones públicas en la región, durante la primera década de los 2000 una buena porción de los países latinoamericanos experimentó un auge económico debido al creciente interés mundial por las materias primas, reduciendo la brecha de la desigualdad; sin embargo, la fragilidad de esta nueva clase media no ha podido soportar la desaceleración económica que ha afectado a la región durante los últimos 12 años (BID, 2020).

Por tanto, el desmejoramiento de las condiciones socioeconómicas contrasta con las altas expectativas que se desarrollaron durante estos primeros años sobre el desempeño de la economía y la gestión de los gobiernos. En relación con esto, las protestas que han tenido lugar durante el **último tiempo en América Latina, al igual que sucedió en los países del Magreb y de Oriente Medio** –guardando las debidas proporciones–, parecen ser el estallido de un cúmulo de insatisfacciones en varios niveles,

debido al contexto sociopolítico de cada país, que se han convertido en un termómetro del curso actual de las relaciones entre el Estado, los sectores productivos, la sociedad y la economía de mercado.

En consecuencia, el 2019 representó para América Latina la consolidación de un periodo de incertidumbre económica e inestabilidad en el ámbito político. La nueva clase media, que emergió durante la primera década de los 2000, ya no se encuentra en sintonía con aquellos líderes que llegaron al poder oponiéndose a políticas de libre mercado implementadas desde los años setenta en la región y a las cuales achacaron efectos adversos sobre las condiciones sociopolíticas de principios del siglo XXI (Calderón y Castells, 2019).

Los primeros diez años del siglo representaron para América Latina dos escenarios fundamentales para comprender sus problemáticas actuales, los cuales son de carácter multidimensional y que, tal vez, puedan explicar un posible resquebrajamiento de la legitimidad política e institucional de los gobiernos; por una parte, la nueva crisis del modelo neoliberal y, por otra, el ascenso y caída de lo que se ha conocido como desarrollo productivo (Cornick, 2016) o neodesarrollismo (Calderón y Castells, 2019). En términos generales, las políticas de libre mercado, durante una buena parte de los noventa, ampliaron las brechas de desigualdad con resultados críticos para el inicio del milenio, y, así mismo, el "neodesarrollismo" exacerbó el tamaño de los Estados profundizando la corrupción dentro de la estructura al redirigir los intereses del mercado hacia el Estado.

En consecuencia, la crisis resultante de legitimidad estatal frente a la sociedad barrió también con la dinámica de los sistemas políticos; la agregación de intereses y la gobernanza, en buena parte de la región, aún es percibida como incipiente. Sin embargo, autores como Fernando Calderón y Manuel Castells (2019) señalan que, si se tiene en cuenta la reducción de la pobreza, este fenómeno no obedece a un trance esencialmente económico relacionado con la inserción en las dinámicas de la globalización por parte de la región, y tampoco social, sino a una crisis de valores y confianza que ha llevado a la ruptura de los canales de comunicación entre los actores, lo que impide llegar a un consenso sobre temas fundamentales y a establecer unas reglas de juego claras.

No obstante, a pesar de estas generalidades, las particularidades de cada país y de cada proceso son determinantes. No se pretende con la presente discusión generar un análisis homogeneizador o una fórmula infalible que brinde respuestas para toda la región, pero sí se busca resaltar que hay una latente transformación multicultural de relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y de correspondencia entre las políticas públicas y las necesidades de la población.

En este sentido, más allá de predecir un escenario de posibles nuevas relaciones, lo que se busca es plantear posibles marcos de análisis que incluyen los factores históricos y actuales del contexto latinoamericano. En este sentido, se insiste en que el exa-

men de esta situación exige considerar y examinar los acontecimientos y sus dinámicas dentro de dos ejes fundamentales: 1) el fortalecimiento de la calidad institucional, como condición necesaria para aumentar la confianza gobierno-ciudadanía, y 2) procesos de revitalización de la gobernanza pública, aspectos que además del imperativo de ser técnicamente sólidos, requieren de la comprensión profunda tanto de la economía política como de las expectativas de los ciudadanos.

Los recientes acontecimientos sociopolíticos en América Latina, representados en movimientos de protesta y estallidos violentos, han sido enmarcados por una creciente intolerancia a las actuales condiciones de desigualdad que vive la población. Durante al menos los últimos 12 años, la clase media que emergió de la bonanza de las materias primas de principios de siglo ha visto socavadas sus condiciones socioeconómicas, esto aunado a un marcado descontento frente a Estados y gobiernos señalados por casos de corrupción o que ejercen una fuerte represión hacia la ciudadanía y sus demandas.

La relación entre el Estado, la ciudadanía y la economía urge una revisión profunda o, por lo menos, un análisis que permita plantear nuevos escenarios de gobernanza pública. En este sentido, es importante considerar el panorama de una posible crisis de la globalización y del llamado "neodesarrollismo", que parecen ser las raíces de la incertidumbre económica y la inestabilidad política actual.

Por una parte, la ciudadanía busca respuestas a sus necesidades y a las expectativas de crecimiento y prosperidad generadas por la bonanza de las materias primas impulsada, sobre todo, por el ascenso de China a una posición preeminente dentro de la economía mundial. Por otra parte, el debate político se ha centrado en evitar que los líderes carismáticos y los populismos surjan o se entronicen profundizando las condiciones que han incentivado la necesidad de reivindicación de la ciudadanía por otros medios como la calle, las marchas y hasta la violencia.

Ahora bien, como factor *sui generis*, esta crisis económica y de legitimidad del poder público está enmarcada en la actual coyuntura de pandemia de COVID-19 y la guerra comercial entre China y Estados Unidos. Sin embargo, aquella ha fungido como acelerador de escenarios que se percibían posibles, pero pocos daban como probables, lo que de alguna manera volvió a poner, así fuera momentáneamente, a las personas y el establecimiento del mismo lado: la protección de la vida.

Así mismo, de manera paradójica, la crisis sanitaria ha puesto a la ciudadanía y sus demandas en manos de un establecimiento con el cual no está de acuerdo y el cual, hasta este momento, se considera que no ha dado respuesta satisfactoria a las necesidades planteadas (López, 2020). En este sentido, el proceso no ha hecho más que aplazarse y tomar nuevas formas, a tal punto que, con las reaperturas paulatinas, ha visto nuevamente brotes, como sucedió particularmente en Colombia tras un incidente

de brutalidad policial, pero que también ha tenido efectos en el ámbito político como en Chile y el referendo por una nueva constitución o la vuelta al poder del MAS (Movimiento al Socialismo) en Bolivia. Por tanto, este escenario representa una prueba ácida de la relación que se teje entre Estado, ciudadanía y economía. La tensa calma que se vive buscará salida, por lo que las respuestas que pueda crear un adecuado proceso de gobernanza pública deben estar planteadas y los escenarios preparados.

El estado del Estado

Desde el momento en el que el mapa de Estados y el del capital parecen estar cada vez más desarticulados, debe pensarse de manera diferente acerca de las relaciones que tienen entre sí. Ciertamente, los vínculos entre las multinacionales y sus Estados no han desaparecido; los últimos buscarán defender los intereses de sus industrias nacionales. No obstante, la toma de distancia proviene más bien de que las grandes empresas tienen como horizonte el mercado mundial y que una de las fuentes de su rentabilidad radica en la posibilidad de organizar la producción a escala global para minimizar sus costos ubicando sus ganancias en paraísos fiscales.

En este sentido, las grandes empresas no tienen restricciones que los obliguen a recurrir al empleo local, y sus puntos de venta están desconectados en gran medida de la situación doméstica de su puerto de origen. Esto significa que el débil crecimiento del mercado interno de un país es soportable para sus empresas, siempre que cuenten con salidas alternativas en el mercado global. La tarea de los Estados, y esto es particularmente general en Europa, ya no es tanto defender a sus "campeones nacionales", sino hacer todo lo posible para atraer inversión extranjera a su territorio.

Esta organización de la producción mundial ha sido posible y construida por decisiones políticas destinadas a derribar todos los obstáculos al libre flujo de capital en el mundo. Así, se han aplicado a través de instituciones y tratados internacionales y, a menudo, se han impuesto a los países emergentes en forma de planes de ajuste estructural.

De esta manera, la globalización económica ha conducido a un entrelazamiento de las relaciones de poder, que se organizan según lo que podría llamarse una regulación dual contradictoria. Por una parte, los Estados buscan defender su rango en la escala de poderes nacionales, al tiempo que garantizan las condiciones de funcionamiento del capitalismo globalizado. Por otra, estos mismos Estados deben conciliar los intereses divergentes de los capitales volcados hacia el mercado mundial con los que forman parte del tejido de las empresas que producen para el mercado interno, y gestionar la problemática interna.

En consecuencia, las relaciones de poder económico se estructuran hoy en dos ejes: un clásico eje "vertical" basado en la oposición entre Estados nacionales y un eje "horizontal" correspondiente a la competencia entre capitales (Husson, 2018). Las instituciones internacionales funcionan entonces como una especie de fideicomisario de los Estados capitalistas, pero hoy no existen ni las hegemonías ni el "gobierno global" definido como en algún momento se pudo pensar que existía tras la caída del bloque soviético.

Por el contrario, el capitalismo contemporáneo escapa a cualquier regulación real y opera de manera caótica, oscilando entre una competencia exacerbada y la necesidad de reproducir un marco operativo común. Las prerrogativas del Estado-nación no han sido del todo abolidas, contrariamente a algunos argumentos, en cuanto a la economía mundial, queda una: el control de las materias primas. En este sentido, la lucha permanente por el acceso a las materias primas no se ha detenido y genera desequilibrios y conflictos; por ejemplo, generalmente se hace referencia a la energía: petróleo, uranio, entre otras, pero también, a esto hay que añadir las tierras destinadas para la agricultura productivista (Husson, 2018), la hidroelectricidad y la minería. El acceso al agua también engendra una serie de conflictos regionales.

Del mercado y las demandas sociales

Bajo estas consideraciones, se le han atribuido a la globalización efectos adversos sobre la agricultura campesina, señalándola de inundar algunos países con importaciones de alimentos, de acaparar tierras o de que las inversiones internacionales suelen trasladar los productos más contaminantes a países con una legislación menos exigente. Todos estos fenómenos se ven agravados por el cambio climático, por lo que autores como Nicolas Sersiron (2018) insisten en la idea de que estas transferencias en sentido amplio (residuos, contaminación, calentamiento, sequías, lluvias torrenciales, productos agrícolas subvencionados, semillas patentadas, fertilizantes y pesticidas) son "las causas del exilio forzado" .

Por tanto, este panorama ha desembocado en reivindicaciones en varias latitudes del globo a partir de movimientos que tienen como bandera la búsqueda de mejores condiciones de vida, por ejemplo, fenómenos como las revueltas árabes de 2010, el movimiento *Occupy Wall Street*, el ascenso de los populismos, la exacerbación de movimiento nacionalistas y la insatisfacción generalizada de la ciudadanía que percibe que el modelo no ha producido los beneficios prometidos. Esto, a pesar de teorías que hablan de que se vive en una de las épocas más prosperas que haya vivido la humanidad (Norberg, 2017).

El Estado colombiano: el tamaño aún importa

Como se había mencionado anteriormente, la década de los setenta representó un aumento en el gasto público en Colombia que pasó del 17,7 % del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1971-1974 al 19,4 % entre 1979 y 1982, llegando hasta el 36 % en el primer gobierno de Juan Manuel Santos (Ocampo y Romero, 2015), sin embargo, más allá de convertirse en inversión, el recurso se destinó, sobre todo en las últimas décadas, al pasivo pensional y al gasto en defensa. Además, tres ámbitos emanados de las ideas constitucionales dieron pie al crecimiento del Estado para afrontar los retos: 1) la apertura económica planteó una transformación en la regulación estatal de las actividades privadas, para lo cual debió crear entidades como las superintendencias. 2) El fortalecimiento de las empresas públicas que quedaban al mando del Estado para que pudieran competir con el creciente sector privado, al menos, en la prestación de los servicios públicos. Y 3) la profundización del proceso de descentralización, aunque buscaba mayor eficiencia dentro de la política fiscal del país necesitó de un importante impulso para revertir un proceso centralista que permanecía desde el siglo XIX.

En consecuencia, esta ampliación del Estado requirió de un esfuerzo más organizado a la hora de incrementar los ingresos, sobre todo para que no ocurrieran situaciones como las acontecidas durante la administración de Julio Cesar Turbay (1978-1980), en la cual la ampliación del gasto público coincidió con la disminución del ingreso a las arcas públicas. Por esta razón, durante las administraciones tanto de Gaviria como de Samper un aumento del recaudo del 7 % obedeció a una mayor carga tributaria, contribuciones procedentes de la seguridad social y el aumento de las utilidades de las empresas públicas con el ajuste de las tarifas de los servicios públicos.

Sin embargo, no todo fue como se esperaba, el fin de milenio arremetió, para Colombia, con un desajuste en las finanzas públicas debido a la explosión de la deuda pública, el servicio de la deuda y la crisis de 1999. No obstante, esta expansión del Estado tuvo un tercer capítulo, aún más amplio, debido a la bonanza que experimentó la región con respecto a la explotación de materias primas, efectos generales para la región a causa del ascenso de China como potencia.

La primera década del presente siglo estuvo dominada por un eje China-Estados Unidos (se hablaba de "Chinamerica") que operaba sobre una lógica de complementariedad. Estados Unidos vivía a crédito, con un déficit externo financiado mediante el reciclaje de excedentes. Las inversiones en China en forma de empresas conjuntas contribuyeron al dinamismo de la economía de ese país. Otros países se integraron en esta división internacional del trabajo: los famosos "países emergentes" o nuevamente los PECO (Países de Europa Central y Oriental: once países, ciertamente muy heterogéneos). De esta manera, se estaba desarrollando el eje económico transatlántico entre Europa

y Estados Unidos. Esta globalización económica fue efectiva desde el punto de vista del capital, apoyada por una campaña internacional que se dedicó a resaltar sus beneficios.

Ahora bien, esta penúltima expansión del Estado, podría decirse considerando las actuales condiciones de transición de la globalización, crisis del capitalismo y pandemia, vio nuevamente su fin debido a la crisis financiera de 2008 y el retraimiento de China, que desde hace varios años ya se viene desvinculando de las cadenas de valor, como lo afirman Christine Rifflart y Alice Schwenninger (2018):

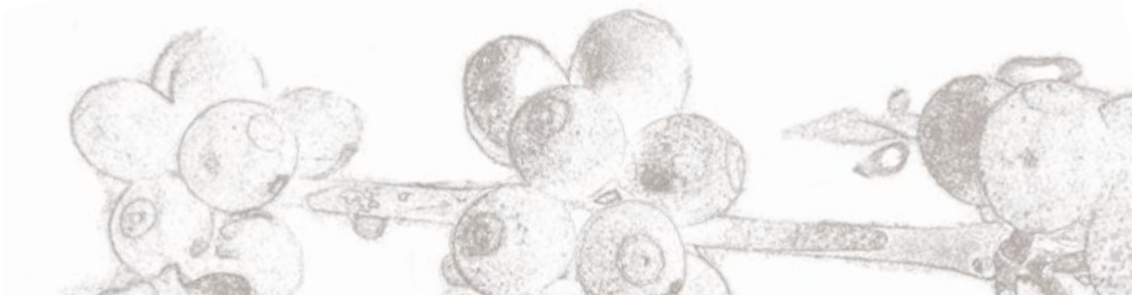
> Las importaciones de insumos para la reexportación representan ahora menos del 20 % de las exportaciones totales de mercancías, frente al 40 % durante el decenio de 1990. Varios factores explican esta retirada: salarios más altos, reorientación hacia actividades de mayor contenido tecnológico, deseo de una mejor distribución de los frutos del crecimiento, apreciación del tipo de cambio. (p. 3)

De los resultados en lo social

De lo positivo

Colombia es un país de contrastes, tal vez no por la complejidad de sus procesos, sino por la gran cantidad de fenómenos adversos y positivos que confluyen dentro de su cotidianidad, unos más críticos que otros, pero al fin y al cabo parte de su devenir histórico. No obstante, este recorrido enmarcado en los años ochenta presenta un corolario de condiciones que en general mantuvieron su tendencia hacia el desarrollo social, como la ampliación de los servicios sociales y públicos, que con la Constitución del 91 realzaron su carácter de derechos fundamentales.

En relación con lo anterior, puede destacarse la ampliación de la participación de las mujeres en el sistema educativo y el mercado laboral, aspecto que en los últimos años ha tomado mayor relevancia y que ha dado pie a discusiones sobre las condiciones de igualdad en las que se desarrollan y en la inserción en la agenda pública de estas problemáticas. Así mismo, se han creado condiciones más favorables, en lo que cabe decir, en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, sobre todo en la primera década del siglo XX.



De lo negativo

Uno de los aspectos que más preocupa cada vez que existe la esperanza de haber superado las crisis económicas mundiales y las internas, son los rebrotes de violencia, el fortalecimiento de viejos actores que han hecho parte del conflicto armado y social del país y la aparición de nuevos. Con eventuales diálogos y acuerdos de paz que se han llevado a cabo, ha sobrevenido un leve periodo de esperanza que frágilmente va cediendo a acontecimientos no deseados como los ataques armados, las masacres o el dominio de cierta porción del territorio por parte de quienes a través de las armas buscan desafiar lo que Max Weber (1919) llamaba "el monopolio de la violencia" que descansa en la figura del Estado.

En consecuencia, esto sucedió durante los años ochenta con el fallido proceso con las FARC-EP, el M-19, el EPL y los sometimientos de algunos jefes del narcotráfico, que produjeron un recrudecimiento de las acciones durante los años noventa. Otro experimento se dio con los grupos paramilitares a principios de los 2000 y, como ejemplo más reciente, el acuerdo de paz con las FARC-EP, que ha traído nuevos desafíos para la sociedad colombiana y el Estado, que se ha quedado corto para dar respuesta a este desafiante escenario.

Referencias

Aubry, A., Boisset, L., François, L. y Salomé, M. (2018). *Pinguet.* http://pinguet.free.fr/teco225.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Panorama de las administraciones públicas, América Latina y el Caribe 2020.* OECD.

Calderón, F. y Castells, M. (2019). *La Nueva América Latina.* Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, M. y Junguito, R. (2007). *Introducción a la economía colombiana.* Alfaomega Colombiana.

Castells, M. (2010). *El poder en la sociedad red.* Alianza Editorial.

Cornick, J. (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina: discusiones recientes, creación de empleo y la OIT.* Organización Internacional del Trabajo.

Fukuyama, F. (1992). *Fin de la historia y el último hombre.* Alianza Editorial.

Gaviria, J. y Baquero, C. (2015). Capítulo VIII. La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2014). En J. Gaviria (Ed.), *Historia económica de Colombia* (pp. 293-372). Fondo de Cultura Económica.

Hansen, A. (1939). *Economic Progress and Declining Population.* American Economic Association.

Hayek, F. (2011). *The constitution of liberty.* University of Chicago Press.

Husson, M. (2017). *Alencontre.* http://alencontre.org/europe/france/dix-ans-de-crise-et-puis-macron.html

Husson, M. (2018). *Hussonet.* http://hussonet.free.fr/land818hd.pdf

Husson, M. (2018). *Le ralentissement de la productivité mondiale.* http://hussonet.free.fr/confboard.pdf

López, R. (2020). La pandemia impacta la imagen de los presidentes. *Portafolio*. https://www.portafolio.co/economia/la-pandemia-impacta-la-imagen-de-los-presidentes-541732

Misión de Finanzas Intergubernamentales. (1981). *Las finanzas intergubernamentales en Colombia: informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales.* Departamento Nacional de Planeacion.

Norberg, J. (2017). *Progreso: 10 razones para mirar al futuro con optimismo.* Deusto.

Ocampo, J. y Romero, C. (2015). La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2014). En J. Gaviria (Ed.), *Historia Económica de Colombia* (pp. 293-372). Fondo de Cultura Económica.

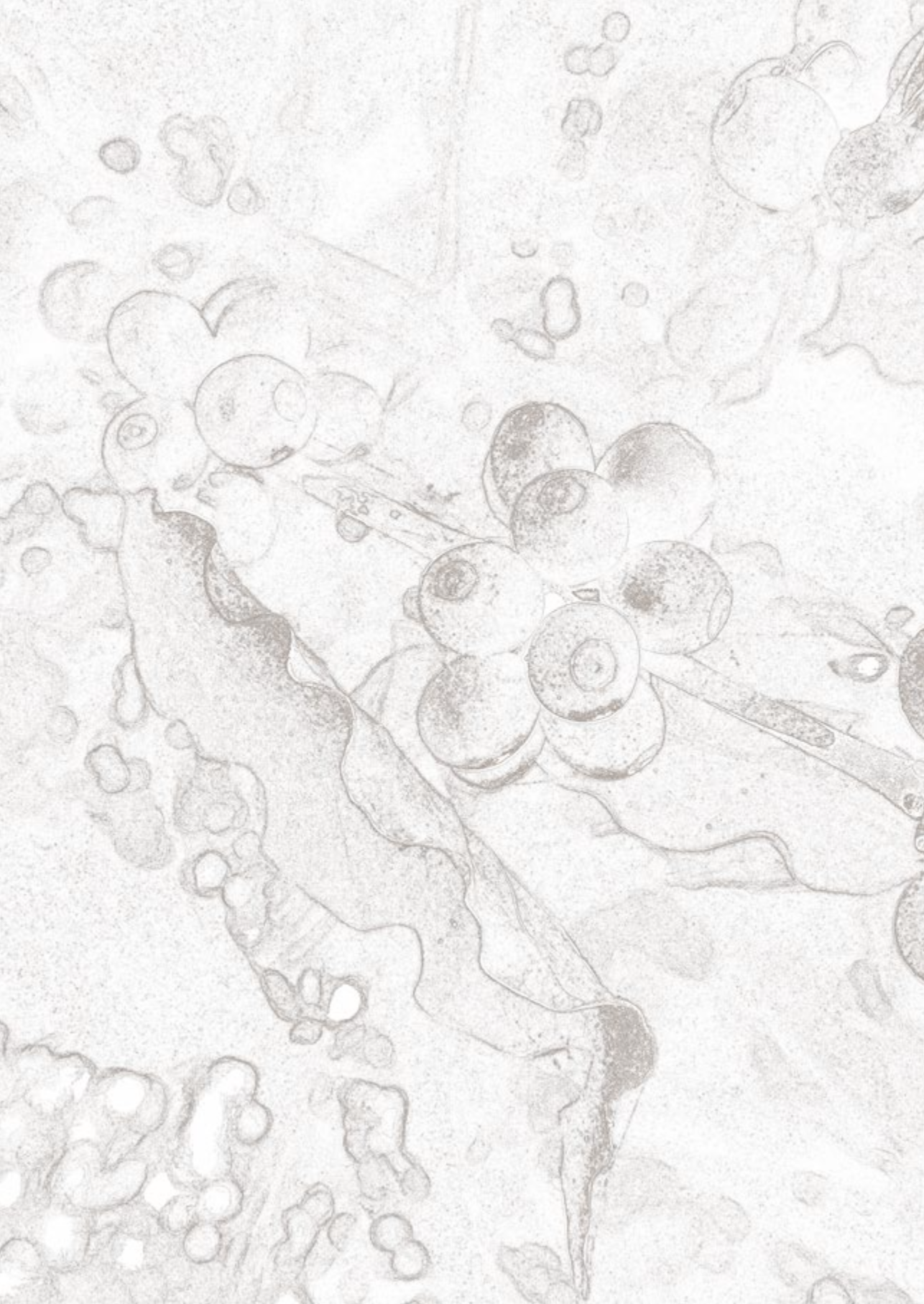
Philippon, C. (2008). *The future of the financial industry*. http://w4.stern.nyu.edu/blogs/sternonfinance/2008/11/the-future-of-the-financial-in.html.

PIIE. (2020). *What Is Globalization? And How Has the Global Economy Shaped the United States?* Obtenido de PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS: https://www.piie.com/microsites/globalization/what-is-globalization

Rifflart, C. y Schwenninger, A. (2018). *Pinguet.* http://pinguet.free.fr/chinenormalise.pdf

Sersiron, N. (2018). *CADTM.* https://www.cadtm.org/Les-transferts-negatifs-sont-les-causes-des-exils-forces

Weber, M. (1919). *Biblioteca básica.* http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf



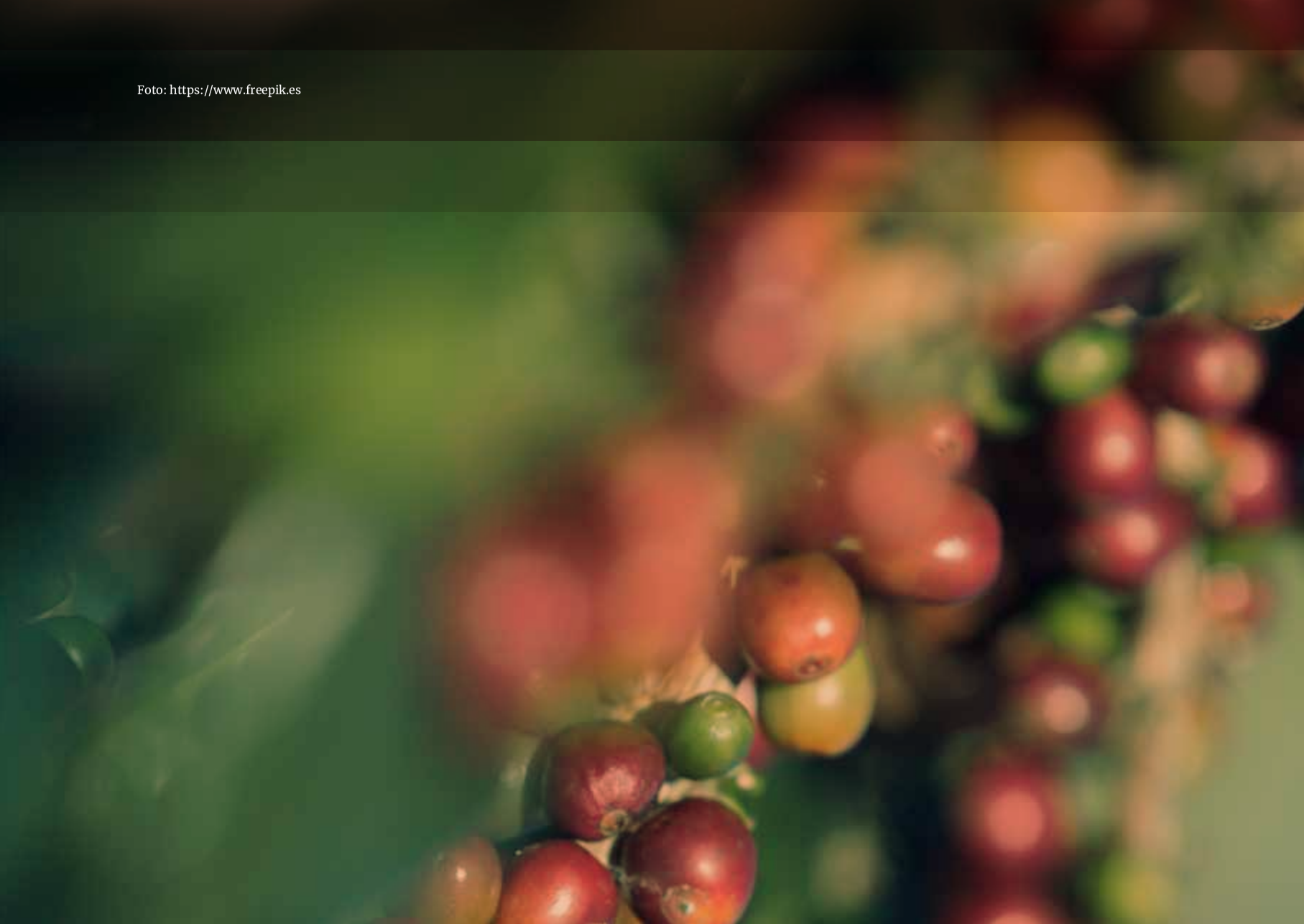


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo diecinueve

Cambio institucional en los noventa y el debilitamiento de las estructuras productivas: el caso de la industria en Colombia

19

Capítulo diecinueve

Cambio institucional en los noventa y el debilitamiento de las estructuras productivas: el caso de la industria en Colombia

*Claudia Milena Pico Bonilla**
*Óscar Eduardo Pérez Rodríguez***
*María Gabriela Ramos Barrera****

Introducción

La Constitución de 1991 impulsó cambios en el régimen territorial nacional y dio paso a una descentralización administrativa que dotó de autonomía a las entidades territoriales. Se esperaba que la posibilidad de agenciamiento del desarrollo por parte de los entes territoriales se tradujese en estrategias concretas para el mejoramiento de los entornos productivos. No obstante, el desempeño económico en la década de los noventa revela no solo un bajo crecimiento económico, de menos de 3 % en promedio para la década (4,5 % entre 1990 y 1995, 2,7 % entre 1996 y 1998 y -4,5 % en 1999), sino además de una desaceleración de la actividad industrial. Rendón y Cardona (2015) afirman que:

> Paradójicamente, la autonomía para la orientación del territorio otorgada a las entidades territoriales por el proceso de descentralización nacional consolidado con la Constitución Política de 1991 y plasmada en los planes locales de desarrollo, que en teoría recogen la visión de los actores locales vinculados a él, no tuvo mayor importancia por lo menos en lo que a planeación industrial se refiere. (p. 106)

* Economista con Maestría en Economía de la Universidad del Rosario y maestría en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. PhD (C) en Psicología de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: cmpico@poligran.edu.co

** Economista con Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: operez@poligran.edu.co

*** Estudiante de Doctorado en Ciencias Organizacionales. Magíster en Economía (Mención Economía Cuantitativa) y economista de la Universidad de Los Andes, Mérida. Docente e investigadora de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: mgramos@poligran.edu.co

De ahí que este capítulo ponga el acento sobre el desarrollo industrial colombiano y sobre la aceleración del proceso de desindustrialización en un contexto en el que, en apariencia, se ofrecieron mayores garantías para el desarrollo de los sistemas productivos y se dotó de herramientas de planeación a los territorios para favorecer el fortalecimiento de los sectores económicos.

La situación que se describe no solo se produjo a nivel de entidades territoriales. Tanto en Colombia como en América Latina se registró un desempeño económico desalentador en comparación con el de otros bloques económicos regionales. El problema económico experimentado en la década de los noventa en la región tiene múltiples explicaciones dentro de las que se cuentan las consecuencias del modelo de industrialización guiada por el Estado, las repercusiones negativas de la indisciplina macroeconómica o la emergencia de un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado en circunstancias de vulnerabilidad (Ocampo y Bértola, 2012).

Sin embargo, más allá de estas explicaciones, lo que sugieren los hechos es que las dos últimas décadas del siglo XX y el primer lustro del siglo XXI han supuesto una desaceleración del crecimiento en relación con épocas precedentes. De ahí que sea importante proponer un debate sobre las raíces de esta desaceleración a partir de una visión que indague sobre el proceso de industrialización, proponga reflexiones sobre la estabilidad macroeconómica y dé cuenta de la naturaleza de la inserción de las economías de la región en las corrientes de comercio internacional.

El presente trabajo se concentra en el caso colombiano y parte de la hipótesis según la cual el desarrollo industrial es una condición fundamental para el crecimiento económico, pero, al mismo tiempo, parte de demostrar que existe un proceso de desindustrialización en el país y que este fenómeno constituye una explicación posible del desempeño desfavorable referido anteriormente.

En el contraste entre posturas sobre los procesos de desindustrialización se rechaza la hipótesis de modernización propuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y apoyada por algunos investigadores en Colombia, según la cual la desindustrialización puede ser entendida como un proceso de recomposición de las estructuras productivas derivado de una aceleración de la productividad en el sector industrial.

Al mismo tiempo se revisan explicaciones alternas que ponen el acento sobre el carácter exógeno de la desindustrialización y refieren factores como la posición competitiva, la posición periférica del país y la eliminación de la protección estatal a raíz de la apertura comercial. La evidencia encontrada sugiere que estas explicaciones son consistentes con la naturaleza de la desindustrialización colombiana y arrojan importantes luces sobre las condiciones que requiere el país para orientar su política industrial. En definitiva, el trabajo gravita en torno a cuatro preguntas centrales, a saber: ¿se puede hablar de desindustrialización en Colombia? De ser así, ¿cuál es su naturaleza?, ¿cuáles

son las raíces de este fenómeno?, y ¿qué lecciones aporta esta revisión para los diseños de política económica?

Para dar respuesta a estos interrogantes el trabajo se estructurará en tres secciones, de las cuales la primera es esta introducción. La segunda contextualiza el problema, presenta el debate teórico y revisa evidencia estadística sobre la desindustrialización en Colombia. En la tercera se exploran la hipótesis de desindustrialización pasiva, dependencia tecnológica y la realidad histórica del poder gremial en el país. En la última sección se presentan conclusiones y recomendaciones.

La vigencia del debate sobre desarrollo industrial y crecimiento económico

Contextualización del desempeño latinoamericano reciente

Como se indicó anteriormente, la liberalización comercial, aunada a los procesos de desaceleración del sector industrial de finales del siglo XX, afectó las capacidades de la economía de América Latina para enfrentar la competencia en los mercados mundiales. Este hecho se evidencia en el crecimiento del PIB, que para 1980 fue inferior al registrado por todos los bloques regionales, mientras que en los noventa solo superó el crecimiento de África. Por su parte, el PIB per cápita y la productividad por trabajador registraron un comportamiento aún más desfavorable, si se les compara con el del Sudeste Asiático, y tuvo niveles similares a los de África y Oriente Medio, como se evidencia en la tabla 1.

Tabla 1. Crecimiento del PIB y la productividad 1980-1990

Región	PIB		PIB per cápita		PIB por trabajador	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Países desarrollados	2,69	2,55	2,17	1,99	1,59	1,68
Sudeste asiático	5,93	5,13	4,02	3,30	3,23	2,72
Oriente Medio	2,97	3,98	0,08	1,25	-0,23	0,19
Europa Oriental	2,80	3,48	3,10	2,77	3,21	2,26
América Latina	1,33	3,34	-0,68	1,50	-1,40	0,74
Resto de Asia	4,77	5,15	2,75	3,49	2,50	2,86
África	3,04	3,15	0,19	0,52	0,28	0,41

Nota: tasas de crecimiento anuales menos la tasa de inversión, que corresponde a la inversión bruta fija como porcentaje del PIB. Todas las cifras son promedios simples de países.

Fuente: BID (2004).

La evidencia presentada contrasta con el dinamismo experimentado por las economías de América Latina entre los años 50 y los 70, que situaron al PIB per cápita por encima del promedio mundial: de acuerdo con las cifras presentadas por José Antonio Ocampo y Bértola (2012), el PIB per cápita en 1950 y 1975 fue de 2510 y 4518 dólares respectivamente, en contraste con un promedio mundial de 2108 y 4083. Sin embargo, para la década de los noventa, Latinoamérica, con un nivel de 5065, queda rezagada frente al resto del mundo, que alcanza los 5150.

A este hecho se agrega la débil adaptabilidad de la región a los patrones de demanda de los países desarrollados entre 1985 y 2000, que, si se le compara con la registrada entre 1963 y 1985, sugiere una posición competitiva desfavorable de la región en relación con la de los países del Este Asiático. Únicamente México mejoró su situación en materia de adaptabilidad. En este sentido, para Palma (2009), "la abundancia de recursos naturales no puede considerarse una condición suficiente para explicar la falta de esfuerzos de inversión en diversificación de productos y mejoramiento" (p. 14).

Una posible explicación a la desaceleración referida anteriormente proviene de la propuesta teórica de Nicolás Kaldor (citado por Dasgupta y Singh, 2006), reconocido defensor de los procesos de industrialización, quien afirma que el sector manufacturero es clave para garantizar el crecimiento económico, tanto para los países ricos como para los países pobres. Así, de verificarse una desaceleración de la actividad industrial se podría aventurar una posible raíz del desfavorable desempeño descrito.

¿Existe desindustrialización en Colombia?

Sobrino (2012) hace un balance de los factores que caracterizan el proceso de desindustrialización y postula que, en general, la desindustrialización se trata de una desaceleración de la demanda de empleo en el sector industrial y una caída de la producción manufacturera. Por su parte, Paul Ferguson y Glenys Ferguson (2004) lo refieren como un proceso de contracción industrial, y Kongar (2008) postula que se trata de un cambio en la composición sectorial del empleo desde la industria hacia el sector servicios.

Sin embargo, la desindustrialización como proceso puede ser descrita en cuatro fases fundamentales, cuya condición precedente es la existencia de crecimiento industrial. Estas fases fueron descritas por Sobrino (2012):

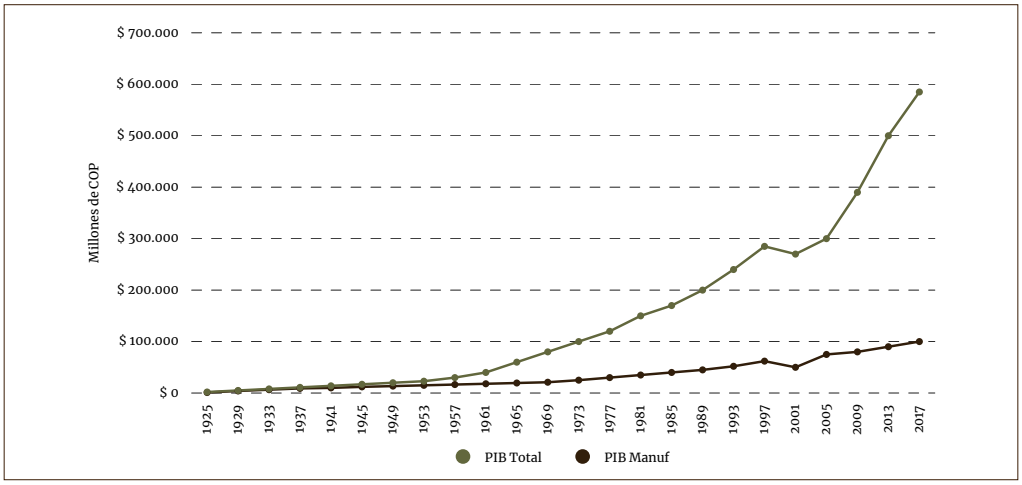
- Crecimiento industrial: aumento absoluto en la producción y el empleo manufacturero.
- Desindustrialización inicial: crecimiento absoluto en la producción y el empleo acompañados de un incremento en la producción parcial del trabajo.

- Desindustrialización parcial: pérdida absoluta en el empleo o la producción.
- Desindustrialización total: disminución absoluta de la producción y el empleo. (p. 278)

La producción industrial colombiana registra poco dinamismo en décadas recientes, su participación en el PIB se desaceleró hacia finales del siglo XX y tuvo una leve recuperación a principios del siglo XXI. En este periodo se aprecia una desaceleración de la demanda de empleo en el sector, pasando de representar el 16,7 % del total en 1993 a 11,2 % en 2019; siendo esto evidencia de una desindustrialización parcial, toda vez que la producción total no se contrae y lo que se observa es una pérdida de participación del sector en la producción total del país, lo que es muestra de un estancamiento relativo frente a otros sectores de la economía, particularmente el sector de servicios. Esto va acompañado de una reestructuración del empleo donde el sector de servicios llega a representar el 26,8 % del total, con un incremento de cerca de 6 puntos porcentuales durante el periodo de análisis.

Si se analiza de forma más detallada el comportamiento de la producción industrial a través del índice de producción real, se puede encontrar una caída en tres momentos diferentes: 1996-1999, 2007-2010 y 2020. Lo que sugiere que el sector industrial colombiano fue vulnerable a los episodios de crisis económica experimentados en las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Esta tendencia revela además que la creciente volatilidad derivada de la tercera ola de globalización incidió negativamente en el desempeño industrial.

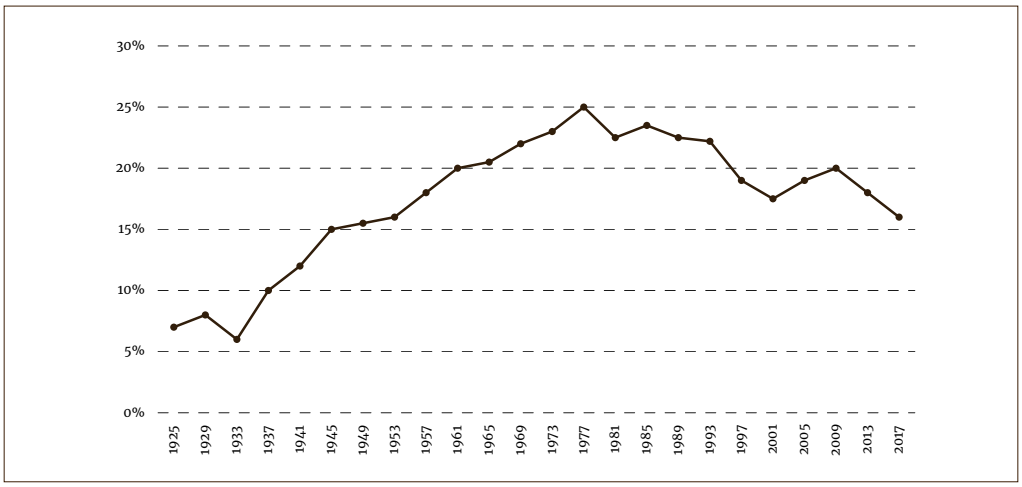
Figura 1. Evolución del PIB y de la producción industrial (1925-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020). Millones de pesos colombianos a precios constantes.

Se reconoce, además, en la figura 2, que la fase de crecimiento industrial tuvo lugar en el país hasta 1975 y que, a partir de entonces, se empezó a gestar la desindustrialización inicial en la que si bien había crecimiento de la producción industrial su dinamismo en relación con el PIB era menor. Ya para 1990, la desaceleración del sector se profundiza y se iniciá la fase de desindustrialización parcial. Esto a pesar del impulso que se intentó dar a los entes territoriales para promover sus propias políticas de desarrollo.

Figura 2. Evolución de la participación porcentual del PIB industrial con relación al PIB total (1925-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020).

Por su parte, el comportamiento del empleo que se observa en la figura 3 sugiere poco dinamismo en la década de los ochenta, y una desaceleración importante a partir del segundo lustro de la década de los noventa, tendencia que se revierte de forma parcial hacia el año 2005 para luego retomar una senda descendente. Así las cosas, y de la misma forma que en el caso de la producción, se comprueba que los episodios de crisis económica mundial inciden negativamente en el comportamiento del empleo manufacturero y precipitan la pérdida de importancia del sector industrial en la estructura del empleo nacional.

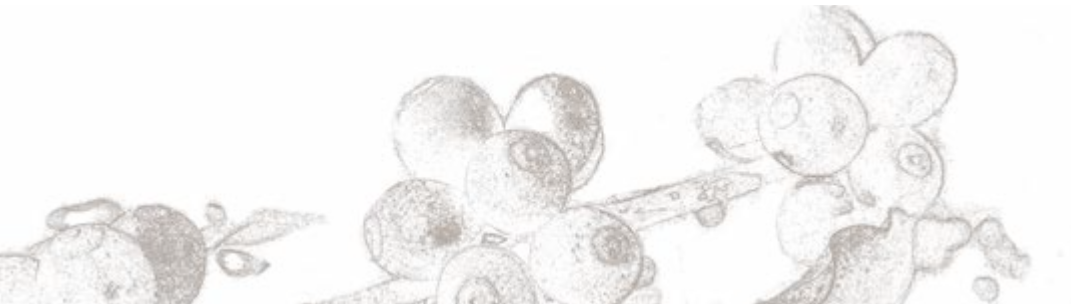
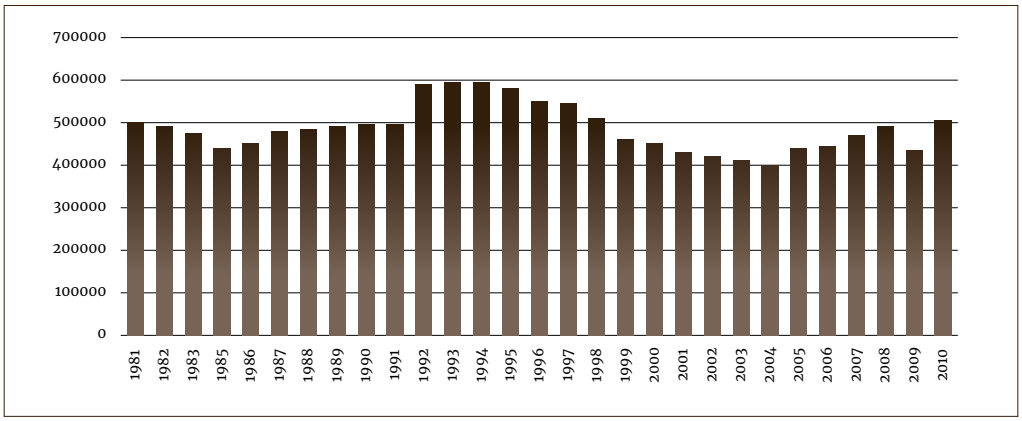


Figura 3. Evolución del empleo manufacturero (1981-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de INDSTAT (2020) y DANE (2020).

Sobre la base de la evidencia presentada es posible hablar de un proceso de desindustrialización parcial cuyas fases más marcadas ocurrieron en los periodos 1981-1989 y 1995-2005 y, aunque se evidencia una recuperación de la producción y el empleo, los niveles de participación del PIB industrial en el total de producción que se registraron en el primer lustro de los setenta difícilmente se volverán a presentar. Esto implica que el cambio institucional promovido en los noventa no logró revertir la tendencia de desaceleración industrial que se gestó a mediados de los setenta.

El debate teórico sobre la naturaleza de la desindustrialización

Dentro del proceso de desindustrialización se han identificado factores explicativos de carácter endógeno y exógeno. En el primer grupo, se cuentan los precios relativos de los servicios en relación con el de los bienes y los procesos de integración vertical. Por su parte, dentro de los factores exógenos están la pérdida de competitividad, que tiene origen en el comportamiento de la tasa de cambio real, el costo de la mano de obra, entre otros. Actualmente, no existe consenso sobre si este proceso tiene un impacto positivo o negativo en el desempeño económico de los países.

Como se indicó anteriormente, para Kaldor podría tener un impacto negativo, al generar una pérdida de dinamismo y fuerza en los encadenamientos productivos, al tiempo que expulsa fuerza laboral hacia sectores menos eficientes, reduciendo la productividad general de la economía. Por su parte, el FMI evalúa el fenómeno como

positivo y, en un trabajo desarrollado por Rowthorn y Ramaswamy (1997), se postula que la desindustrialización es la consecuencia natural del dinamismo industrial en una economía desarrollada y que el comercio norte-sur tiene poco que ver con este fenómeno. De esta manera, sería la aceleración de la productividad en el sector la que explicaría la pérdida de importancia relativa sobre el total de producción.

Para el caso colombiano, Echavarría y Villamizar (2007), adoptando una postura cercana a los planteamientos de Rowthorn y Ramaswamy, asumen la desindustrialización como un proceso natural y encuentran que, a partir de la década de los noventa, es posible dar cuenta de una aceleración de la productividad en el sector industrial y una pérdida de participación de la industria sobre el total de producción como producto de procesos de recomposición productiva.

Estos puntos de vista pierden validez en relación con la información estadística presentada en el apartado anterior, dado que los resultados macroeconómicos de fin de siglo XX no sugieren una aceleración importante de la producción industrial y la aceleración de principios del siglo XXI encuentra una explicación satisfactoria en el auge en los precios de los commodities. Respecto a este punto, Ocampo y Martínez (2011) señalan que los países especializados en recursos naturales enfrentan bajo crecimiento del PIB per cápita en coyunturas desfavorables de los precios de productos básicos.

Además, en las posturas listadas anteriormente, llama la atención la poca referencia a las dinámicas de la economía mundial para explicar el proceso de desindustrialización, las menciones a estos procesos suelen ser marginales o se les resta importancia dentro de los planteamientos. Sin embargo, no puede descartarse el carácter exógeno del proceso, razón por la cual es preciso evaluar visiones que incorporen el vínculo con la economía mundial.

Es importante partir de la introducción de categorías conceptuales que favorezcan la comprensión de la naturaleza de las relaciones económicas a nivel mundial, sobre todo cuando las mismas cobran especial relevancia hacia finales del siglo XX, momento en el que el creciente dinamismo de la actividad comercial reactivó la interacción con los países de centro poniendo al país de manera directa en el radar de la economía mundo De acuerdo con Wallerstein (2005):

> Es una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes básicos o esenciales, así como un flujo de capital y trabajo. Una característica definitoria de una economía-mundo es que no está limitada por una estructura política unitaria. Por el contrario, hay muchas unidades políticas dentro de una economía-mundo. (p. 21)

La existencia de una economía-mundo implica que los procesos de transformación económica y el conjunto de relaciones sociales están mediadas en alguna forma por las dinámicas mundiales y, en consecuencia, imponen presión sobre el mercado doméstico y sobre el funcionamiento institucional de cada país, forzando un proceso de adaptación a las reglas de juego de los mercados internacionales.

Al mismo tiempo, la economía-mundo y sus patrones de división del trabajo permiten la reactivación de la relación de dependencia descrita por Cardoso y Faletto (1983), haciendo que se pueda hablar de un proceso de combinación de viejas y nuevas formas de dependencia. Castells y Laserna (1989) se refieren a este fenómeno:

> En la raíz del deterioro de la situación social de América Latina está la combinación de viejas y nuevas formas de dependencia. Las nuevas formas de dependencia están vinculadas a la revolución tecnológica, que está reestructurando el sistema de producción, mientras que las viejas formas están ahora expresadas como dependencia financiera e imposición de políticas de austeridad por parte del capital internacional. (p. 536)

Por todo lo anterior, la transformación del modelo de desarrollo en el país lo convirtió en parte de una reestructuración de la división internacional del trabajo y pudo coadyuvar a la reactivación de las relaciones de dependencia que se habían creado en épocas precedentes bajo figuras como la condicionalidad del FMI, quien exigió cumplimiento de metas en materia de política macroeconómica para el otorgamiento de préstamos en la segunda mitad del siglo XX.

Aunado a esto, la existencia de un panorama de competencia mundial supuso un reto adicional para la economía colombiana: la conservación de su posición competitiva en este nuevo ajedrez político y económico. Posición que no se conservó de acuerdo con Salama (2011), quien además planteó que:

> La desindustrialización que afecta varias economías emergentes, en especial a las latinoamericanas y la de la India desde hace unos años, es una desindustrialización pasiva. No es resultado –o lo es en menor medida– de una política de deslocalización, sino de una baja competitividad en el precio. (p. 35)

En esta misma dirección, Kalmanovitz (2010) integró parte de los factores exógenos al señalar que la desindustrialización no es un proceso específico para la economía colombiana dado que el país hace parte de un proceso mundial. Además, planteó que entre sus causas se puede citar la eliminación de la protección estatal para el sector y el proceso de apertura comercial.

En este breve recorrido por las posiciones en torno al problema de la desindustrialización llama la atención la falta de consenso y la abundancia de elementos de juicio para su valoración. Por ello, en el siguiente apartado se propone una revisión de estas hipótesis para evaluar cuáles de ellas resultan razonables y consistentes con la realidad colombiana.

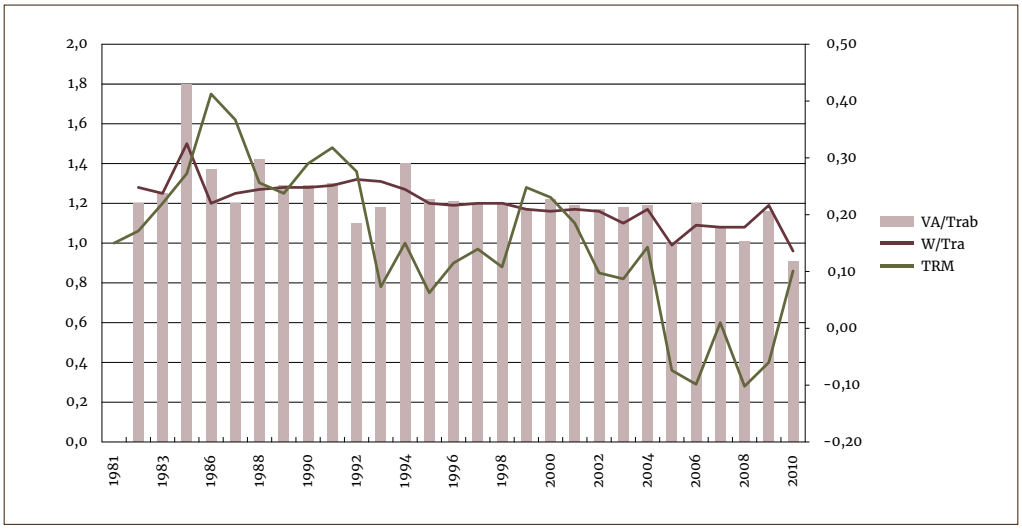
Desindustrialización pasiva, dependencia tecnológica, poder gremial y desempeño económico en Colombia

El desarrollo industrial colombiano y la economía mundial

Con el fin de verificar el comportamiento del sector industrial, se contrastaron la hipótesis de modernización de Rowthorn y Ramaswamy (1997), y la hipótesis de desindustrialización pasiva de Salama (2011).

En el primer caso se validó si el valor agregado por trabajador, como medida de productividad, mostraba una evolución favorable a lo largo del periodo bajo estudio, y en el segundo se verificó el cumplimiento del postulado que se presenta a continuación: "si la productividad laboral crece más rápido que la tasa salarial o si el tipo de cambio se deprecia –mientras las demás condiciones permanecen iguales–, la competitividad en precio se ve beneficiada y viceversa" (Salama, 2012, p. 37).

Figura 4. Productividad laboral, tasa salarial y tipo de cambio en Colombia (1981-2010)



Fuente: elaboración propia con base en INDSTAT (2020), Banco de la República (2020) y DANE (2020).

Mientras el FMI afirma que la reducción en la participación industrial se ha generado por el aumento de la productividad en el sector, la figura 4 evidencia que no existe una tendencia creciente en la productividad; por el contrario, esta crece a tasas muy cercanas a 0 en las décadas de 1980 y 1990. El carácter estático del valor agregado por trabajador sugiere que la desindustrialización no ha ocurrido en un contexto de aceleración de la productividad sectorial, por lo que no es posible validar la hipótesis de Rowthorn y Ramaswamy (1997).

En contraste, es evidente que la evolución de las tasas salariales y la productividad por trabajador guarda una estrecha relación, hecho que permite inferir que el país está experimentando una pérdida de competitividad en el precio asociada al sesgo revaluacionista reciente y, por lo tanto, experimenta una desindustrialización pasiva que coincide con el postulado de Salama. A partir de este argumento, es posible afirmar que el proceso de desindustrialización no responde a una dinámica propia del sector, sino a la combinación de choques negativos tanto en lo concerniente a productividad como a competitividad, al convertirse en producción relativamente más costosa frente a producción internacional de similares –o mejores– características de calidad.

Este carácter exógeno tiene consecuencias de orden institucional, ya que como refiere Guacaneme (2016, citando a Evans, 2007) existe una relación entre la crisis del Estado y la globalización, pues:

> Es un hecho que aquel ha perdido autoridad, no por causa exclusiva de la segunda, pero sí esencialmente por ello, y concluye que "el creciente peso y el carácter cambiante de las relaciones económicas transnacionales sobre el curso de las últimas tres décadas han creado un nuevo y más limitado contexto para la acción estatal". (p. 24)

Ahora bien, una vez verificada la naturaleza de la desindustrialización en Colombia, conviene preguntarse si la orientación al mercado que se originó en los noventa reprodujo relaciones de dependencia tecnológica y redefinió las relaciones entre el centro y la periferia. Para ello, es preciso llamar la atención sobre la participación en el comercio mundial de manufacturas de países en desarrollo en contraste con la que registran los desarrollados.

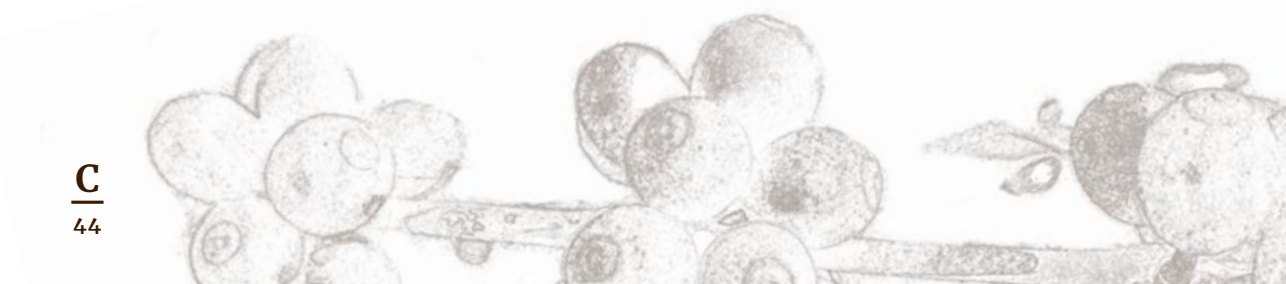
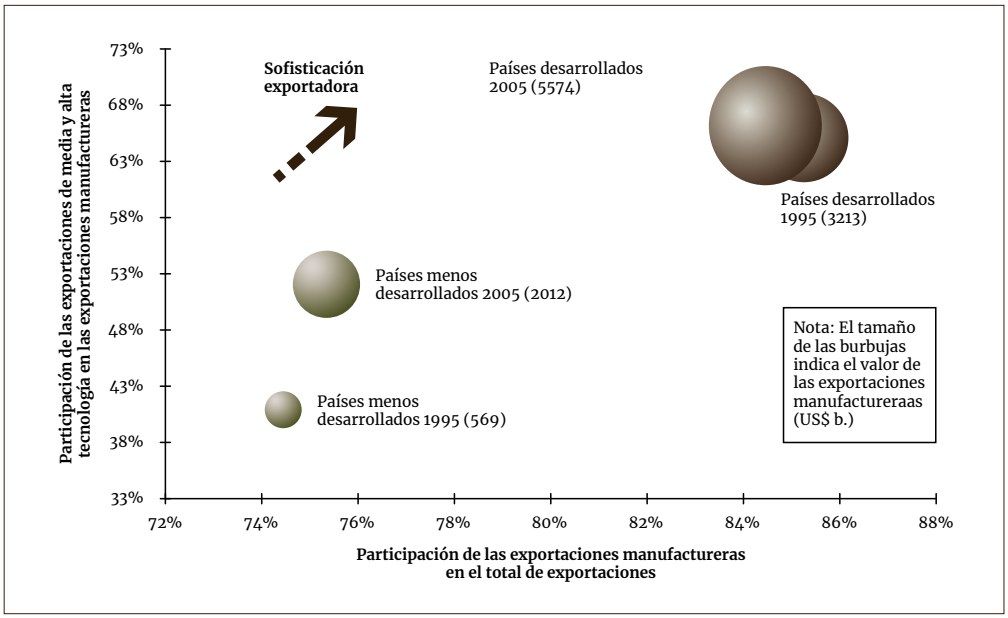


Figura 5. Exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología mundo (1995-2005)

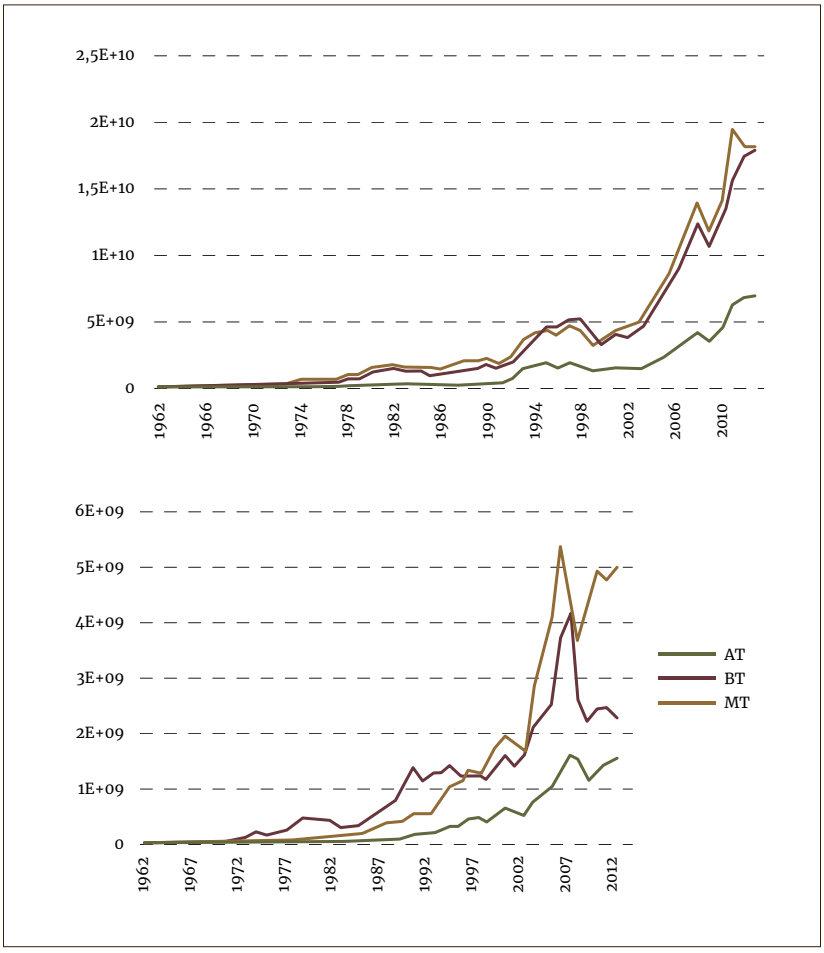


Fuente: Albaladejo (2008).

La información presentada en la figura 5 indica una evolución favorable de la participación de las exportaciones de media y alta tecnología entre 1995 y 2005, para el caso de los países menos desarrollados (pasa de 41 % a 53 %); entretanto, la variación en el caso de los más desarrollados es nula. Sin embargo, el valor de las exportaciones aún no resulta comparable con el de los más desarrollados, hecho que sugiere que las capacidades para la exportación de tecnología aún están concentradas en los países más desarrollados.

El caso colombiano refuerza este hecho ya que exhibe un desempeño poco notable en las exportaciones de media y alta tecnología que exhiben los países menos desarrollados. En la figura 6 se verifica esta tendencia. El valor de las exportaciones con alto contenido tecnológico ha crecido, pero el segmento de alta tecnología tiene un comportamiento menos dinámico que el registrado por los productos de media tecnología (dentro de los que se destaca el hierro y el acero) y de baja tecnología (en el que la industria textil sigue siendo importante).

Figura 6. Evolución de las importaciones (izq) y exportaciones (der) en Colombia por contenido tecnológico

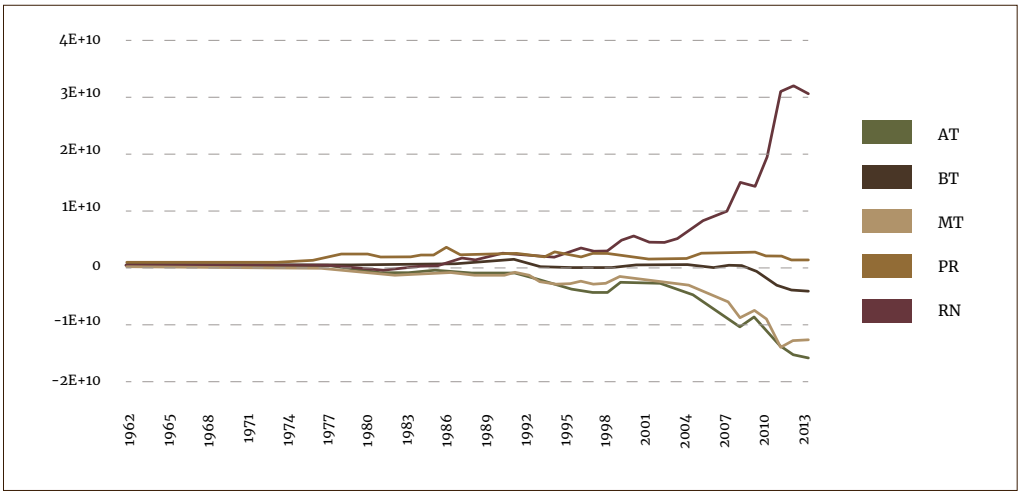


Fuente: elaboración propia con base en UNComtrade (2020).

Al mismo tiempo se evidencia un proceso de reprimarización a partir de 2005, momento en que las exportaciones de productos primarios y recursos naturales vuelve a tener la participación que había tenido al final de la década de 1970.

Por su parte, las importaciones de manufacturas de media y alta tecnología han registrado una tendencia creciente que pone al país en el escenario de los importadores de tecnología. Este hecho se refuerza con los resultados de la balanza comercial por contenido tecnológico, que se evidencia en la figura 7.

Figura 7. Balanza comercial colombiana desagregada por contenido tecnológico 1962-2013

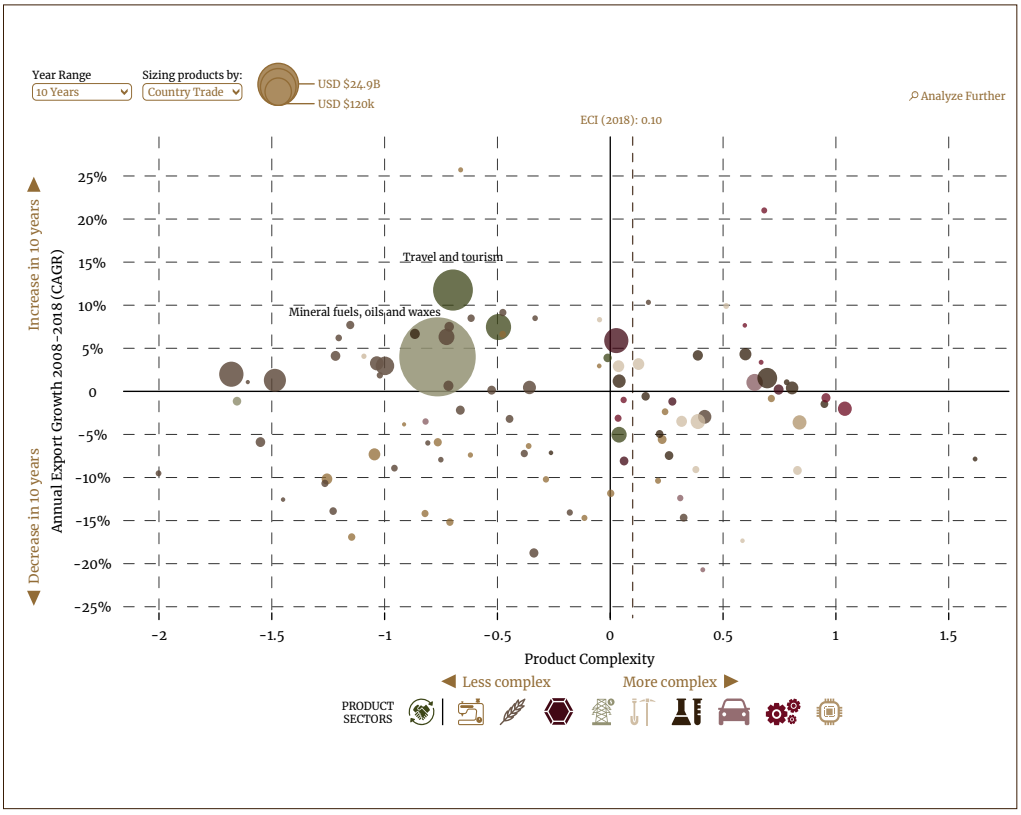


Fuente: elaboración propia con base en UNComtrade.

Las tendencias registradas en la balanza comercial validan la afirmación de Ocampo (2007), de acuerdo con la cual el país está expuesto a las fluctuaciones de los precios de los commodities como producto del elevado crecimiento de las exportaciones de productos basados en recursos naturales. Se verifica, además, que el país muestra tendencias consistentes con la postura de dependencia tecnológica de Castells y Laserna (1989), ya que, tras el inicio de la desindustrialización, tendió a convertirse en importador neto de tecnología, y su fuerte exportador se concentra en bienes primarios con escaso contenido tecnológico y muy bajos niveles de valor agregado.

En la misma línea, que permite reforzar el argumento de dependencia tecnológica, la figura 8 pone en evidencia que, durante los años 2008-2018, el país se dedicó a la exportación de bienes que requieren de menor complejidad dentro de su producción. Resalta que *Viajes y turismo*, así como *Transporte*, han incrementado su participación dentro de las exportaciones del país, pero estas son actividades que requieren menor complejidad para su desarrollo; mientras que la mayor parte de las actividades relacionadas con *metales* y *productos químicos*, que requieren mayor complejidad, han tenido un leve decrecimiento en las exportaciones totales del país.

Figura 8. Dinámica de crecimiento de las exportaciones



Fuente: The Atlas of Economic Complexity (2019).

Este panorama sitúa a la industria nacional en un escenario de dependencia frente a los países de mayor desarrollo, limitando sus posibilidades de competir en el mercado internacional ante la falta de innovación, haciendo más pequeño el mercado de este sector y desestimulando inversiones adicionales que permitan reactivar su crecimiento. Sobre esta base, es evidente que las dinámicas internacionales de integración en los noventa reforzaron la relación de dependencia y la incorporación de la economía colombiana en el sistema-mundo, hecho que pudo reducir el efecto de los cambios institucionales que se gestaron en el mercado doméstico para entonces. Este cambio en el balance de poder sin duda incidió en la capacidad de negociación de algunos grupos. De ahí que en la siguiente subsección se revise el proceso de transformación de la política industrial y del poder de los gremios.

Política industrial y poder gremial

Un elemento que se suma a los referidos en apartados anteriores es la transformación de las condiciones de negociación colectiva que caracterizaron a los gremios a lo largo del siglo XX. En general, y coincidiendo con lo postulado por Kalmanovitz (2010), es evidente que a medida que se fue agotando el proceso de crecimiento industrial, la escisión entre poderes gremiales se hizo más fuerte.

Este hecho se vio reflejado incluso en los procesos de reforma constitucional, ya que, como documenta De Zubiría (2011), mientras que en la composición de la Asamblea Nacional Constituyente de 1952-1957 se contó con la presencia explícita de diez delegados de los gremios, dentro de los que estaban la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan), Asobancaria y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), en la Constitución de 1991, las deliberaciones ocurrieron primero en las comisiones conformadas por delegados de los partidos políticos y posteriormente fueron sometidos a debates con participación de los gremios para el logro de consensos. Dentro de estos consensos se cuentan la declaratoria del Estado social de derecho, la autonomía de las entidades territoriales, el reconocimiento de derechos de primera, segunda y tercera generación, así como los principios de eficiencia, eficacia y economía. Estos últimos alineados con las transformaciones de la economía mundial que se discutieron en los apartados previos.

El cambio en el balance de poder se puede rastrear a lo largo de la historia nacional. El proyecto industrializador en Colombia se sitúa alrededor de 1930, cuando, como producto de la aguda crisis económica mundial, se emprende un plan de reactivación económica caracterizado por la expansión del crédito doméstico y el refuerzo del arancel como mecanismo para controlar la tasa de cambio (Ocampo, 2007). A partir de entonces se emprende un proceso que Bértola y Ocampo (2012) describieron como industrialización guiada por el Estado. En este entorno, se expande el empleo industrial, se fortalecen industrias de baja tecnología como la industria textil y se alienta el uso de capital en nuevos subsectores industriales como el petroquímico.

Estos hechos demuestran que el Estado jugó un rol protagónico en la expansión del sector y puso en marcha una serie de políticas proindustriales que se reforzaron con el paso del tiempo a raíz de la creación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). A este respecto Sáenz (1990) señala que:

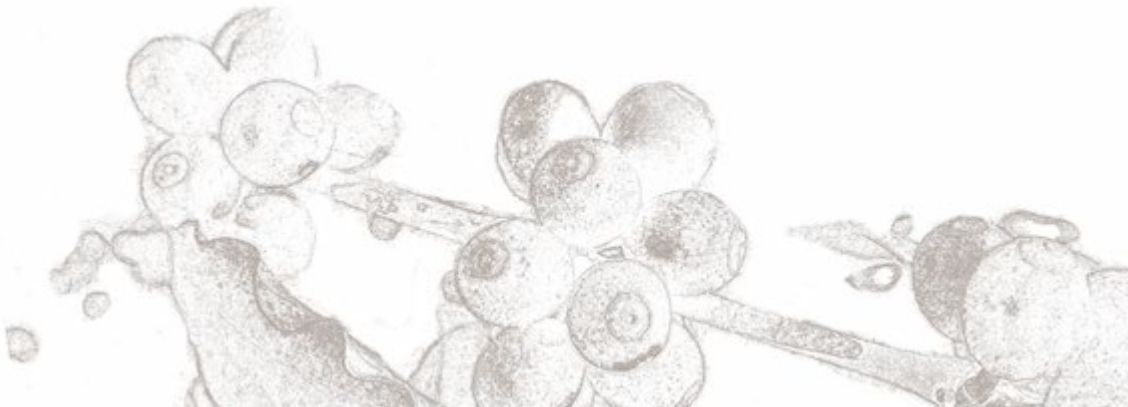
> La creciente influencia de los poderosos industriales sobre el Poder Ejecutivo se vio reflejada también en el manejo de la política comercial de Colombia, la cual cayó rápidamente en manos de los directivos de la ANDI en los últimos años de la década de los cuarenta. Incluso Hernán Jaramillo

> Ocampo, un manizaleño que había estado fuertemente comprometido con los cafeteros en los comienzos de su vida profesional, y quien se vinculó al gobierno de Ospina Pérez, primero como Secretario para Asuntos Económicos, después como Ministro de Hacienda, se vio obligado a ceder con renuencia a muchas de las exigencias de los industriales. (p. 98)

La industria nacional se construyó sobre la base de un creciente poder gremial acompañado de una política de protección arancelaria que se agudizó entre 1945-1955. Nuevos centros económicos surgen en el país y otros tantos se consolidan como producto del conjunto de políticas adoptadas por el Gobierno nacional. En este entorno, el Valle del Cauca se consolida como la economía más promisoria del suroccidente del país, y Bogotá se erige como un centro económico importante.

Aunque el proteccionismo fue importante en la consolidación de la clase industrial entre 1930 y 1950, también lo fue la expansión de la economía cafetera. En el marco del modelo de desarrollo industrial cafetero, el dinamismo exportador y el establecimiento de acuerdos para la regulación de la oferta de grano se convirtieron en claves del crecimiento industrial. Al tiempo que se consolida la relación café e industria, surgen nuevas relaciones con la economía de Estados Unidos, quienes, ante la desaparición de la demanda europea por el grano en el marco de la Segunda Guerra Mundial, se convierten en el principal mercado de destino del café colombiano.

Lo anterior implica que, incluso en la fase más intensiva de la protección, el país no se aisló de la economía mundial. A pesar de ello, el protagonismo de los gremios se mantuvo hasta los noventa, momento en el cual las instituciones derivadas de la globalización debilitaron las relaciones domésticas y produjeron cambios en la injerencia de los gremios en el diseño de políticas económicas. Sectores que gozaron de protección en periodos previos tuvieron que someterse a las condiciones de competencia de los mercados internacionales. Esto es, se produjo un cambio institucional cuyo sistema de normas reguló las relaciones económicas existentes hasta entonces y entró en una relación simbiótica con el sistema internacional.



La eliminación de la protección se puede rastrear con la desgravación arancelaria que se promueve a partir de la reactivación de los flujos de capitales tras la crisis de deuda de 1982, esto es, en 1984. De ahí en adelante, el gobierno iniciará la eliminación de la protección con el paso de partidas del régimen de previa a libre importación.

Con la desgravación se eliminó el factor de cohesión más importante del poder gremial que se consolidó hacia los cincuenta y surgieron las fracturas en sus mecanismos de acción colectiva. El contraste se expresa en la contradicción que propone Rettberg (2001), según la cual en los cincuenta la estructura gremial se organizó bajo el régimen proteccionista de la política industrial, mientras que para los noventa el mundo globalizado exigió una conciliación de las preferencias de gremios y grupos que finalmente no tuvo lugar. De esta forma, lo que en otra época supuso un mecanismo efectivo de unificación, se convirtió en fuente de separación en un contexto de crisis.

Los hechos descritos se sumaron a las condiciones exógenas que afectaron el desarrollo industrial de finales de siglo XX, desestructurando parte de los engranajes institucionales que habían caracterizado la fase de crecimiento industrial.

Las transformaciones en la estructura productiva con las reformas de los noventa

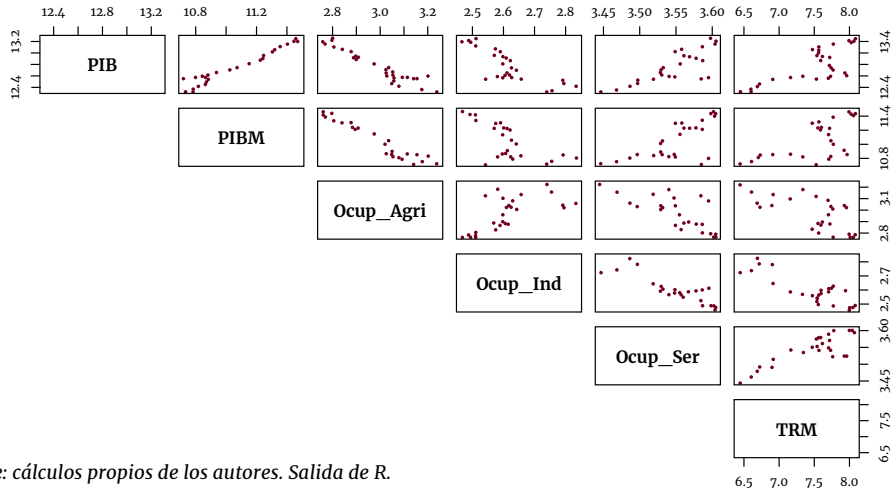
Con el fin de ahondar sobre la relación existente y las hipótesis establecidas hasta el momento, se propone realizar un análisis de componentes principales1 con las seis variables de interés: PIB real, PIB Manufacturero (PIBM), ocupados en la agricultura, ocupados en la industria, ocupados en servicios, y la tasa representativa del mercado (TRM). Las variables referidas permiten aproximarse a los cambios en la estructura productiva nacional.

Un análisis inicial de las correlaciones evidencia que existe:

- Relación lineal significativa y directa entre PIB y PIBM (0,9794)
- Variación del PIB relacionada con la variación positiva de los ocupados en el sector servicios (0,8104), y variaciones negativas con los ocupados en la agricultura (-0,9547) y la industria (-0,8138).
- Correlación entre la TRM y los ocupados en la industria y los servicios, pero en el primer caso con una relación inversa (-0,8224) y en el segundo una relación directa (0.8235).

1. El método de componentes principales permite simplificar la complejidad de las muestras de diferentes dimensiones, sintetizando la información que aporta cada variable en pocos componentes.

Figura 9. Correlación entre variables



Fuente: cálculos propios de los autores. Salida de R.

De manera complementaria, con base en la matriz de correlaciones obtenida se calculan tres componentes ortogonales para profundizar en la relación de las variables[2]. Estos componentes explican el 93,9 % de la varianza acumulada: 82,88 % aportado por el primer componente y 11,03 % por el segundo componente[3].

Como evidencia la tabla 2, dentro del primer componente, la TRM tiene el valor propio más alto dentro del vector, implicando que es la variable más importante para el cálculo. Esto implicaría que la política cambiaria es fundamental durante el periodo de estudio. Por otro lado, la similitud entre los valores propios del PIB y del PIB manufacturero, con una magnitud diferente a la TRM, resalta que la política cambiaria no se ha relacionado con las políticas industriales.

Tabla 2. Componentes principales

	Componente principal 1	Componente principal 2
PIB	0,4564	0,4764
PIBM	0,3784	0,5477
Ocupados sec. Agrícola	-0,2144	-0,2696
Ocupados sec. Industria	-0,1429	0,0095
Ocupados sec. Servicio	0,0644	-0,0021
TRM	0,7603	-0,6327

Fuente: cálculos propios de los autores.

2. En el cálculo se estandarizan las variables para que tengan media cero (0) y varianza uno (1) y evitar sesgo dentro del análisis.
3. La matriz permite calcular cuatro componentes adicionales, pero estos tienen aportes marginales sobre la varianza total (6,1 %), razón por la cual se excluyen de la interpretación.

Ahora bien, el nuevo espacio representado por los componentes en la figura 9 permite identificar un comportamiento que no corresponde a una distribución normal, sino que genera cuatro tendencias dentro del periodo: uno que agrupa los valores entre 1991 y 1995; otro que agrupa los valores entre 1996 y 1999, seguido de un agrupamiento que incluye el periodo 2000 a 2012, y, finalmente, un nuevo cambio entre 2013 y 2018.

Las tendencias observadas pueden explicarse de acuerdo con el enfoque neodesarrollista, según el cual existe una relación directa entre el tipo de cambio y el crecimiento económico. Desde esta postura, es posible identificar tres canales de transmisión diferentes: el canal de intensidad laboral, el canal macroeconómico y el canal de desarrollo (Dvoskin y Feldman, 2016). De acuerdo con el primero de estos, un aumento de la tasa de cambio conlleva a una caída en el salario real, lo que permite a las empresas aumentar la contratación, estimulando la economía, tanto en términos de producción como de demanda. El segundo canal actúa a través de un abaratamiento de las mercancías exportables de forma que aumente la demanda externa de la producción nacional. Finalmente, el canal de desarrollo actúa a través del estímulo a la recomposición del aparato productivo con un mayor incentivo hacia los bienes transables de carácter industrial.

Para el escenario colombiano de la década de los noventa, el esfuerzo por mantener una tasa de cambio baja y con una depreciación lenta y controlada a través de la política cambiaria, que fuera compatible con el control inflacionario impuesto al Banco de la República, redujo la capacidad de acción de estos tres mecanismos, pues no permitió un aumento de la tasa de cambio que respondiera a la dinámica de la demanda de divisas, pero tampoco evitó la constante depreciación del peso colombiano.

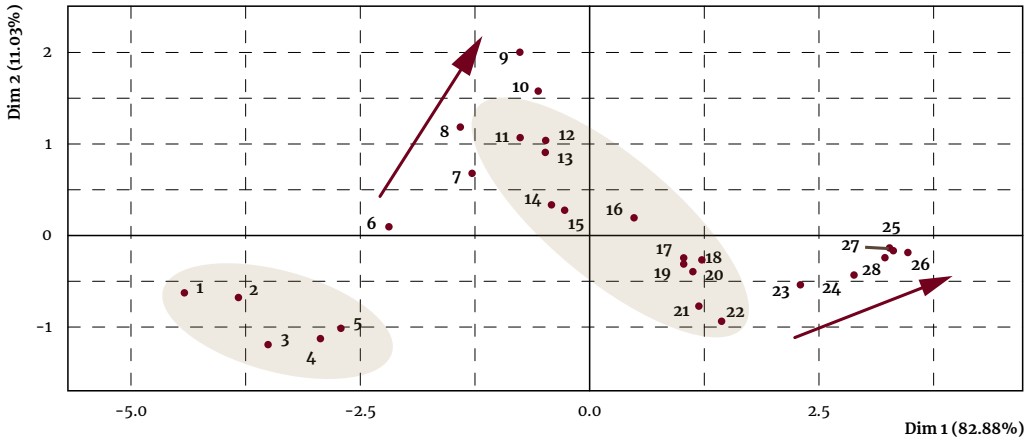
De esta forma, impidió una caída sustancial en el costo de la mano de obra desincentivando la contratación, y mantuvo los precios de las importaciones artificialmente bajos causando un desestímulo a la producción nacional, la cual venía perdiendo competitividad frente a la de otros países de la región (mientras la depreciación alcanzó niveles superiores al 400 % en Argentina entre 1990 y 1992, y en Chile un 50 % en el mismo periodo, Colombia se enfrentó a una apreciación en este mismo periodo y la depreciación solo alcanzó un 87 % durante los primeros 7 años de la década hasta antes del inicio de la crisis de final de siglo). Finalmente, la política cambiaria en el contexto de apertura favoreció la producción de bienes no transables, lo que llevó a que pese al aumento de la tasa de cambio se generara un creciente déficit comercial y un endeudamiento interno y externo que condujo a la posterior crisis.

Después de septiembre de 1999, al liberar el mercado cambiario y permitir la depreciación, el encarecimiento de las importaciones, junto con la crisis que se generó en el país, permitieron una estabilización del comercio exterior, así como al-

canzar algunos superávits en el inicio del siglo XXI. Sin embargo, esta segunda etapa duró poco y tras superar la crisis y con una flotación libre de la moneda, el mercado empieza a recibir los choques externos que produjeron el aumento en los precios de los commodities (particularmente petróleo y carbón) y la alta movilidad de los capitales que huían de la crisis de 2008 que se concentraba en los países desarrollados. La suma de estos efectos condujo a una fuerte apreciación de la moneda local, lo cual –ya sin controles, atenuantes o compensaciones desde la política económica– pone en marcha los tres mecanismos de transmisión, solo que, causando efectos negativos al encarecer la mano de obra, hacer menos competitiva la producción nacional y estimular la producción de bienes no transables.

Paradójicamente, por la combinación de choques externos que condicionaban la tasa de cambio y políticas cambiarias específicas en cada periodo, Colombia termina por sufrir efectos muy similares en entornos opuestos de depreciación y apreciación, evidenciando la vulnerabilidad externa del país.

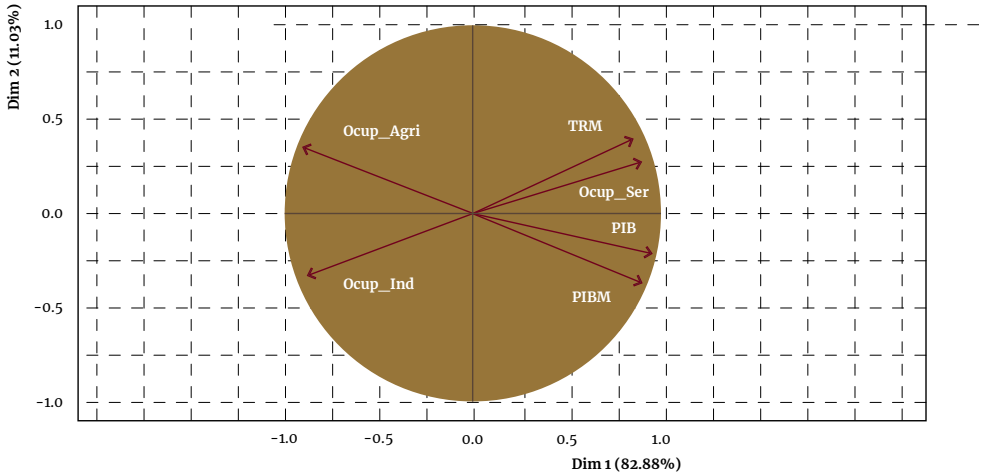
Figura 10. Componentes principales por individuo



Fuente: cálculos propios de los autores. Salida de R.

Se evidencia una correlación lineal entre la TRM y los ocupados del sector servicios, así como entre el PIB y el PIB manufacturero. Sin embargo, se hace evidente que los ocupados del sector agrícola y los ocupados del sector industrial tienen direcciones contrarias a las variables previamente mencionadas. Esto indica nuevamente que, durante los 28 años estudiados, las políticas cambiarias no han incidido sobre el incremento de la actividad industrial del país, menos aún sobre la creación de empleos en esta.

Figura 11. Componentes principales por variables



Fuente: cálculos propios de los autores. Salida de R.

Las tendencias observadas dan cuenta de los cambios estructurales experimentados por la economía colombiana a partir de los noventa y revelan el peso de factores exógenos en la determinación del rumbo de la economía colombiana (Villamil, 1998).

Conclusiones

Las posibilidades de mejora en el agenciamiento del desarrollo que se derivaron del cambio institucional en los noventa chocaron con las transformaciones y mecanismos de funcionamiento de la economía mundial. El caso de la industria que se presentó en este trabajo permite poner en evidencia el pulso entre los propósitos de transformación de la economía a nivel doméstico y la dinámica de los mercados mundiales. La transformación global fue más importante para explicar el cambio estructural de la economía cuando se le compara con los efectos del cambio institucional.

Respecto a los cambios experimentados en el sector industrial, se tiene que la hipótesis de modernización no puede ser validada en el estudio de las dos últimas décadas del siglo XX. La desaceleración de la productividad de América Latina en relación con otras regiones y la imposibilidad de responder de manera efectiva a los retos de la economía mundial, permiten descartar un proceso de modernización como causa principal de la desindustrialización.

La hipótesis de desindustrialización pasiva de Pierre Salama, por el contrario, es más consistente con la experiencia colombiana que, además, se ve influida por el rol del país en la relación centro-periferia que se establece en los sistemas mundo y que define los patrones de especialización en el comercio internacional y el engranaje institucional que rodeó el surgimiento y consolidación de los poderes industriales en el país.

Los tres elementos referidos permiten sacar varias conclusiones: en primer lugar, la desindustrialización no es un proceso inducido, sino creado por las precarias condiciones de competitividad que tiene el país como producto de su posición periférica; en segundo lugar, este proceso está generando fuerzas circulares que limitan la posibilidad de que el sector encuentre una dinámica propia que le permita recuperar competitividad al enfrentarse a un mercado limitado y cautivo por parte de los países más desarrollados.

Este panorama deja clara la necesidad de una política industrial activa que lidere un proceso de reindustrialización y que busque mitigar los efectos de las fuerzas exógenas que han afectado al sector. Política que, sin embargo, se enfrenta con la reducida voluntad política y con la pérdida progresiva del poder de negociación de la ANDI.

Referencias

Albaladejo, M. (2008). *Mapa industrial del mundo y en posicionamiento competitivo de Nicaragua.* UNIDO.

Cardoso, F. y Faletto, E. (1983). *Dependencia y desarrollo en América Latina.* Siglo Veintiuno Editores.

Castells, M. y Laserna, R. (1989). The New Dependency: Technological Change and Socioeconomic Restructuring in Latin America. *Sociological Forum*, *4*(4), 535-560.

Dasgupta, S. y Singh, A. (2006). *Manufacturing, services and premature deindustrialization in development countries.* United Nations University.

De Zubiría, A. (2011). Claro oscuros de la Constitución Política de 1991. *Criterio jurídico garantista*, *3*(4), 174-197.

Dvoskin, A. y Feldman, G. (2016). Política cambiaria, distribución del ingreso y estructura productiva. En CEPAL (Ed.), *Estructura productiva y política macroeconómica* (pp. 63-101). CEPAL.

Echavarría J. y Villamizar, M. (2006). *Desindustrialización en Colombia.* En M. Urrutia y J. Robinson (Eds.), *Economía colombiana en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.

Ferguson, P. y Ferguson, G. (1994). *Industrial economics. Issues and perspectives.* MacMillan.

Guacaneme, R. (2016). El concepto de globalización en las altas cortes colombianas. *Cuadernos de la Maestría en Derecho*, (5), 9-54.

Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Taurus.

Kongar, E. (2008). Is desindustrialization good for women? Evidence from the United States. *Feminist economics*, *14*(1), 73-92.

The Atlas of Economic Complexity (2019). *Export Growth Dynamics*. https://atlas.cid.harvard.edu/countries/49/growth-dynamics

Ocampo, J. (Comp.). (2007). *Historia económica de Colombia*. Tercer Mundo Editores.

Ocampo J. y Bértola, L. (2012). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Secretaría General Iberoamericana.

Ocampo J. y Martínez, A. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia.* Jimeno Acevedo y Asociados.

Palma, G. (2009). Flying geese and waddling ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to "demand-adapt" and "supply-upgrade" their export productive capacity. En M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (Eds.), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*. Oxford University Press.

Rendón, J. y Cardona, C. (2015). Las dificultades para estructurar políticas públicas industriales en Bogotá 1991-2012. *Dimensión empresarial*, *13*(2), 87-111.

Rettberg, A. (2001). Dos crisis, dos desenlaces: retos y realidades del empresario organizado colombiano en los años cincuenta y noventa. *Revista de estudios sociales*, (8), 85-92.

Rowthorn, R. y Ramaswamy, R. (1997). *Deindustrialization: causes and implications*. International Monetary Fund.

Salama, P. (2011). Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia. *Comercio Exterior*, *62*(6), 34-44.

Sáenz, E. (1990). Industriales, proteccionismo y política en Colombia. *Revista de Historia crítica*, (3), 85-105.

Sobrino, J. (2012). Fases y variables vinculadas a la desindustrialización: un análisis en dos escalas territoriales. *Estudios demográficos y urbanos*, *27*(2), 273-316.

Villamil, J. (1998). Colombia: Estructura industrial e industrialización. *Revista de planeación y desarrollo*, *29*(1), 257-322.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas mundo: una introducción.* Tercer Mundo Editores.

Bases de datos consultadas

Banco de la República. (2020). Base de datos. https://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Datos y estadísticas. https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (DANE). (2020). Estadísticas por tema. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema

Industrial Statistics Database. (INDSTAT). (2020). Base de datos. https://stat.unido.org/

International Trade Statistics Database. (2020). Base de datos. https://comtrade.un.org/

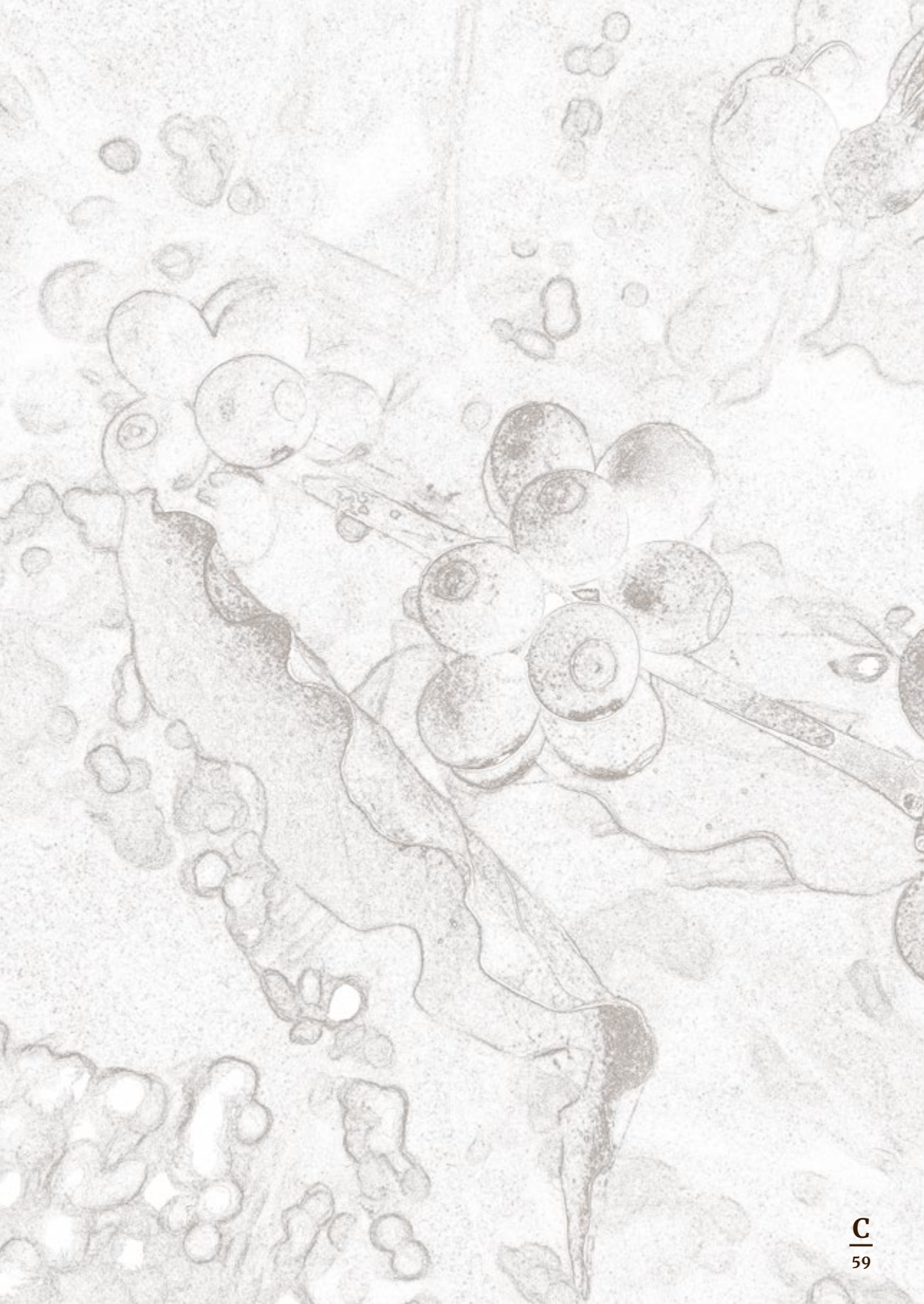


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veinte

Constitución económica, empresa y transformación digital

Capítulo 20

Constitución económica, empresa y transformación digital

*Juan Guillermo Falkonerth Rozo**
*Roxana Méndez González***

Introducción

El concepto de *empresa* en el país ha sido etéreo en los últimos años, producto de los múltiples cambios que ha tenido que adoptar no solo desde la expedición de la Constitución de 1991, que le incluía un fuerte componente social, sino por las dinámicas del mercado, la globalización y, hoy en día, por la transformación digital. Esto ha llevado a la necesidad de replantear el marco jurídico que la compone y a proponer reformas que respondan a las necesidades sociales y del sector productivo del país.

Los avances en materia del derecho de la empresa han sido significativos y, pese a algunos reparos, han fortalecido todo el ecosistema productivo, pero ahora el reto es mucho mayor. Se requiere establecer si la carta política, específicamente la constitución económica, está en la capacidad de responder a las nuevas realidades sociales que traen consigo elementos ajenos al ordenamiento jurídico nacional. Algunos de estos son la economía colaborativa, la transformación digital y las *startups*, entre otras, las cuales han generado una gran disrupción a la cadena de valor de las empresas y han impactado a la economía nacional.

Por esta razón, debe hacerse un análisis desde la órbita constitucional de cómo ha sido el proceso de cambio de los derechos económicos individuales y colectivos, su

* Abogado egresado de la Universidad Militar Nueva Granada, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario y magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: juanfalkonerth@hotmail.com
** Asistente de investigación. Estudiante de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: roxanapaganini@gmail.com

materialización en el concepto de empresa y la función social que se le atribuye. Dado esto, se requiere hacer un recorrido histórico por su evolución y las escuelas de pensamiento que la han influenciado, con el fin de identificar los cambios que se han introducido en la concepción de empresa y las razones que los motivaron. Esto permitirá ambientar el debate para los nuevos retos que como Estado tienen que asumirse en la nueva definición de empresa.

En el debate se propone entonces observar la reforma constitucional de 1936 y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el periodo comprendido entre 1936 y 1939, en el cual la interpretación social de los derechos individuales y colectivos asumió un nuevo rumbo: abandonó una concepción egoísta para dar paso a una más social. Esta influencia es de la escuela francesa de Burdeos y de su mayor exponente, León Duguit.

Posterior, se dio la Constitución Política de 1991, en la cual se materializaron los preceptos de un Estado social de derecho y se desarrolló ampliamente el concepto de empresa bajo las libertades y responsabilidades de la actividad económica en algo que se denominó economía social de mercado. En este punto, es donde se obtienen los mayores avances, pero a su vez los mayores retos, ya que la modernidad llega con avances en ciencia, tecnología e innovación que proponen ajustar variantes de todo orden: económicas, constitucionales y legales, por mencionar algunas.

Este debate venía dándose en el país, aunque a paso lento, pero los sucesos actuales relacionados con la pandemia han acelerado exponencialmente estos procesos. Por lo cual urge una revisión temprana de esta situación para detectar los elementos que permitan que la llegada del *e-commerce* y el uso de plataformas tecnológicas se logre de manera articulada y sistemática, y que la economía del país funcione de manera armónica con el régimen constitucional y legal.

De esta manera, se propone entonces hacer un análisis de los avances en la materia y de los cambios que se vienen gestando a partir del concepto de empresa que trae la Constitución Política de 1991 y las dinámicas de un mundo globalizado e interconectado. El capítulo está divido en cuatros secciones, así: constitución económica; empresa; transformación digital, y conclusiones, en las cuales se buscará dar respuesta al siguiente interrogante: ¿se requieren reformas constitucionales y legales para atender los nuevos retos de la empresa en Colombia?

Constitución económica

Para estudiar la constitución económica es necesario partir de los conceptos que la definen, revisar sus características más representativas y entender cómo estas se insertan en la carta política colombiana; así mismo, destacar sus actores principales y su relación con el Estado. De esta manera podrá plantearse el debate en torno a lo que implica el

impacto que en materia económica introduce esta institución al orden constitucional y desarrollar algunas consideraciones al respecto.

La constitución económica no es solo un conjunto de normas de naturaleza económica introducidas en la carta política, es una posición de Estado sobre la materia. Desde esta perspectiva, podría decirse que son objeto de estudio los actores que confluyen en la vida económica del país y el Estado, así como los diferentes elementos que la conforman y los referentes normativos que la componen.

Por esa razón, es importante establecer que su estudio –por lo menos en Colombia– no puede circunscribirse a una serie de artículos que se refieren a temas económicos, como sería el título XII constitucional que trata *Del régimen económico y de la hacienda pública*, sino a una concepción de Estado mucho más amplia que define una política basada en derechos y deberes de libertad y creación de empresa, propiedad privada, régimen de transacciones de bienes, productos y servicios, entre otros, es decir, la vida económica del país.

En palabras de García (1979), serían las "normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, o, dicho de otro modo, para el orden y proceso económico" (p. 31). Baquero (2002), en el contexto de su estudio sobre la integración económica de la Comunidad Europea, refiere a esta como un marco jurídico que garantiza estructuras económicas . Por su parte, Sánchez (2007) la define como "una decisión total sobre todo el orden económico de una colectividad" (p. 22). Complementando, se encuentra que es "el conjunto de principios, criterios, valores y reglas fundamentales que presiden la vida económico-social de un país, según un orden que se encuentra reconocido en la Constitución" (Cortes, 2010, p. 8).

Con base en estos referentes, podría sugerirse entonces que parte del marco regulatorio estaría basado en la propiedad, el contrato y el trabajo, en los cuales convergen la intervención del aparato estatal y los actores económicos (Camargo, 2007). Elementos que resultan determinantes en la vida económica del país.

En el mismo sentido, Jesús Vallejo Mejía (2020), exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, expresa que varios doctrinantes suelen referir a ella con un sentido más amplio que el contenido en el derecho económico, incluyendo derechos de propiedad, de trabajo y de empresa, entre otros. Esto adquiere mayor relevancia si se pone en consideración que en el marco de un Estado social de derecho como el colombiano, estos derechos traen intrínsecos una serie de obligaciones que van encaminadas al bienestar común y colectivo, es decir, se les introduce una función social que garantice que los fines del Estado se puedan alcanzar y, con ello, el de todos.

Concomitante con lo expresado, el estudio de la constitución económica debe abordarse entonces desde dos vertientes como bien lo refiere y lo define Reich (1985,

citado por Cortés, 2010) (): "la doble instrumentalidad del derecho en la economía" (p. 9). La primera hace alusión a la intervención del Estado en la economía y la segunda a los límites de este ejercicio conferido a los particulares.

Con relación a la intervención del Estado en la economía, debe decirse que, en el marco de un Estado social de derecho como el colombiano, esta presencia es evidente y necesaria para las relaciones económicas. En un primer momento se entiende que esta intervención en la economía de mercado obedece a la necesidad del Estado de organizarla y orientarla y, en un segundo momento, a establecer las actuaciones propias de las autoridades en este ámbito (Cortes, 2010).

Sobre los límites de las actuaciones de los particulares en la actividad económica, ha dicho la Corte Constitucional, en Sentencia C-228/10, que la libertad de empresa encuentra sus límites en el bien común y que existen prerrogativas a favor del Estado para intervenir la economía y proteger los bienes constitucionales, haciendo énfasis en las operaciones de intercambio de bienes y servicios. Límites necesarios para garantizar el normal desarrollo que demanda un Estado social de derecho.

Y es que la libertad de empresa en Colombia se encuentra consignada en la carta política como un derecho amplio, pero no absoluto. En Sentencia C-830/10, la Corte Constitucional estableció que existían límites en la actividad empresarial en procura del interés general. En este caso la disputa refería a una diferencia dada entre la limitación de la publicidad del tabaco y la libertad de empresa, encontrando el alto tribunal que en este particular estaban en controversia derechos como el de la salud que debían prevalecer sobre los económicos. Por ello, optó por mantener las restricciones comerciales, es decir, por limitar la actividad empresarial a favor de lo que consideró en su momento como el bien común.

Estos referentes ayudan a comprender la razón por la cual en Colombia existen derechos que deben conciliarse entre sí y, en otros casos, ponderarse para establecer, en el caso concreto, cuál prevalece sobre el otro y las consideraciones que motivan la decisión. La constitución económica no es ajena a estos juicios.

Ahora bien, para adentrarse un poco más en este análisis, se hace necesario observar los siguientes elementos contentivos de la constitución económica: i) su neutralidad y su rigidez, ii) su valor interpretativo y, iii) su estructura. La primera refiere no al desconocimiento de su existencia, sino a la garantía del orden democrático y a las definiciones positivas; la segunda a su aporte en el análisis para resolver disputas de orden económico entre los actores que convergen en esta relación, y la tercera señala los elementos dogmáticos y orgánicos (Correa, 2008).

Cabe señalar entonces que la constitución económica orienta las políticas económicas del Estado, acepta los modelos económicos incorporados en su texto y preserva lo contenido en el derecho positivo. De igual forma, también permite que se le introduzcan

reformas que vayan concomitantemente con las nuevas dinámicas sociales, es decir, atiende la temporalidad de la realidad actual. Así mismo, se admite la existencia de varios tipos de constituciones económicas.

Alarcón (2018), citando a Bassols, refiere que existen dos tipos de constituciones económicas, las descriptivas y las sustancialistas, concluyendo que el modelo económico del país se ajusta más fácilmente al primero por no responder a un solo sistema y además por contener varios elementos que, analizados en conjunto, ofrecen una valoración general.

Esbozado lo anterior, puede decirse que la constitución económica es mucho más que un conjunto de normas contenidas en una carta política y que su impacto va dirigido a la convicción económica que como Estado quiere asumirse. Su relevancia es tal, que determina que sus mandatos son de naturaleza constitucional, aunque esto no implique necesariamente que sean derechos absolutos, por el contrario, deberán modularse en los casos en que se considere necesario.

En ese mismo sentido, la Constitución Política de 1991 también desarrolló ampliamente los retos y perspectivas de la economía del país, incluyendo componentes normativos encaminados a la globalización y apertura de mercados, los cuales tienen como función principal la promoción de las relaciones internacionales sobre la materia. Producto de esto, se encuentran los tratados y la creación de organismos multilaterales (Tole, 2018). En ese mismo sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia C-864 de 2006, señaló que la dinámica mundial establece la celebración de tratados internacionales que buscan reducir las barreras en materia arancelaria que limitan de una u otra manera el comercio, entre otros mecanismos.

Expresado esto, puede evidenciarse que el constituyente del 91 no limitó el marco de actuación de la constitución económica al ámbito nacional, sino que le dio un importante alcance transfronterizo, con lo que pretendió hacer de Colombia un país más competitivo en el escenario mundial. Sin embargo, debe anotarse que esto amerita un análisis más profundo, ya que la proliferación de tratados internacionales y de acuerdos internacionales de inversión generan a su vez un riesgo muy elevado de que el país sea considerado responsable de un eventual incumplimiento y llevado a tribunales internacionales. Este debate se encuentra pendiente en el país.

Por lo cual, Colombia no puede ser un país alejado de las nuevas dinámicas del mercado internacional y debe hacer ajustes normativos que le permitan ser competitivo en este escenario. Esto implica que los tratados internacionales que se aprueben y se ratifiquen por parte del Estado representen una verdadera oportunidad en el mercado y que su inclusión no vaya en contra vía de las normas constitucionales, legales y las buenas costumbres del país. No es firmar por firmar.

Por esta razón, Colombia tiene desde la óptica constitucional una importante estructura económica, la cual es observada desde la constitución económica, el derecho y el análisis económico del derecho, las cuales son disciplinas que van más allá de una simple metodología de estudio de la relación entre derecho y economía y contemplan verdaderos sistemas de cohesión de estas. Sin embargo, cabe señalar que el debate no se circunscribe únicamente a lo que representa la definición propiamente dicha de constitución económica, sino a los impactos que esta trae con relación a la noción de constitución política (Correa, 2008), referente clave para entender no solo su importancia, sino el camino que falta por recorrer.

Se concluye entonces que la constitución económica es la base del modelo económico adoptado por el Estado y que de este dependerá en gran medida su articulación con las nuevas realidades sociales y económicas que se demanden en el momento histórico en que se encuentre. Su estudio es un asunto de interés nacional y debe estar alineado con las nuevas necesidades no solo del mercado, sino de la sociedad.

Empresa en el Estado social de derecho

La empresa es el actor más importante de la actividad económica de un Estado. En este acápite se revisarán algunas definiciones, su estructura y se hará un análisis desde la óptica constitucional de sus aportes en la construcción de país y de su papel como agente económico. De igual forma, se buscará establecer los nuevos retos que en materia constitucional y económica representa.

Para estos propósitos, se requiere retrotraer la historia y hacer varias menciones de lo que implicó en su momento la enmienda constitucional de 1936, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el periodo comprendido entre 1936 y 1939, los nuevos postulados de la doctrina europea, principalmente la francesa, con su mayor referente de la Escuela de Burdeos, León Duguit, que influenciaron el pensamiento de los juristas colombianos de la época, para con ello dar paso a la visión de empresa desde la concepción de función social y su evolución en el tiempo. Una vez recorrido este pasaje histórico, se dará una visión de empresa desde la Constitución Política de 1991 y se revisarán algunas críticas de lo que ha representado el papel del Estado en la denominada economía social de mercado, los retos que enfrenta la organización empresarial y las conclusiones al respecto. Análisis ambicioso.

Expresado esto, es preciso recordar que en Colombia, antes de la Constitución Política de 1991, y con ocasión a una reforma de la Constitución Política de 1886 que se realizó en el año 1936, se introdujo en el ordenamiento jurídico nacional una importante concepción que se mantiene vigente hasta nuestros días: la función social de la propie-

dad privada, elaboración conceptual propia de la escuela de Burdeos y del doctrinante Leon Duguit. Esta reforma fue descrita como el primer paso de Colombia a la modernidad (Hinestrosa, 1997).

Y es que el cambió de visión de país fue evidente con la adopción de parte del pensamiento francés de la época, en el cual se empezaban a dar nuevas miradas en torno a las libertades individuales y de estas en el escenario social. Puede evidenciarse que, producto de esto, en Colombia varios juristas comenzaron a referir a autores europeos que motivaron gran parte de sus decisiones judiciales sobre la materia (Mercado, 2015).

Diego López (2012), por su parte, expone que fueron cinco los cambios en el Estado colombiano que se gestaron en este proceso de adaptación: i) Teoría amalgamada local (renovación social de la Constitución Política); ii) Teoría trasnacional (positivismo solidarista); iii) Especificidad local (reforma social por vía constitucional); iv) Productor transnacional (León Duguit) y; v) Receptores locales: reforma Constitucional de 1936 y la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (1936-1939).

Esta teoría desarrolla el concepto de que quien es dueño de algo deberá hacer uso de ese algo orientado siempre a la función social. Las instituciones, por su parte, protegerán sus derechos de propiedad mientras esta situación fáctica se mantenga (Duguit, 2007). Es decir, la propiedad privada tiene una función social.

Refiere entonces el autor que el dueño de la tierra debe sembrarla, el dueño del terreno construir, el dueño de un predio habitarlo o arrendarlo, entre otros ejemplos que sirven para ilustrar que estos derechos de propiedad no son absolutos y que los bienes de los cuales se es titular deben estar al servicio de la construcción social y colectiva, indistintamente de quien sea su dueño. Esto, *contrario sensu* de lo que ocurría en la antigua Roma con el denominado *dominium*, que establecía que estos derechos de dominio eran absolutos y que no contenían este mandato social (Mercado, 2015).

En materia de empresa, expresaba Duguit, que no era suficiente con el hecho de aportar un capital a la organización, sino que existía un compromiso más allá para ponerlo a producir (Duguit, 2007). De acá puede inferirse entonces que el capital no puede ser administrado de forma egoísta y que este debe ser empleado en la consecución efectiva de unidades productivas y de empresas capaces de crear empleos y de aportar al crecimiento económico de un país. El tejido empresarial resulta entonces fundamental para los cometidos institucionales del Estado.

La concepción de empresa desde ese momento ha evolucionado y hoy se tienen varios referentes doctrinales, legales y constitucionales que la definen y complementan. Todos ellos coinciden en que la empresa es el actor más importante de la vida productiva de un país y de los derechos y deberes que se tienen y se adquieren en torno a ella.

Los pilares constitucionales más representativos en torno a la empresa están contenidos en los artículos 38 y 333 de la Constitución Política de 1991, en los cuales se establecen los derechos y deberes de organizarse, asociarse y que se convierten en fuentes primarias del derecho comercial. Existen cuatro derechos desarrollados al respecto: i) la libertad de empresa; ii) la iniciativa privada; iii) la libertad económica y; iv) la libre competencia económica (Peña, 2017).

Señala Magdalena Correa (2008) que, si bien es cierto que estos dos artículos constitucionales mencionados en el inciso precedente refieren respectivamente a la "libertad de empresa" y a la "libertad económica", esta diferencia de naturaleza nominal no es óbice para determinar que refieran a derechos distintos; por el contrario, aducen a la libre iniciativa y a la actividad económica. Pasan a complementarse.

Es importante mencionar esto, debido a que a lo largo del texto constitucional se evidencia que los artículos de naturaleza económica individual y colectiva no están organizados uniformemente y, por ello, podría caerse en algunas interpretaciones erróneas con respecto a estas. Por esta razón, existen varios artículos en la Constitución Política de Colombia de 1991 que desarrollan de manera aislada derechos económicos individuales y colectivos, sin guardar un orden lógico o estructural. Puede afirmarse, eso sí, que lo que sí quedó bien definido fue que los derechos personalísimos mantienen mayor protección en contraposición de los de naturaleza económica (Correa, 2008). Esto podría obedecer, en parte, a lo que expresó Bassols (1988) en su momento: "materialmente los derechos fundamentales se presentan como auténticos derechos preestatales y como libertades negativas, mientras que los derechos económicos aparecen como de contenido positivo (capacidad de hacer) y, por lo tanto, en potencia susceptibles de limitación y conformación legislativa" (p. 111).

Una vez expuestas estas variantes doctrinales y constitucionales, es necesario revisar cómo se define la empresa en Colombia, y así mismo, comenzar a plantear algunas críticas de la efectividad y eficiencia con la que el Estado ha actuado en la denominada economía social de mercado.

En el Código de Comercio colombiano se define la empresa como "toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio" (art. 25). Por su parte, la Constitución Política señala que la empresa "es la base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones" (art. 333).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha estado encaminada a establecer que en Colombia existe una economía social de mercado. Obsérvese la Sentencia C-032/17, en la cual este tribunal versó:

> Que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general. (párr. 6)

Pese a estos grandes avances en materia constitucional, aún hay voces que reclaman mayor atención estatal en los procesos productivos. Salomón Kalmanovitz (2017) hace una férrea crítica al sistema cuando aduce que "Colombia es un país con una distribución muy desigual de la riqueza, bastante pobre y en conflicto persistente" (p. 6), y más adelante refiere:

> La economía emplea mal sus recursos, los derechos, los derechos de propiedad son extensivos, mal especificados o no se garantizan, se protegen los oligopolios y el Estado no provee bienes públicos suficientes, por lo tanto, el crecimiento ha sido mediocre y desbalanceado, dependiendo de la lotería de las materias primas. (p. 6)

Ante esta situación, se han planteado diferentes alternativas para limitar el poder de concentración de la propiedad privada y, con ello, lograr una redistribución, como es el caso de Piketty, quien en su libro *Capital e ideología* propone un impuesto sobre el patrimonio del 90 % para los más ricos, con lo cual se podría hacer que la riqueza circule en mayor medida (Piketty, 2019). Stiglitz (2020), por su parte, expresó que le sorprende que América Latina hubiese tardado tanto en manifestar su inconformismo frente a las desigualdades sociales e instó a los gobernantes a prestar mayor atención a las causas sociales.

Y si bien todo no puede ser malo ni estar mal, sí es necesario leer con atención estas críticas y redefinir o reorientar algunos procesos que pudiesen estar fallando. Siempre será mejor ser dueño de algo o tener la posibilidad de acceder a ese algo, sin embargo, la concentración de capitales siempre será una variante de la ecuación que puede presentarse como resultado. El capitalismo no es malo y quizás pueda migrar a lo que hoy se denomina como capitalismo moderado, el cual, propone un interés más social en sus operaciones. Desconocer los innumerables avances que en materia constitucional se han obtenido y que se han materializado en una carta política inclusiva y social también sería un error. Colombia pasó de tener un régimen muy restrictivo y poco social a uno más incluyente y social, en el cual a la empresa como principal actor económico se le atribuyeron funciones sociales para la construcción de país.

Transformación digital

Por estos días se hace abundante mención del concepto de *transformación digital*, dada la coyuntura y lo rápido que se está migrando al uso de plataformas tecnológicas, algunos por necesidad y otros con procesos más conscientes. Sin embargo, este tema no es nuevo y debe analizarse con mayor detenimiento. Para ello, se proponen algunas consideraciones que pueden ser útiles para el debate y para el proceso de cambio que se vive por estos días.

Esto representa enormes retos, como bien lo refirió en su momento David Luna, exministro TIC de Colombia y presidente de Alianza In, gremio de las aplicaciones digitales del país, cuando señaló que la tecnología avanzaba más rápido que la legislación y que esta debía ajustarse prontamente a las nuevas necesidades y realidades sociales. Quizá por esta razón se presentan disyuntivas en torno a las nuevas modalidades de contratación, las nuevas formas de empresa, su manera de tributar, sus regímenes legales y sus concepciones no solo en la esfera nacional, sino internacional.

También se planteaba el debate de si los denominados colaboradores de las plataformas digitales tenían contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o simplemente los unían vínculos comerciales o civiles, toda vez que no encajaban en ninguna modalidad contractual tradicional. ¿Acaso estaba llegando el momento de actualizar los códigos laboral y comercial, entre muchas otras disposiciones normativas? Estos interrogantes se han vuelto más frecuentes de lo esperado.

Pues bien, lo cierto en este punto es que ninguna norma en Colombia responde a las nuevas necesidades del mercado, ya que no solo han ingresado nuevos elementos, sino que estos han evolucionado de la mano de la tecnología de manera exponencial. La Constitución Política de Colombia y el conjunto de normas que la complementan y desarrollan se fundamentan en principios y realidades de hace 30 años, lo que invita a reflexionar en torno a qué tanto ha cambiado el país en ese lapso. En materia de empresa se puede afirmar que los cambios son absolutos.

Para entender un poco más este debate, se definirá la transformación digital y se plantearán diferentes escenarios en los cuales el marco normativo no ha podido dar respuesta, denotando que la tecnología avanza mucho más rápido que la legislación, también se expondrán las nuevas dinámicas de construcción y consolidación de empresa y se emitirán algunas conclusiones.

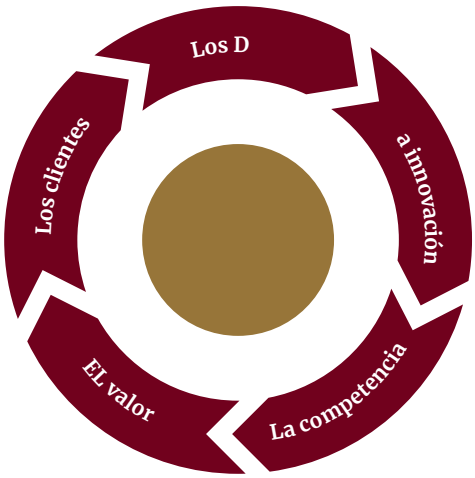
La transformación digital es un mecanismo de cambio que se adopta para hacer uso de las nuevas tecnologías y optimizar los procesos productivos de una organización, adaptándolas a las nuevas necesidades del mercado y a la realidad de estos tiempos. Su incursión no es nueva, aunque muchos así lo piensen, esta ha estado presente y se ha desarrollado a lo largo de los últimos 50 años, pero con diferentes matices.

Los pilares más importantes de esta transformación digital están contenidos en la tecnología *blockchain*, el internet de las cosas, la inteligencia artificial, el cambio a la nube y la ciberseguridad, entre muchas otras, las cuales permiten variar ostensiblemente el ciclo de vida competitivo de las industrias, privilegiando el manejo de datos y posicionando el término de la confianza, pilar fundamental de la estructura.

Su importancia radica en la capacidad disruptiva para variar la arquitectura de los negocios tradicionales e impactar su cadena de valor. Piénsese, por ejemplo, en la estructura clásica de la empresa, la cual es vertical y ascendente, que parte en los proveedores, llega a los productores y culmina con los distribuidores; pues bien, esta estructura es impactada y reemplazada por una constituida por pilas que interactúan entre sí (ya no de forma lineal y rígida) y que privilegian la innovación, a la cual ubican en la parte superior (Universidad de Virginia, 2020).

Dave Rogers (2016), profesor de la Universidad de Columbia, en los Estados Unidos, propone 5 dominios claves para el proceso de transformación digital: los datos, la innovación, la competencia, el valor y, por último, pero no menos importante, los clientes. Denotando en cada uno de ellos la presencia implícita de valores agregados que logran hacer que la organización sea altamente competitiva en el mercado.

Figura 1. Dominios clave



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, incluso llegan nuevos actores para hacer parte de la cadena de valor, agentes externos que no necesariamente compiten con la matriz principal del negocio, sino que logran sacarle provecho y complementarla. Un claro ejemplo de esto es *PayPal*, que no rivaliza con los grandes de la industria financiera, sino que se adhiere y les

saca provecho. Esto se conoce usualmente como *Fintech*, como bien lo refieren algunos académicos de la Universidad de Virginia en los Estados Unidos.

A esta estructura también se ha sumado el *e-commerce*, que ha incrementado su presencia en el país y se ha apalancado con el uso de las nuevas tecnologías y las plataformas digitales. Al respecto, Falkonerth (2021) menciona:

> Y es que el comercio electrónico representa en sí una oportunidad de cambio y progreso, variando las dinámicas del mercado y bajando ostensiblemente los costes al sector productivo. Quizá por esta razón no todos perdieron durante la pandemia, obsérvese, por ejemplo, cómo los empresarios más ricos en Estados Unidos incrementaron su patrimonio en cerca de 931.000 millones de dólares (de forma colectiva) durante el 2020, según cifras de la Revista Forbes. Muchos de ellos asociados de alguna manera con empresas tecnológicas y digitales. Por su parte, Mercado Libre sumó cerca de 17 millones de nuevos compradores en América Latina. Ejemplos como estos existen muchos. (párr. 4)

Otras expresiones de cambio se evidencian con la omnicanalidad, la cual refiere a que un cliente, por ejemplo, puede iniciar su experiencia a través de redes sociales o internet, continuarla con telecomunicaciones y culminarla en la tienda, esto con la facilidad que brindan los chatbots, la video asistencia y la inteligencia artificial, como lo refirió recientemente María del Pilar Barrios, gerente general de Unísono en Colombia, en la revista ENTER (2020). La clave en este punto es la convergencia de varios canales de comunicación y el uso de las plataformas digitales que mejoran la experiencia para el consumidor final.

En el sector público también empiezan a evidenciarse importantes procesos de transformación digital, como es el caso del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en Colombia, el cual se abrió paso a la modernidad con la puesta en marcha del catastro multipropósito y los datos abiertos de cartografía, los cuales no solo benefician al Estado en la formulación de más y mejores políticas públicas, sino que brindan herramientas para que los usuarios puedan usar esta información libremente y prestar un servicio adicional (IGAC, 2020).

El ejercicio del derecho tampoco se escapa a este fenómeno y ya se encuentra en marcha en el país un proyecto digital que, basado en la inteligencia artificial, buscará descongestionar parte de los juzgados a lo largo del territorio nacional, enfocando sus esfuerzos inicialmente en los litigios de obligaciones pecuniarias que solo requieren garantizar el cumplimiento de lo pactado. Estos procesos, que no son muy complejos, le quitan mucho tiempo a los jueces, quienes ahora podrán dedicarse a los casos que

ameritan una valoración más alta. Esta app es desarrollada por Imaginamos de Rappi y el Centro de Estudios de Derecho Procesal (CEDEP) (El Espectador, 2020).

Por esta y por muchas otras razones, cada vez más organizaciones en el mundo le apuestan a la computación en la nube, con la cual pueden procesar millones de datos en línea y generar mecanismos para proteger la información, el bien más valioso por estos días. Un estudio de la ANDI (2017) mostró que, en Colombia, por ejemplo, cerca del 60 % de las empresas tienen planes para entrar a la era digital y que este tema se ha convertido en una de sus prioridades. Planes que seguramente se han acelerado con la emergencia sanitaria.

Datos de Fedesarrollo (2020), por su parte, reflejan las amplias bondades que traen las apps para la economía del país, como lo son los procesos de formalización y desarrollo. Su investigación mostró que cerca del 30 % de estas aplicaciones digitales incentivan el pago de impuestos, el 22 % estimulan el manejo de la contabilidad, el 28 % promueven los registros mercantiles en cámaras de comercio y el 7 % impulsan los registros sanitarios. Estos datos fueron obtenidos a través de la aplicación de 15 000 encuestas diligenciadas entre diciembre de 2019 y marzo de 2020.

Otro dato revelador de este estudio señala que las aplicaciones digitales aportan entre el 0,2 % y el 0,3 % del PIB. Sin embargo, esto recuerda la paradoja planteada por *Robert Slow*, premio nobel de economía, quien haciendo alusión a los aportes que hacen las nuevas tecnologías en el crecimiento económico de un país afirmó en su momento que "la era del ordenador se ve en todas partes menos en estadísticas de productividad" (Universidad de Virginia, 2020), disyuntiva que sin duda alguna se irá resolviendo con el tiempo, pero que por ahora invita a reflexionar sobre los aportes que verdaderamente tienen estas aplicaciones y cómo se irán haciendo visibles con el paso del tiempo. Se asegura que sus aportes son muchos más representativos de los que se reflejan en estos indicadores.

Esto va de la mano con la capacidad implícita de cambio y de la manera como se percibe el mundo, por esta razón la incursión de nuevos y mejores procedimientos se traducen en bajos costes y mayores ganancias, si al final de la ecuación se hace en debida forma. Otro elemento clave es el análisis de la data, la cual permite comprender los nuevos hábitos de consumo y da una ventaja competitiva para personalizar las ofertas que a diario se hacen en el mercado, eso sí, siendo responsables con el manejo que se le dé a la información, ya que el no hacerlo acorde a lo pactado y defraudando la confianza del consumidor se puede traducir en enormes pérdidas para la organización.

Ahora bien, los datos y el uso que se hace de ellos son muy importantes para el análisis propuesto, dado que cerca del 94 % de estos ya están almacenados en formatos digitales, a diferencia de lo que ocurría en 1986, donde estos se conservaban de forma analógica en un 95 %. Estos datos permiten conocer el hábito de consumo de las personas

y sus preferencias en ciertos periodos de tiempo y con algunas variantes. Esto se logra a través de la data, los algoritmos y, por supuesto, de la inteligencia artificial.

Cifras estimadas de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2019) muestran que cerca del 90 % de los datos en el mundo se han construido y recolectado por medios digitales en los últimos dos años, esto de forma exponencial. Así mismo, orienta su análisis en la capacidad de las organizaciones para interpretar este volumen de datos en tiempo real, en la toma de decisiones y en la asignación de responsabilidades derivadas de este tratamiento.

Un caso que sirve para ilustrar lo expresado es Netflix, la cual, a diferencia de lo que muchos piensan, no solo se dedica a la transmisión de contenidos multimedia vía *streaming*, por el contrario, uno de sus mayores valores son los macrodatos, los cuales le dan una amplia ventaja competitiva en el mercado. El ejercicio consiste en recolectar una inmensa cantidad de información y analizarla con el fin de interpretar hábitos de consumo y orientar sus productos y realizar mejores ofertas, muchas de estas personalizadas, incluso, hacer sus nuevas producciones basadas en la lectura de esta data.

Harari (2018), en su libro *21 Lecciones para el siglo XXI*, señala que el análisis de la data puede llegar a ser tan precisa que, a través de la inteligencia artificial, las organizaciones pueden conocernos mejor que nosotros mismos. En este punto pueden predecir nuestro comportamiento y conocer las preferencias de consumo, incluso, con variaciones de estados de ánimo. ¡Suena aterrador! Pero todo esto es producto de la inmensa cantidad de datos que a diario se suministran a través de dispositivos electrónicos, como los relojes inteligentes, los *smartphones* y las *laptops*, por ejemplo, pero piénsese también en las grandes bondades que trae esto.

El autor recurre a un ejemplo que resulta ser muy revelador, una marca de bebidas refrescantes presenta habitualmente una bella mujer en vestido de baño consumiendo el producto, sin embargo, la inteligencia artificial basada en la lectura de las emociones de los sujetos logra detectar que el hombre que ve la publicidad tiene otras preferencias sexuales y, basado en esta información, decide cambiar la pauta publicitaria y reemplazar a la mujer por un joven atlético sin camisa, logrando capturar su verdadera atención y cautivarlo con el producto ofertado. Una visión futurista, pero no por eso lejana de la realidad.

De esta manera, puede entenderse un poco más cómo funciona la dinámica de la transformación digital y la interpretación de datos. Lo importante en este punto es comprender cómo el uso de las nuevas tecnologías puede optimizar y fortalecer los procesos productivos de las organizaciones y brindar una mejor experiencia al consumidor final.

Empresas que lograron hacer una buena lectura de esta nueva realidad sacaron provecho y se posicionaron en el mercado, como lo son Netflix, Nikon, Amazon, Google y Facebook, entre muchas otras, a diferencia de algunas organizaciones que por su rigi-

dez de negocio no pudieron hacer la transformación y desaparecieron, como lo fueron *Blockbuster*, *Kodak*, *Atari* y *Nokia*. Estos son apenas algunos ejemplos de lo que puede implicar para una empresa que en un periodo de tiempo determinado, y pese a liderar el mercado, no logre hacer esta transición y adaptarse a las nuevas realidades, es decir, hacer la transformación digital (Universidad de Virginia, 2020).

Así se define entonces la transformación digital, esa que quizá muchos no vieron venir por su crecimiento exponencial, desafiando a la mente humana, la cual solo logra entender variaciones lineales, esto produjo que muchos quedaran perplejos al ver los avances del mundo en temas de ciencia, innovación y tecnología y que de un momento a otro cambiaron ostensiblemente los procesos productivos de sus actividades diarias. El reto ahora es asimilarla y hacerla parte integral de la vida.

A manera de conclusión puede decirse que la transformación digital es un amplio y complejo proceso de cambio para que las organizaciones logren migrar al uso de las plataformas tecnológicas y optimizar sus operaciones, así mismo, para recolectar, administrar y hacer buen uso de los datos, lo que les dará competitividad en el mercado y les permitirá constituir un factor diferenciador, siempre que no se defraude la confianza del consumidor. Esta nueva era no solo versa sobre el sector real, sino que propone retos al sector público y a los diferentes ecosistemas que convergen en esta relación.

Estas transformaciones son positivas si se piensan con fines de optimización y de construcción colectiva, la tecnología es un aliado para cumplir muchos objetivos y por eso es clave adaptarse a ella, comprenderla y, sobre todo, saber usarla, solo así se logrará ser competitivo en un mundo cada vez más globalizado e interconectado. Recuérdese que la tecnología es un medio y no un fin.

Conclusiones

Han transcurrido ya 30 años desde la adopción de la Constitución Política de Colombia, un avance significativo para el país en lo concerniente a la inclusión de derechos individuales y colectivos en materia económica y social. La concepción de Estado social de derecho y los referentes de reformas anteriores a la misma han ayudado a construir un ideario de empresa que ayudó en su momento a migrar a la modernidad.

Sin embargo, el mundo viene cambiando a ritmos acelerados y las nuevas realidades distan mucho de las que inicialmente motivaron y fundaron la carta política, las discusiones actuales ahora versan sobre protección de datos digitales, aplicaciones tecnológicas, economía colaborativa, pagos y transacciones virtuales entre muchas otras, las cuales demandan por respuestas que el ordenamiento jurídico no ha sido capaz de dar.

Esto lleva a pensar, como se ha expresado en este capítulo, que los cambios son muy necesarios, tal y como ocurrió en 1936 y posterior. Hoy el país necesita reformas constitucionales y legales que se adapten a las nuevas realidades sociales y permitan al Estado ser más competitivo. Por esta razón, se hizo un balance sobre la constitución económica, la empresa y la transformación digital, para brindar herramientas que sustenten la idea de cambio y progreso que se están gestando y que requieren de voluntad política.

Referencias

Alarcón, A. (2018). Economía social de mercado como sistema constitucional económico colombiano. Un análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Estudios Constitucionales*, *16*(42), 141-181.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). (2017). *Encuesta de transformación digital, 2017*. http://www.andi.com.co/Uploads/Encuesta%20Transformaci%C3%B3n%20Digital%20ANDI.pdf

Baquero, J. (2002). *Between Competition and Free Movement. The Economic Constitutional Law of the European Community.* Bloomsbury Publishing.

Bassols, M. (1988). *Constitución y sistema económico.* Tecnos.

Camargo, J. (2007). Constitución económica, mercado y de consumo. *Contexto*, (7), 24-30.

Código de Comercio. (1971). Congreso de la República.

Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.

Correa, M. (2008). *Libertad de empresa en el Estado social de derecho.* Universidad Externado de Colombia.

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C-864/06*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-864-06

Corte Constitucional. (2010a). *Sentencia C-228/10*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm

Corte Constitucional. (2010b). *Sentencia C-830/10*. https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-830-10.htm

Corte Constitucional. (2017). *Corte Constitucional*. www.corteconstitucional.gov.co

Cortes, S. (2010). El Estado, la constitución y la economía de mercado. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, *5*(1), 118-162.

Duguit, L. (2007). *Las transformaciones del derecho público.* Librería Española y Extranjera.

El Espectador. (2020). *Creadores de Rappi y firmas de abogados se unen para crear el "juzgado del futuro"*. https://www.elespectador.com/noticias/judicial/creadores-de-rappi-y-firmas-de-abogados-se-unen-para-crear-el-juzgado-del-futuro/

ENTER. (2020). *Transformación digital, clave para evolución del sector de BPO*. ENTER.CO.

Falkonerth, J. (2021). *El e-commerce: clave para la reactivación económica*. AlCentro.

Fedesarrollo. (2020). *Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia*. https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/presentacion.pdf

García, M. (1979). Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución. En M. Ramírez (Ed.), *Estudios sobre la constitución*. Universidad de Velancia.

Harari, Y. (2018). *21 Lecciones para el siglo XXI.* Debate.

Henao, M. (2008). *Libertad de empresa en el Estado social de derecho.* Universidad Externado de Colombia.

Hinestrosa, F. (1997). 60 años de la reforma constitucional de 1936. *Revista Derecho del Estado*, (46), 5-8.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2020). *Datos Abiertos IGAC*. https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-igac

Kalmanovitz, S. (2017). *Obra selecta.* Taurus.

López, D. (2012). *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Legis.

Mercado, A. (2015). *La influencia de León Duguit en la Reforma Social de 1936.* Universidad del Rosario.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2019). *Big Data for Sustainable Development*. https://www.un.org/es/sections/issues-depth/big-data-sustainable-development/index.html

Peña, L. (2017). *De las sociedades comerciales.* Ecoe Ediciones.

Piketty, T. (2019). *Capital e ideología.* Ariel.

Rogers, D. (2016). *The digital transformation playbook*. Columbia Business School.

Sánchez, C. (2007). *Constitución económica.* Consejo Superior de la Judicatura.

Stiglitz, J. (2020, 28 de enero). *Entrevista con Joseph Stiglitz, nobel de Economía: "La sorpresa fue que el malestar en América Latina tardara tanto en manifestarse"*. BBC.

Tole, J. (2018). La neutralidad de la Constitución Económica colombiana. ¿Cómo racionalizar la economía social de mercado con la proliferación de tratados de libre comercio y tratados de libre inversión? En F. Padrón y M. Correa (Eds.), *¿El Estado constitucional en jaque?* (pp. 185-215). Universidad Externado de Colombia.

Universidad de Virginia. (2020). *Coursera*. https://www.coursera.org/learn/bcg-uva-darden-digital-transformation?action=enroll

Vallejo, J. (2020). La Constitución Económica. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (80), 9-23.

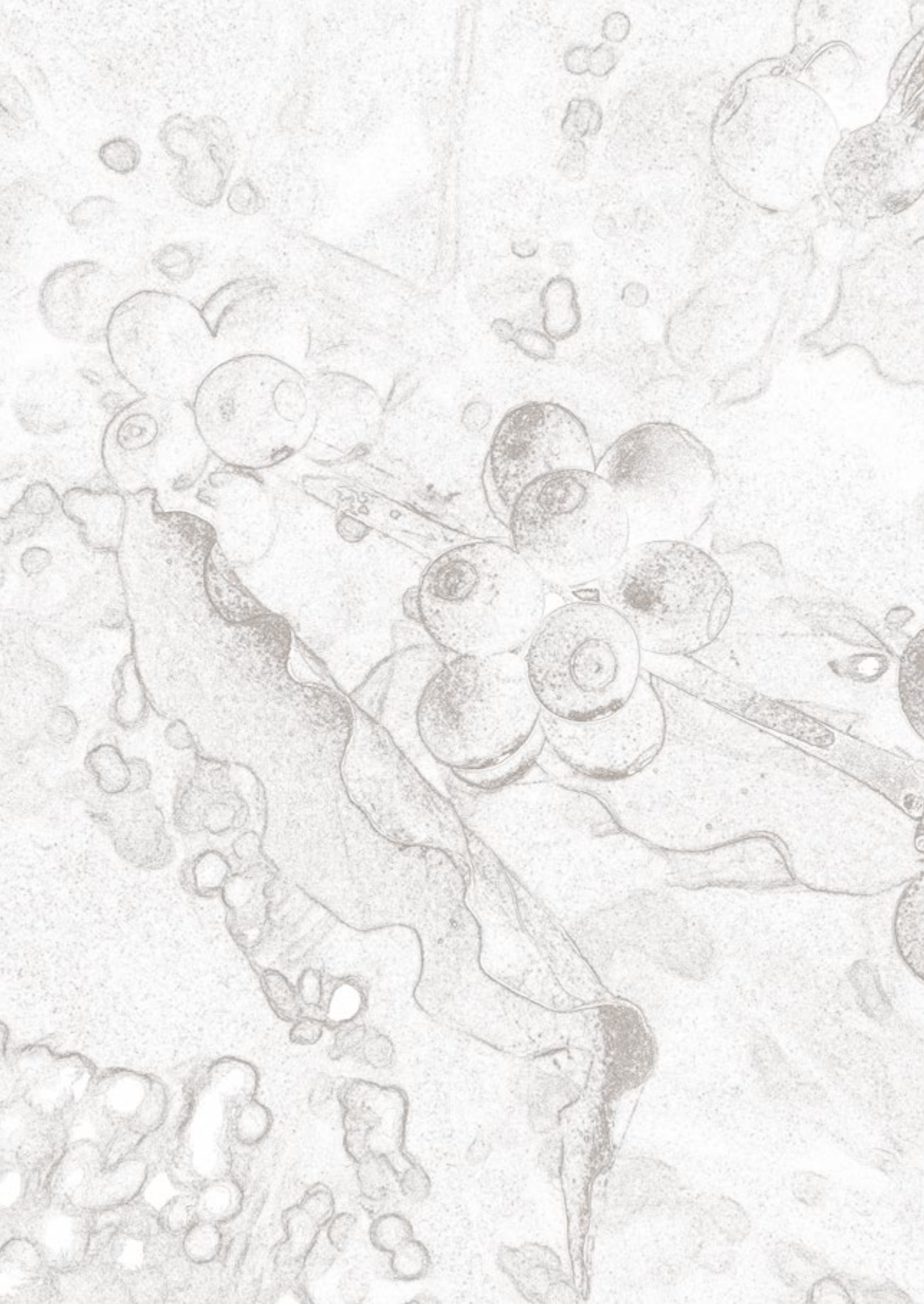


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veintiuno

Emprendimiento y empresa: la regulación desde 1991, ¿ruta del desarrollo o letra muerta?

Capítulo 21

Emprendimiento y empresa: la regulación desde 1991, ¿ruta del desarrollo o letra muerta?

*Sandra Patricia Giraldo Giraldo**

Introducción

En Colombia se reconoce el emprendimiento y la creación de empresa como partes fundamentales en la generación de crecimiento económico y desarrollo, pero estos han tenido poca capacidad para producir riqueza. Las características institucionales prevalecientes y mecanismos de regulación como la legislación sobre la actividad emprendedora han fomentado o inhibido en ocasiones esa tendencia.

* Administradora de Empresas de la Universidad Externado de Colombia, con máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana. Más de catorce años de experiencia como consultora y capacitadora en emprendimiento y cooperación internacional, para la estructuración/formulación de proyectos y gestión de recursos internacionales. Ocho años como catedrática universitaria de emprendimiento, cooperación internacional y negociación internacional. Actualmente vinculada a la Universidad Externado de Colombia en la Maestría de Gerencia para el Desarrollo y a la Universidad EAN, en los programas de Negocios Internacionales y Estudios y Gestión Cultural. Dieciocho años de experiencia emprendedora: fundadora y directora de Wikideas, Centro de Desarrollo Organizacional, para la incubación de proyectos de emprendimiento y cooperación internacional. Creadora de la plataforma web Sinergia W, para conectar la academia con el sector real. Proyecto finalista Apps.co, iniciativa MinTic, 2020. Contacto: info@sandragiraldocapacitadora.com / spgiraldo@universidadean.edu.co / www.wikideas.co

El presente capítulo hace un análisis tripartito de correlación entre sociedad, Estado y contexto de la regulación a partir de 1991, año en el que nace la Constitución Política de Colombia, el cual busca identificar, por una parte, cómo se perciben las políticas públicas junto con los vacíos formales e informales que han llevado al estado actual del ecosistema emprendedor, y por otra parte, busca analizar si efectivamente el diseño e implementación de la regulación existente ha sido útil y ha tenido una aplicación real o ha terminado en letra muerta las razones y el posible camino a futuro. Así pues, a lo largo del presente documento se buscará darle una respuesta a la siguiente pregunta: ¿La regulación colombiana en materia de emprendimiento, desde 1991, ha proveído las condiciones necesarias para la creación de nuevas empresas?

Con el propósito de identificar las posibles respuestas a la pregunta de investigación, y para el desarrollo del presente capítulo se hace necesario identificar, en la primera parte, el contexto en el cual nace la necesidad de estipular nuevas directrices en materia de creación de empresas en la Constitución Nacional. Con lo anterior, en la segunda parte se lleva a cabo un análisis de las principales normas que componen la política pública para el fomento del emprendimiento, su evolución y los actores e iniciativas que de allí nacen, para finalmente en la tercera parte hacer un recorrido por el estado actual del ecosistema, con el fin de entender en la práctica cuáles son las fortalezas y debilidades de la política pública en esta materia.

Bajo este propósito, se realizó entonces un trabajo investigativo con metodología empírica-analítica, a través del cual se hizo un recorrido por los antecedentes, nacimiento y evolución de las normativas entorno a la creación de empresa, buscando delimitar y establecer la situación actual de los emprendedores colombianos. En este sentido, la investigación incluye una extensa revisión bibliográfica, así mismo reúne la experiencia de la autora y una serie de entrevistas a varios de los actores del ecosistema de emprendimiento colombiano: desde directivos de entidades públicas y privadas hasta emprendedores.

Con ello se identificará los problemas principales de la política pública para el fomento del emprendimiento en nuestro país, lo que permitirá concluir de una vez por todas si las políticas articuladas por el Estado, desde 1991, para el fomento del emprendimiento, han sido motor de desarrollo o se han quedado en letra muerta.

La Carta del 91 en materia emprendedora y empresarial. Antecedentes, surgimiento y evolución

A 30 años del nacimiento de la Constitución Política de 1991, es necesario revisar el contexto emprendedor y empresarial que le precedió para entender el propósito de lo que en esta materia quedó consignado en la carta magna.

El plan nacional para el desarrollo de la microempresa (1984-1998)

En los años setenta algunas ONG (organizaciones no gubernamentales) iniciaron el desarrollo de programas para el fortalecimiento de pequeños negocios en comunidades urbanas de escasos recursos, con el fin de incrementar sus ingresos y de que, en esa medida, generaran más empleo, todo ello con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la cual es una entidad del Estado que les brindó capacitaciones en gestión empresarial y asistencia técnica en contabilidad y principios básicos en administración de negocios.

En este mismo sentido, el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, y el Consejo de Política Económica para América Latina (CEPAL), ambas agencias de las Naciones Unidas (ONU), con el análisis de la compleja situación económica de la región para inicios de los años ochenta, llevaron a cabo una serie de estudios económicos que nutrieron el conocimiento de las microempresas y mostraron la necesidad de desarrollar propuestas metodológicas y enfoques de intervención que les facilitaran un papel protagónico en las economías latinoamericanas, enfoque gracias al cual las agencias de cooperación internacional incrementaron su presencia e intervención en la región a través de asistencia técnica y de mecanismos de crédito (Stearns y Otero, 1990).

El trabajo conjunto de las ONG colombianas, con el apoyo de entidades públicas nacionales y de la cooperación internacional, facilitaron que el gobierno colombiano agrupara las ONG a partir de 1984 en el Plan Nacional de la Microempresa con el objetivo de articular una política de desarrollo económico y social que, por un lado, unificara los criterios en la prestación de servicios a las microempresas para evitar así la duplicidad de esfuerzos entre entidades públicas y privadas, y por el otro lado, ampliara la capacidad de cobertura (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1984). El programa representó entonces para el gobierno colombiano una acción complementaria para reducir el desempleo creciente de los primeros años de esa década.

Es así como, en 1984, una institución financiera privada y un banco público participaron en el plan como intermediarios financieros bajo acuerdos especiales con las ONG. Como se verá más adelante, este aspecto, que en su momento parecía representar una gran ventaja, fue una de sus principales limitaciones. El poner la capacitación empresarial como requisito del crédito durante las dos primeras etapas del plan (1984-1989 y 1990-1994) no solo correspondió a la estrategia de desarrollo que otorgaba a la capacitación un papel predominante, sino a la necesidad de asegurar fuentes de financiación para las ONG prestadoras de estos servicios.

Los recursos provinieron en la primera etapa de un porcentaje de la tasa de interés y, en la segunda, de subsidios directos del Estado. Dichos subsidios permitieron continuar brindando servicios de crédito no sostenibles (para las ONG financieras) con

asignación ineficiente de recursos y servicios no financieros poco adecuados a las necesidades de las microempresas, dado que éstas últimas ni siquiera eran convocadas o consultadas en el diseño mismo de los programas de apoyo, lo que condujo a un agotamiento de la acción conjunta entre el Estado y las ONG.

La Constitución

A finales de la década de los ochenta, convergieron en el país tres elementos que configuraron una situación de crisis. En primer lugar, la crisis del régimen frente-nacionalista, que se venía gestando desde los años setenta, y que trajo consigo efectos negativos como la exacerbación del clientelismo, la falta de representatividad de los partidos y su fragmentación.

En segundo lugar, el deterioro del orden público, debido al aumento de la delincuencia común, la violencia de los grupos armados y, sobre todo, desde mediados de los ochenta, por las mafias del narcotráfico, las cuales le declararon la guerra al Estado colombiano con el fin de impedir su extradición a Estados Unidos. Y, en tercer lugar, la tendencia de la estructura económica colombiana y de gran parte de América Latina a generar agudas desigualdades en la distribución del ingreso y altos niveles de pobreza, fenómeno que el Plan Nacional de la Microempresa, a pesar de llevar varios años funcionando, no ayudó tampoco a menguar.

Es así como un grupo de estudiantes universitarios, la mayoría de derecho, que no sobrepasaban los 22 años en promedio, interpretando el sentir de la sociedad colombiana, lideraron en las elecciones de marzo de 1990 a Senado, Cámara, asambleas locales, concejos municipales, alcaldías y presidente (seis cargos públicos a votar), un movimiento para votar informalmente un séptimo asunto: una reforma constitucional, lo cual se llamaría la *séptima papeleta*. Esto condujo, durante el gobierno de César Gaviria, a la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990.

De manera simultánea y gracias al antecedente del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, nace en 1990 la Ley 29, la cual es el reflejo de los primeros esfuerzos del Estado por impulsar el desarrollo tecnológico y científico, tratando de fomentar un ambiente emprendedor en el país. Así pues, se encuentra que dicha ley establece en su artículo 1 que le corresponde al Estado "promover y orientar el adelanto científico y tecnológico" y que, por esa precisa razón, "está obligado a incorporar la ciencia y la tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país y a formular planes de ciencia y tecnología tanto para el mediano como para el largo plazo". Esta ley se enfocó en su momento en crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnológico, así como a estimular la capacidad innovadora del sector productivo de la economía.

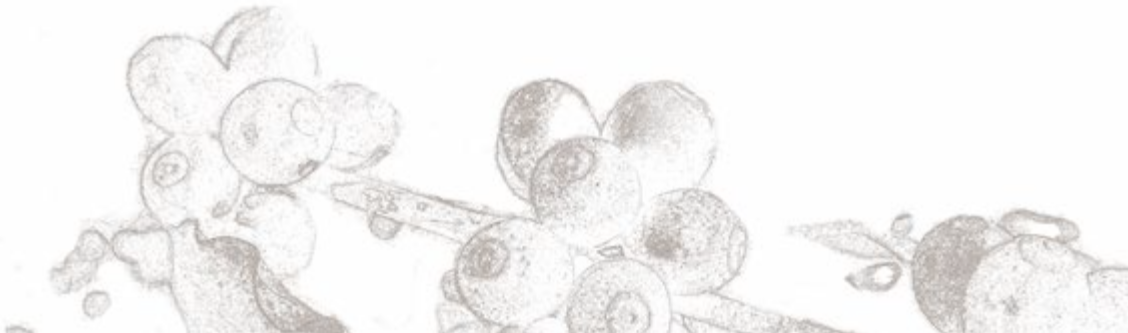
A la luz de estas circunstancias, surge el significado de la Constitución del 91: la búsqueda de la paz, la ampliación de la democracia y de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos, el fortalecimiento y relegitimación del Estado y del régimen político, y la búsqueda de una mayor equidad. De esta forma, quedan consignados en la Constitución Política colombiana principios fundamentales de libertad económica, considerando a la empresa como elemento base para el desarrollo:

> La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. [...]. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. [...]. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. (Constitución Política de 1991, art. 333)

Así mismo, en el artículo 58, la Constitución Política hace referencia a los derechos de propiedad, consagrando la propiedad privada como derecho de los colombianos, sujeto al interés público o social, dándole importancia a las formas de propiedad asociativa y solidaria:

> Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá dar paso al interés público o social. [...] El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad [...]. (Art. 58)

En resumen, el Plan de Desarrollo de la Microempresa fue para la nueva Constitución Política un antecedente relevante, como hoja de ruta, para el fomento y el fortalecimiento empresarial en Colombia, los cuales darían lugar al surgimiento de un ecosistema emprendedor en el país.



La regulación surgida a partir de la Constitución de 1991 en materia de emprendimiento y empresa: ¿apoyo tangible?

Una serie de leyes y normativas, surgidas a partir de los años noventa, irían poco a poco configurando un incipiente escenario para el desarrollo emprendedor y para el fortalecimiento empresarial en Colombia hasta donde se tiene en la actualidad. En este sentido, se analizan en conjunto esas normas que estructuran la política pública de emprendimiento, para identificar si han cumplido con el objetivo de promover la generación de nuevas empresas y de crear una cultura de emprendimiento o si, por el contrario, tienen posibles vacíos o problemas que están impidiendo la supervivencia de los emprendedores y de sus empresas. Algunas de esas normativas son:

- Decreto 393 de 1991
- Mediante el cual se dictaron normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías. La gran novedad que introdujo este decreto radicó en que, a partir de su promulgación, la nación y sus entidades descentralizadas pudieron asociarse con los particulares bajo dos modalidades: mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales, y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones; o mediante la celebración de convenios especiales de cooperación. Así, esto fue un impulso a la creación de nuevos proyectos de investigación científica, a través de los cuales los particulares lograron obtener un apoyo directo del Estado para el fomento y desarrollo de sus ideas a través de la figura de la asociación.
- Decreto 585 de 1991
- Fue a través de este decreto mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como organismo de dirección y coordinación, con la labor de asesorar al Gobierno nacional en asuntos relacionados con ciencia y tecnología.
- Ley 344 de1996
- A través de esta ley se decidió que el SENA debía destinar un 20 % de los ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, lo que demostró un claro interés del Estado por promover el desarrollo tecnológico y la investigación. Así, el SENA debía ejecutar directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional. Esto permitió entonces que diferentes entidades del Estado se comenzaran a involucrar en el fomento de la actividad emprendedora.
- Ley 550 de 1999
- Tan solo tres años después de la Ley 344, se establece un régimen que promueve y facilita la reactivación empresarial, la reestructuración de los entes territoria-

les para asegurar la función social de las empresas para así lograr un desarrollo armónico de las regiones. Mediante esta ley, el Gobierno nacional capitalizó al Fondo Nacional de Garantías para que este suministrara distintos tipos de ayudas a favor de las pequeñas y medianas empresas, a través de crédito institucional y líneas de redescuento y capitalización empresarial.

- Ley 590 de 2000
- En la misma vía de la Ley 550, la Ley 590 es creada con el objeto de promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos y el aprovechamiento productivo de pequeños capitales.
- Ley 789 de 2002
- El artículo 40 de esta ley creó el Fondo Emprender como una cuenta independiente y especial adscrita al SENA y administrada por esta entidad, y cuyo objeto exclusivo sería financiar iniciativas empresariales. Actualmente continúa en funcionamiento.
- Ley 790 de 2002
- Creó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, resultado de la fusión de los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior, con el fin de apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, para así mejorar la competitividad, la sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado (Mincomercio, 2014).
- Decreto 210 de 2003
- Formuló la política en materia de desarrollo económico y social del país relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios, entre ellos el turismo y la tecnología para la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno y el comercio exterior. Así mismo, en virtud del artículo 16 del señalado decreto, se creó una dirección de micro, pequeña y mediana empresa, con el fin de formular e implementar las políticas, planes y programas de apoyo, modernización y fortalecimiento de este tipo de empresas.

El cambio en el panorama a partir del año 2006 y el punto de quiebre con la crisis económica mundial del año 2008

La Ley 1014 de 2006 o "Ley de fomento a la cultura del emprendimiento" es un punto de quiebre fundamental para lo que sería el inicio de la configuración de un naciente ecosistema emprendedor en Colombia, debido a que estableció la responsabilidad conjunta

del Estado, la academia y las organizaciones (empresas, ONG) en el apoyo a la construcción de una cultura emprendedora y al desarrollo de iniciativas que trajeran nuevos puestos de trabajo y soluciones a las principales problemáticas sociales y económicas del país, mediante: 1) el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación; 2) la promoción de la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia; 3) el fomento de la industria de soporte "no financiero", que debía proveer acompañamiento a los emprendedores desde la conceptualización de una iniciativa empresarial hasta su puesta en marcha y apoyando emprendimientos que incorporaran ciencia, tecnología e innovación.

Así pues, se dieron ventajas tributarias a las empresas que tuvieran una planta de personal no superior a 10 trabajadores o activos totales por valor inferior a 500 salarios mínimos mensuales. De igual forma, la ley estableció que las instituciones educativas públicas y privadas, desde básica primaria hasta la educación universitaria, debían desarrollar clases en donde los alumnos estructuraran proyectos comerciales o tecnológicos, pero la asignación de presupuesto para ello fue escasa y en ocasiones inexistente. En este punto también sumó la falta de planeación e inexperiencia en el abordaje de temas de emprendimiento y la poca preparación docente, lo cual dejó el papel de la academia desvanecido, por lo menos en los primeros años de implementación de esta ley.

La ley requería de nuevas formas de orientar los currículos y guiar la enseñanza para el trabajo propio desde el desarrollo personal como emprendedor, y es aquí donde muchas de las instituciones educativas evidenciaron también falencias. Ello demuestra que se requirió una fase inicial de explorar y aprender, bajo referentes internacionales, para así comprender qué era eso de emprender y cómo debían entonces estructurarse y desarrollarse programas en este sentido. Colombia era totalmente nuevo en la materia.

Esta misma curva de aprendizaje no les fue ajena a todas las entidades e iniciativas públicas surgidas para apoyar el desarrollo de emprendimientos nacientes, sobre todo a partir de la crisis económica mundial del año 2008 (Banco Mundial, 2017) y a raíz de la cual muchos países europeos tomaron la iniciativa de hacer del emprendimiento una fuente de recuperación económica, siendo una tendencia que Colombia seguiría un par de años después a través de programas como: Fondo Emprender del SENA; Innpulsa (programa especial de Bancóldex, banco de desarrollo del Estado colombiano), creado en 2012 para activar el surgimiento de nuevas empresas de alto potencial y el crecimiento empresarial extraordinario jalonado por la innovación); y el programa Apps.co del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic), nacido también en 2012. Cada uno de estos programas debieron aprender en el camino las formas efectivas de acompañamiento a los emprendedores y empresarios, de igual manera los protocolos para entregar y vigilar el uso de los recursos de apoyo que desafortunadamente, en muchas ocasiones, terminaron en la compra de bienes personales o

innecesarios, debido a la falta de claridad en las reglas en un inicio o a los pocos recursos para etapas posteriores de seguimiento a los emprendedores.

Si bien hubo falencias, hay evidencias de cambios positivos en el apoyo al desarrollo emprendedor y fortalecimiento empresarial para esos primeros años de implementación de la Ley 1014 de 2006. A fines de 2014, a tan solo dos años y medios de su creación, más de 3245 empresas nuevas habían participado en los programas de Innpulsa; su sistema de entidades de acompañamiento al desarrollo de empresas de alto crecimiento integraba más de 40 organizaciones, en 18 departamentos del país.

La intensidad del emprendimiento frente a la debilidad del crecimiento

A pesar de que Colombia era ya reconocida para el año 2012 por su amplio potencial de crecimiento económico, el país seguía rezagado en competitividad y productividad frente a otros países (Gómez, 1999). Según el Banco Mundial, el Producto Interno Bruto per cápita de Colombia (medido a paridad de poder adquisitivo) pasó de US$ 5267 en 1994 a US$ 10 433 en 2012; pero aún se mantenía inferior al de otros países latinoamericanos como Chile (US$ 22 362 en 2012), México (US$ 16 733) o Brasil (US$ 11 715). El rezago de Colombia frente a países como Corea del Sur (US$ 30 800), Malasia (US$ 16 918), Finlandia (US$ 38 271), Bulgaria (US$ 16 043) o Turquía (US$ 18 384) se intensificó desde el nacimiento de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Si bien la Ley 1014 de 2006 refleja para entonces muchos de los principios de libertad económica y equidad consignados en la Constitución Política de 1991, el papel de la política pública como estímulo al emprendimiento en una economía emprendedora era holístico y abarca acciones en múltiples frentes que no fueron considerados inicialmente: si el objetivo era impulsar el emprendimiento dinámico y desarrollar la capacidad para transformar la economía, la política pública tenía que trabajar en múltiples ámbitos a la vez. Allí, por ejemplo, quedó rezagado el papel de las instituciones educativas para promover una cultura y un espíritu emprendedor. Esos frentes de acción de la política pública se refirieron entonces a asegurar que existiera una demanda de emprendimiento, conformada por una variedad de oportunidades para la creación y captura de valor, la cual debería cruzarse con una oferta de emprendimiento, conformada por individuos con la motivación, capacidad y habilidades necesarias para emprender.

ión ha sido reconocida en el país y los sucesivos gobiernos han ensayado diversas fórmulas de política pública para estimular la competitividad de la base productiva. En ese sentido, el desarrollo de capacidades emprendedoras ha sido incluido desde hace tiempo en la fórmula que podría llevar al país a ganar la competitividad que necesita.

Muchos emprendedores, poca innovación

Ahora bien, si todo esto está tan claro, ¿por qué se emprende tanto, pero se genera poca productividad y competitividad? De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018), si bien entre los años 2000 a 2014 casi 70 millones de personas salieron de la pobreza en América Latina y aproximadamente 50 millones de personas se unieron a la clase media entre 2003 y 2009, poco de este fenómeno le es atribuible a la creación de empresa en la región, y Colombia no es ajeno a ello. Muchas empresas formales de la región realizan algún tipo de innovación, pero la intensidad de la misma suele ser escasa o inadecuada para estimular la productividad (Scarone, 2005).

Muchos observadores han apuntado a las barreras de entrada en Colombia como las únicas culpables: las restricciones burocráticas, los altos impuestos (el reporte Doing Business del Banco Mundial (2020) revela que en Colombia casi el 65 % de las ganancias de las empresas se dirige al pago de impuestos y contribuciones), el tiempo y trámites necesarios para crear una empresa en Colombia (de acuerdo con el Banco Mundial (2018), en el 2003 tomaba 44 días crear una empresa; en el 2017 tomaba 11 días: una reducción del 75 % en el tiempo y aun así seguimos estando por debajo del promedio en Europa que es de 6 días), la falta de coordinación entre las entidades de fomento y la escasa integración entre las políticas para las mipymes y las políticas nacionales de transformación productiva, la falta de entidades adecuadamente preparadas y financiadas y suficientemente autónomas de los ciclos políticos, y el apoyo financiero a emprendimientos nacientes y microempresas, que está por debajo del promedio de Latinoamérica, según el Global Entrepeneurship Monitor (GEM, 2018). Cada uno de estos factores han limitado la capacidad de los países de transformar las iniciativas de fomento en estrategias de largo plazo. Por último, la gestión de los instrumentos más consolidados y el desarrollo de nuevas medidas de apoyo que han enriquecido el abanico de herramientas de fomento para las mipymes, que raramente se han basado en un esfuerzo permanente de medición de resultados, registro de aprendizajes y buenas prácticas.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP, 2020), los líderes de la región son plenamente conscientes de lo importante que es estimular la productividad, pero la batalla está en establecer un entorno propicio en el que los emprendedores y empresas recientes puedan surgir, competir e innovar gracias a un entorno social, político y económico favorable en el cual estén suplidas las necesidades básicas de toda la población y ello permita emprender por oportunidad y no por necesidad.

Así las cosas, de acuerdo a MinComercio e Innpulsa (2020), la empresa privada no solo trabaja por consolidar una plataforma integral a la cual los emprendedores puedan tener acceso cuando quieran emprender nuevos negocios (capacitación, guías, entrenamiento, etc.), sino por potenciar la oportunidad de que se construyan alianzas

estratégicas entre los nuevos emprendedores y los empresarios ya establecidos entre muchas otras cosas.

Por el lado de las entidades educativas, su papel principal se enfoca en la creación del capital humano, explicado en la ampliación y construcción de una cultura emprendedora en el país (a menudo se mide bajo el *stock* de capital humano de un país mediante el promedio de años de escolarización de la población activa y la calidad de la educación, que a su vez se mide a través de los resultados obtenidos en pruebas académicas estandarizadas). Así, su fin no solo es cambiar la mentalidad de las nuevas generaciones impulsándolos a crear nuevos negocios, sino establecer centros de emprendimiento a través de los cuales esos jóvenes emprendedores se sientan acompañados y apoyados en la construcción de sus ideas de negocio. Debe ser claro entonces que lo más importante es que la política pública del Estado integre tanto a las empresas privadas como a las entidades educativas, con el fin de generar un impacto real y positivo en todos los sectores de la sociedad.

El reto de la productividad es urgente precisamente porque el progreso social del que habla la Constitución Política de 1991, no se puede lograr sin crecimiento económico. Es gracias precisamente a todo este recorrido que se ha hecho, a través del nacimiento formal de apoyo a la microempresa en Colombia y su posterior evolución hacia un mayor alcance que incluyera a los emprendedores como claves del desarrollo, que se puede entender el nacimiento de la reciente ley: la Ley 2069, la nueva ley de emprendimiento, del 31 de diciembre de 2020. Esta busca corregir muchos de los aspectos de la ley de emprendimiento que entra a reemplazar y que se ha venido aquí analizando.

Mediante esta ley se establece un marco regulatorio ajustado a la realidad nacional actual, a los retos del presente y futuro que propicie una productividad basada en la innovación permitiendo un verdadero crecimiento con desarrollo económico, todo con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad, siendo estos principios que rigen la Constitución Política de Colombia y con los cuales se está aún en deuda, por lo menos parcialmente para la consolidación y sostenibilidad de las empresas en aspectos claves como: la racionalización de trámites y simplificación de procesos, alianzas para la promoción de desarrollo empresarial y la inclusión financiera de los micronegocios, fortalecimiento de la capacidad y visión exportadora de los emprendimientos, red regional para el emprendimiento, fortalecimiento de recurso humano para la productividad, enseñanza sobre emprendimiento y programas de formación docente en emprendimiento.

Es entonces a través de estos elementos claves, con voluntad política, con la priorización de estos temas y mediante una ejecución impecable con un presupuesto justo, que se comenzarán a saldar deudas pendientes con lo estipulado en la Constitución en materia de emprendimiento y empresa, justo ahora que se cumplen 30 años de la carta magna. ¡El mejor momento fue ayer y el segundo mejor momento es ahora!

Referencias

Arboleda, J. (1997). *Una misión posible. Políticas y programas de apoyo a la microempresa en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.

Arboleda, J., Chaves, J. y Moncayo, L. (1993). *Metodología para la promoción y el desarrollo de las organizaciones de los empresarios de las microempresas*. Departamento Nacional de Planeación.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Creciendo con productividad, una agenda para la región andina*. BID

Banco Mundial. (2020). *Reporte Doing Business*. Banco Mundial.

Banco Mundial. (2017). *Reporte Doing Business*. Banco Mundial.

Banco Mundial. (2015). *Reporte Doing Business*. Banco Mundial.

Berenbach, S. y Guzmán, D. (1993). *La experiencia mundial de los grupos solidarios*. Acción Internacional.

Betancur, B. (1985). *Las microempresas en la nueva sociedad* (palabras del presidente de Colombia en la reunión de clausura del Club de Roma). Seminario del Club de Roma.

Cabal, J. (1990). *Los programas de microempresa en Colombia: reflexiones y propuestas hacia nuevas orientaciones de políticas crediticias*. Memorias del 5.° encuentro de investigadores sobre la microempresa, DNP, SEDECOM y CESEC. Cali, Colombia.

Caro, B. (1995). *Evolución del sector informal en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.

Caro, B., Marulanda, B. y Borrero, G. (1994). *Redefinición del esquema de organización institucional del Plan Nacional para el Desarrollo de la microempresa. Análisis de alternativas*. Departamento Nacional de Planeación.

Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.

Corchuelo, A., López, H. y Zorro, C. (1989). *El impacto de crédito sobre el empleo y los ingresos de microempresas en Colombia*. Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1984). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1986). *Evaluación Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1988). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa 1988-1990*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1991). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa PNDM*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1993). *Reorientación de la política crediticia del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Plan Nacional para la Microempresa 1994-1998*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1995). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Economía Solidaria*. DNP.

Global Entrepeneurship Monitor (GEM). (2018). *Informe GEM Colombia*. GEM.

Gómez, R. (1999). Diferencias en la evolución de la productividad regional en la industria colombiana. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (75), 101-152.

Innpulsa (2020). *MinComercio e iNNpulsa presentan el proyecto de la Ley de emprendimiento*. https://innpulsacolombia.com/innformate/mincomercio-e-innpulsa-presentan-el-proyecto-de-la-ley-de-emprendimiento.

Ley 2069 de 2020 (2020, 31 de diciembre). *Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. Diario oficial N.º 51544.

Ministerio de Comercio Exterior. (2014). *Informe de gestión, 2014*. MinComercio.

Scarone, C. (2005). *La innovación en la empresa: la orientación al mercado como factor de éxito en el proceso de innovación en producto*. Internet Interdisciplinary Institute (IN3).

Sheldon, A. y Franks, J. (1989). The idea, ideology, and economics of the informal sector. *Grassroots Deveiopmenl*, *13*(1), 9-22.

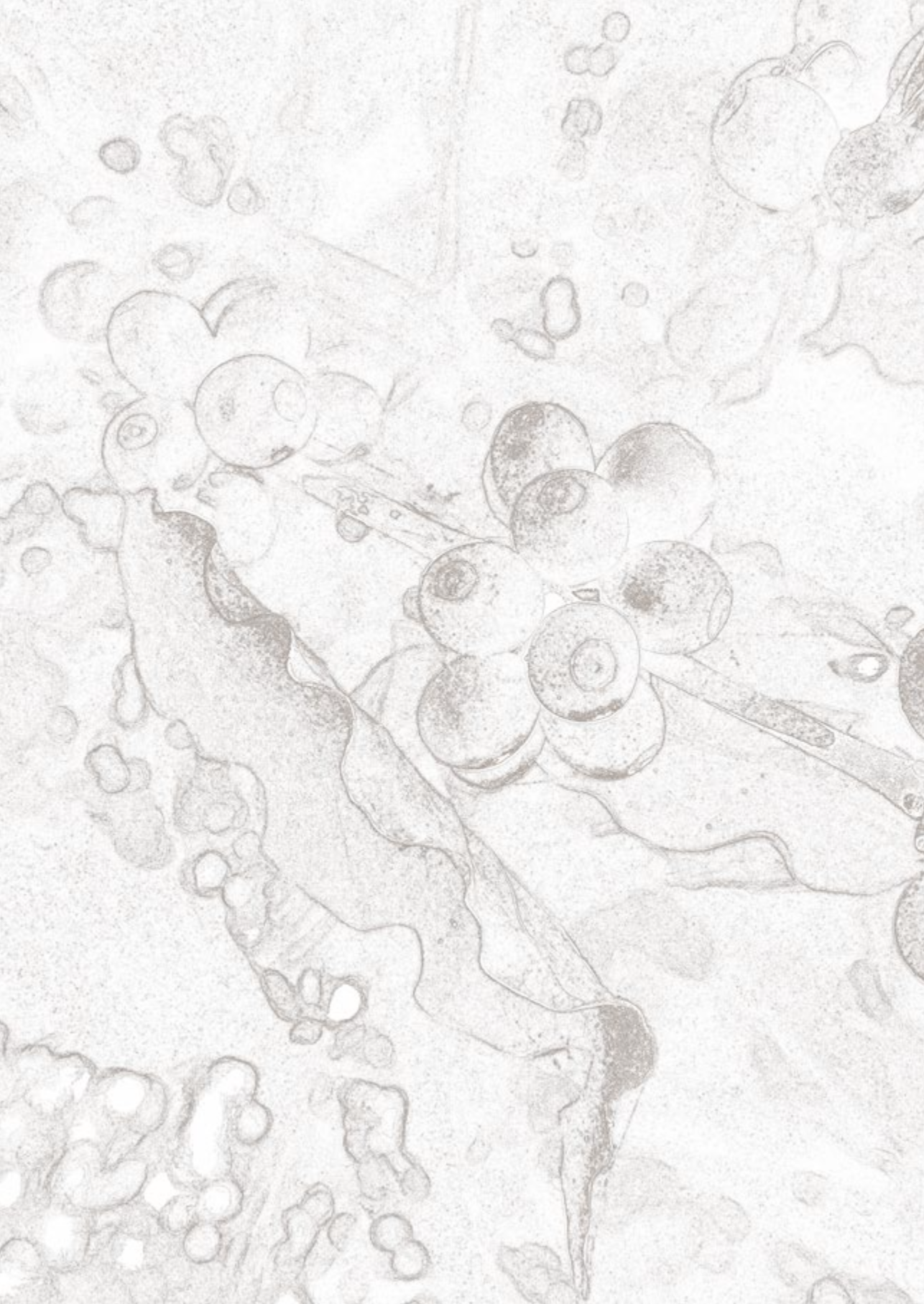


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veintidos

La bioeconomía y su desarrollo desde la Constitución de 1991: avances y retrocesos?

Capítulo 22

La bioeconomía y su desarrollo desde la Constitución de 1991: avances y retrocesos

*Ehyder Mario Barbosa Pérez**
*Natalye Velasco Castañeda***
*Dustin Tahisin Gómez Rodríguez****
*María Yolanda Laverde****

Introducción

El nacimiento de la Constitución de 1991 va en concordancia con los cambios acontecidos en el mundo como en Colombia desde lo político, lo social y lo económico. En primer lugar, por la incursión de la ideología neoliberal en la década de 1980, pero sobre todo en Colombia desde 1990. Precisamente desde lo político, por la entrega de armas de algunos grupos por fuera de la ley al Estado colombiano como la efectuada por el M-19, entre otros, así como el posible diálogo entre diferentes corrientes políticas de derecha, de izquierda y llegado el caso del centro. En lo social, por la transformación del tejido social colombiano que es diferente a la sociedad del año 1886 cuando se promulgó la Constitución conservadora y retardataria de Rafel Núñez (Gómez, 2020; Rojas y Mancilla, 2015; Llano y Araque, 2015).

* Director Técnico de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS). Doctorando en Estudios de Desarrollo y Territorio de la Universidad de la Salle. Correo electrónico: ehyder.barbosa@orgsolidarias.gov.co

* Coordinadora de Recursos Humanos de Penguin Random House Grupo Editorial, Colombia. Especialista en Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo de la Corporación Universitaria UNITEC. Administradora de empresas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá. Correo electrónico: natalye.velasco@penguinrandomhouse.com

*** Docente investigador de la Universitaria Agustiniana. Candidato a Doctor en Agrociencias de la Universidad de la Salle. Correo electrónico: dustin.gomez@uniagustiniana.edu.co

**** Docente investigadora de la Universitaria Agustiniana. Magíster en Coaching Directivo y Liderazgo (Recursos Humanos) de la Universitat de Barcelona. Correo electrónico: maria.laverde@uniagustiniana.edu.co

En efecto, la Constitución de 1991 no se podría catalogar como neutra en el manejo de lo económico, ya que establece límites a las políticas en esta disciplina. De ahí, que sea una Constitución valorativa y normativa que reconoce derechos y principios como herramientas jurídicas de protección. Lo que implica límites constitucionales a los hacedores de política económica. No obstante, es una Constitución abierta, ya que no decreta un modelo económico único, en virtud de abrir la posibilidad de libertad de decisión del legislador como lo ha ejemplificado varias veces la Corte Constitucional en sus sentencias. Por consiguiente, el diálogo entre la Constitución y el modelo económico busca establecer una relación entre las mayorías democráticas que se supone encarnan la soberanía popular con los jueces quienes ejercen la protección de los derechos (Uprimmy y Rodríguez, 2004-2005).

Por lo tanto, la Constitución de 1991 es la norma de normas que amplía, enriquece los derechos y se va a nutrir de los acontecimientos del momento, lo que se refleja en cada uno de sus artículos. Por ello, la forma como va a entender el medioambiente va a estar en concordancia con la categoría de desarrollo sostenible, difundida en el "Informe Brundtland" del año 1987 que fue fruto de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de la Naciones Unidas como el principio número 3 de la Declaración de Río en el año 1992. Por consiguiente, los artículos de la Constitución que desarrollan esta categoría son:

> Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
>
> Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
>
> Artículo 95. Son deberes de la persona y del ciudadano: proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

El medioambiente va a estar sintonizado desde la estructura convencional de la economía, dando cabida a una categoría que se va a desarrollar con el tiempo

como lo es la bioeconomía. Precisamente, la Constitución de 1991 "introduce principios generales ambientales relacionados con el cuidado de la biodiversidad y el marco institucional necesario para la gestión del medio ambiente" (Gómez, 2018, p. 6), que a lo largo de 30 años han cambiado. En particular, iniciando la década de 1990 con iniciativas sectoriales asociadas con la biodiversidad y continuando a través del tiempo con la inclusión de las biotecnologías, las políticas de desarrollo comercial e innovación, el conocimiento, la articulación entre la academia, las empresas y las instituciones, etc. (Canales y Gómez, 2020). Por esta razón, nace la necesidad de reflejar cómo han sido estos 30 años después de la divulgación de la Constitución del año 1991 y el desarrollo de políticas públicas para promocionar la bioeconomía como estrategia de desarrollo y crecimiento económico (Gómez y Rincón, 2018; Pavone, 2012; Rendón y Cardona, 2015).

La metodología utilizada para la presente investigación es de corte cualitativo y el método es de revisión documental por matrices (Gómez et al. 2016; 2017a; 2017b). En particular, las matrices lo que buscaron fue sistematizar la literatura especializada indagada para poder identificar las divergencias y convergencias entre los autores, y así, poder generar análisis para desarrollar el capítulo (Páramo, 2008). De igual manera, se tomó como ventana de observación el periodo comprendido entre los años 1991-2018, y se consultó en bases de datos reconocidas por MinCiencias como Scopus, WOS, Dialnet y Redalyc. Así como también se tomaron documentos oficiales del Estado colombiano.

En suma, el presente capítulo inicia con la introducción ya expuesta, prosigue con las categorías que se utilizan para el análisis como son el neoliberalismo y la bioeconomía. Continúa con la indagación de leyes y decretos promulgados desde la Constitución de 1991 en relación con la bioeconomía, prosigue con el intercambio entre lo encontrado y la literatura especializada, y para terminar, unas breves conclusiones y las referencias utilizadas en el escrito. De igual modo, el presente capítulo es derivado del proyecto de investigación titulado "Macroproyecto: análisis, desarrollo, fomento y gestión del talento humano en el municipio de Aracataca, Magdalena, desde la economía solidaria (2020-2022)". En su segunda fase nombrada "Fomento y fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización en el territorio de Aracataca, Magdalena". Realizado en conjunto entre la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) y la Universitaria Agustiniana, Uniagustiniana. Específicamente, en el capítulo sobre la posible relación entre la bioeconomía y su aporte jurídico para el desarrollo de la economía solidaria.

A continuación, se desglosan las categorías utilizadas para realizar el análisis del documento:

Neoliberalismo

El neoliberalismo es una ortodoxia conservadora que se les propuso a las sociedades contemporáneas, está fundamentada en la caja de herramientas de la teoría neoclásica de la economía y encontró una motivación por medio del desgaste del Estado benefactor en la década de 1960, las dictaduras militares latinoamericanas, las crisis de la deuda, la "década perdida" de las economías del continente. Así mismo, por las imposiciones de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo Monetario Internacional, la unicidad del modelo de globalización a partir de los planes de desarrollo de Ronal Reagan (EE. UU.) y Margaret Thatcher (Reino Unido) (Rendón, 2015; 2005). En particular, el neoliberalismo con algunos matices, pero con el mismo espíritu, se puede condensar como un recetario que promueve el libre mercado, el desarrollo económico como una variable que jalona el crecimiento, la desregulación financiera como dinamizador de agentes económicos, las privatizaciones como eje para que el Estado no intervenga en el mercado, la consagración del individualismo por medio de la competitividad y el capitalismo como único sistema socioeconómico. Todas estas cualidades en los documentos de Basilea I y II como el Consenso de Washington (Gómez, 2018; Latouche, 2007, 2006; Maldonado, 2017).

Bioeconomía

La ciencia económica en términos generales se puede definir como la disciplina de las ciencias sociales que busca analizar la distribución, la producción y administración de bienes y servicios desde la óptica de la eficiencia y la eficacia, en virtud de que "todo" es escaso. De igual manera, es una ciencia que tiene como base epistemológica el paradigma de la modernidad, es decir, el sujeto racional que maximiza y busca siempre la utilidad. En efecto, lo antes escrito es lo que se puede denominar como economía convencional o economía ortodoxa, ya que se siguen los predicamentos del siglo XVIII y el XIX que son cuando nace la ciencia económica y se materializa en sus dos escuelas: la Clásica y la Neoclásica. No obstante, esta breve definición no concibe la relación del ser humano con la naturaleza y, al mismo tiempo, establece que los bienes y servicios deben de tener valor de cambio y su manera de formalizarlos son los precios (Gómez et al., 2018; Hinkelammert y Mora, 2008; Passet, 1996).

Precisamente, en la década de 1960 en el mundo Occidental, un grupo de Estados e investigadores de diferentes nacionalidades generaron un cúmulo amplio de indagaciones en las que se manifiesta que el crecimiento económico indefinido es un error. Ya que se vive en un planeta finito, y se comienzan a manifestar los desequilibrios ecosistémicos. Lo cual, va a desencadenar en una disciplina denominada bioeconomía, cuyo

objeto de estudio ya no es en primer lugar la administración, distribución y producción de bienes, por el contrario, su pivote es la "vida" (Barbosa et al., 2017; Maldonado, 2018; Mohammadian, 2000). En particular, se puede decir que existen tres bioeconomías: la primera, que se basa en el discurso convencional que es la economía ambiental; la segunda, que es la bioeconomía desde la escuela económica denominada nueva economía, y la tercera, pionera históricamente con un discurso totalmente disidente que es la economía ecológica. A continuación, se explicará brevemente cada una de ellas y se enfatizará sobre todo en la bioeconomía desde la nueva economía que es la que promociona el gobierno central de Colombia basada en la Constitución de 1991.

Economía ambiental

Esta disciplina nace desde el discurso hegemónico de la economía y lo que busca es darle valor de cambio a los servicios ecosistémicos, bajo una instrumentalización matemática que condense "objetivamente" el capital natural. En particular, una frase que puede sintetizar lo que es esta disciplina es "el que contamina paga" (Gómez et al., 2007; Mohammadian, 1999).

Economía ecológica

La bioeconomía desde la perspectiva de la economía ecológica es una disciplina que nace en la década de 1960 por fuera del discurso hegemónico de la economía convencional y, en consecuencia, por fuera del paradigma de la modernidad (Maldonado, 2014; Mohammadian, 2005). Sus bases teóricas las publicó Georgescu-Roegen, (1996; 1994; 1975) quien concibe que lo fundamental es la vida y que la ciencia económica debe nutrirse de la termodinámica del equilibrio, así como debe establecer diálogos con los ciclos de la naturaleza, en virtud de que los tiempos del hombre son radicalmente diferentes a los tiempos biofísicos (Daly, 1991; 1979).

Bioeconomía desde la nueva economía

La nueva economía es una escuela que se desarrolló sobre todo en la década de 1990 con el presidente Clinton en EE. UU., que establece la importancia del conocimiento como valor de cambio (Gómez, 2017). En efecto, la década de 1990 es la consagración de la ideología neoliberal y uno de sus valores agregados va a ser lo que se denomina bioeconomía. Precisamente y siguiendo los estudios de Pavone y Arias (2011), esta es una narrativa neoliberal, como antes se expuso, que va en relación con las categorías competitividad y crecimiento económico. La cual se basa en la manipulación y apropiación tecnológica de la materia viviente. En consecuencia, la bioeconomía se desglosa como una "economía revolucionaria" que manipula, transforma, explota y se apropia del capital natural por medio de biotecnologías, nanotecnologías e ingeniería genética (OCDE, 2009). Se divide

en dos grandes puentes. Por un lado, la bioeconomía agrícola, que se refiere a productos transgénicos y plantas. Por otro lado, la bioeconomía desde la reproducción asistida. Es decir, neoliberalismo de la vida, donde esta vale siempre y cuando genere ganancias a corto plazo (Birch, 2006, 2007; Cooper, 2008; Mirowski y Plehw, 2009; Mirowski, 2011). De ahí que para el Estado colombiano es:

> Una estrategia de crecimiento económico basada en Bioeconomía es aquella en la que se gestiona de manera eficiente y sostenible la biodiversidad y la biomasa residual para generar nuevos productos, procesos y servicios de valor agregado, basados en el conocimiento y la innovación, que permitan apalancar el crecimiento, desarrollo y progreso en las regiones de Colombia. (EAFIT et al., 2018, p. 12)

Colombia al ser un territorio con alto potencial para desarrollar la bioeconomía desde la nueva economía, dado su riqueza en biodiversidad, ha desarrollado un cúmulo amplio de decretos, leyes, planes de desarrollo, programas, fondos, eventos, acuerdos, estudios, etc. A continuación, se refleja un breve esbozo de los programas, leyes y políticas públicas, según la literatura indagada, la metodología y el método utilizado como las categorías planteadas.

Tabla 1. Programas y síntesis

Año	Programa	Síntesis
1991	Programa nacional de biotecnología.	Promover la biotecnología.
2003	Bioexpo Colombia.	Promoción de procesos productivos sostenibles.
2005	Sello Ambiental Colombiano (SAC).	Promoción de productos alimenticios con alto desempeño ambiental, SAC.
2009	Programa nacional de biotecnología.	Reforzar la del año 1991.
2013	El Programa Red de Empresas Sostenibles CAR (RedESCAR).	Trasformación productiva en aras del desarrollo sostenible.
2015	Programa de acompañamiento de bioempresas 2015-2016 (EAFIT- SILO-BIOINTROPIC).	Apoyo hacia las empresas desde la óptica ambiental del desarrollo sostenible.
2015	Colombia Bio.	Conservación y conocimiento del capital natural.
2016	Colombia Bio.	Expediciones científicas en el territorio colombiano para identificar capital natural.
2016	Cooperación Internacional.	Búsqueda de recursos que promocionen el desarrollo y la innovación.
2017	La Misión de Crecimiento Verde.	Orientación del país hacia el CV del año 2030.

Fuente: elaboración propia a partir de EAFIT et al. (2018), Henry et al. (2017) y Hodson et al. (2019).

Tabla 2. Política pública

Año	Titulo	Síntesis
1996	Política nacional de biodiversidad.	Promover la conservación y conocimiento del capital natural del territorio colombiano.
1996	CONPES 2834. Política de bosques.	Usos sostenibles de bosques.
1997	Política para la gestión ambiental de la fauna silvestre en Colombia.	Uso y aprovechamiento de la fauna silvestre.
2003	CONPES 3242. Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático.	Enmarcada en el plan de desarrollo 2003-2006, que buscaba la estrategia competitiva del Estado colombiano en el mercado de emisiones de gas efecto invernadero.
2008	CONPES 3527. Política nacional de competitividad y productividad.	Introduce un marco sobre transferencia del conocimiento capacidad de generarlos.
2008	CONPES 3510. Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia.	Promoción de la producción sostenible de los biocombustibles.
2008	CONPES 3533. Bases de un plan de acción para la adecuación del sistema de propiedad intelectual a la competitividad y productividad nacional 2008-2010.	Política pública en propiedad intelectual.
2009	CONPES 3582. Política nacional de fomento a la investigación y la innovación.	La biodiversidad como área estratégica de desarrollo y crecimiento económico.
2010	CONPES 3678. Política de transformación productiva: un modelo de desarrollo sectorial para Colombia.	Desarrolla sectores económicos más competitivos.
2010	CONPES 3680. Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	Consolidación de áreas protegidas en el territorio colombiano.
2010	Política de producción y consumo sostenibles.	Cambios de patrones de consumo y de producción desde el desarrollo sostenible.
2011	CONPES 3697. Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad.	Estrategia para tener recursos tanto públicos como privados para desarrollar empresas que se rijan por el desarrollo sostenible.
2011	CONPES 3700. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.	Estrategias para socavar y mitigar el cambio climático.
2012	Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE).	Uso sostenible de la biodiversidad.
2014	CONPES 3819. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia.	Crecimiento verde, conectividad y productividad.
2015	CONPES 3850. Fondo Colombia en Paz.	Creación del Fondo de la Paz.

Año	Titulo	Síntesis
2015	Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de biodiversidad.	Instrumentos de política púbica para materializar la biodiversidad del territorio colombiano
2015	CONPES 3834. Lineamientos de política para estimular la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación a través de deducciones tributarias.	Deducciones tributarias.
2016	CONPES 3859. Política para adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.	Gestión de los territorios en Colombia desde el desarrollo sostenible.
2016	CONPES 3866. Política nacional de desarrollo productivo.	Desarrollar sectores productivos.
2016	Política nacional de ciencia, tecnología e innovación.	Impulsar el desarrollo económico del país.
2016	CONPES 3874. Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos.	Gestión de residuos no peligrosos.
2017	CONPES 3892. Lineamiento de política para estimular la inversión privada de ciencia, tecnología e innovación a través de deducciones tributarias.	Reforma tributaria.
2017	CONPES 3886. Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios nacionales para la construcción de paz.	Pagos de los servicios ambientales.
2017	CONPES en desarrollo. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.	Agenda 2030. Los ODS.

Fuente: elaboración propia a partir de Aramendis y Adriana (2019), Biointropic (2018), DNP (2019) y EAFIT et al. (2018).

Tabla 3. Leyes

Año	ley	Síntesis
1993	Ley 99.	Creación del Ministerio del Medio Ambiente.
1994	Ley 165. Convenio sobre la diversidad biológica.	Conservación de la biodiversidad.
2009	Ley 1286. Fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.	Transformación de Colciencias.
2011	Ley 1450. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.	Promociones de la innovación por medio de Bancoldex.
2012	Ley 1518.	Protección de semillas modificadas.
2014	Resolución 1348.	Actividades de bioprospección.
2015	Ley 1753. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.	Aprovechamiento comercial.
2016	Ley 1753, artículo 186. Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.	Competitividad y paz.
2017	Ley 1838.	Fomento a la ciencia.

Fuente: elaboración propia a partir de EAFIT et al., (2018) y Minambiente (2020).

La riqueza que ostenta el territorio colombiano, dada su biodiversidad, ha contribuido en el posicionamiento de políticas públicas desarrolladas desde 1991, para promocionar la bioeconomía como una estrategia de crecimiento económico y desarrollo sostenible, según la perspectiva de la economía ortodoxa. En efecto, el presente escrito concuerda con los postulados de Henry et al., (2017), cuando estos establecen que cada país debe instituir su capacidad bioeconómica a través del tiempo y del contexto, como se puede apreciar en los resultados donde se identifica la manera en la que a través de los años el Estado colombiano ha formulado un compendio de programas, leyes, etc., que se sintonizan con lo que concibe el gobierno para generar desarrollo sostenible (Rendón, 2017).

De igual modo, la presente investigación no concuerda con los postulados de Uprimmy y Rodríguez (2004; 2005) cuando analizan las características jurídicas de la Constitución de 1991 desde el punto de vista económico. En virtud de estos que afirman que la norma de las normas no es determinista con el modelo económico. Lo cual los autores del escrito discrepan, ya que la Constitución de 1991 refleja un compendio de artículos desde la óptica neoliberal y en consecuencia de un solo modelo económico. En efecto, en los resultados se puede evidenciar cómo cada una de las tablas se enfocan es en la bioeconomía desde la perspectiva de la nueva economía. En ningún momento se mencionan o se desarrollan debates desde la economía ecológica, economía evolutiva, biodesarrollo, decrecimiento, crecimiento cero, etc., dado que se concibe al capital

trasformado como un posible suplente del capital natural que va en sintonía con lo antes expuesto y la economía ambiental (Aguilera et al., 2020; Carpintero, 2006; Gómez y Giraldo, 2007; Gómez, 2020).

Por otro lado, la bioeconomía que se ha promocionado en estos 30 años desde la legislación histórica de la Constitución de 1991 va en concordancia con los ejes de la OCDE, de la Comisión Europea, así como de los discursos de globalización. Ratificado que la bioeconomía en Colombia sigue la narrativa neoliberal de los entes multilaterales (Gómez, 2018; Hodson, 2014; Trigo et al., 2013).

Conclusiones

30 años han pasado desde la promulgación de la Constitución de 1991. Carta magna que ha visualizado las políticas públicas como el modelo económico a seguir. Precisamente, una de sus políticas ha sido la promoción como el desarrollo de la bioeconomía desde la perspectiva de la nueva economía y hasta el momento se ha generado un conjunto amplio de leyes, programas, eventos, reuniones, diálogos entre la academia, el Estado y el aparato productivo. No obstante, y dada las características propias del Estado colombiano, todavía falta mucho para afirmar que ha sido la mejor estrategia para generar desarrollo y crecimiento económico.

La bioeconomía como apuesta de desarrollo sostenible está bajo la tutela de la narrativa del neoliberalismo. Ideología que inicia a finales de la década de 1980, cuando el expresidente Gaviria era el ministro de Hacienda del expresidente Barco y que con su elección como presidente en el año 1990 instauró el primer plan de desarrollo en sintonía con esta ideología, que se materializó jurídicamente con la Constitución de 1991. Aunque la Constitución fue un gran paso para reconocer las diferentes etnias, culturas, diversidades del tejido social y empresarial, se ha quedado corta en promover un desarrollo sostenible desde otras perspectivas económicas no convencionales.

La promulgación de la Constitución de 1991 en relación con la bioeconomía desde los postulados de la nueva economía ha contribuido en reivindicar la biodiversidad que ostenta el territorio y la territorialidad de Colombia. Lo cual ha ayudado en ampliar el cómo dinamizar el aparato productivo colombiano dada la riqueza biótica y abiótica del país. En efecto, el conjunto de leyes y decretos que se han desarrollado desde la Constitución de 1991 han potencializado las posibilidades de la bioeconomía como herramienta que dinamice cómo enriquece la cualificación del capital humano, la explotación como comercialización del capital natural y sobre todo en posicionar al Estado colombiano como un territorio que puede contribuir en mitigar los problemas del siglo XXI de orden social, ambiental, político y económico.

Referencias

Aguilera-Prado, M., Rincón-Moreno, M. y Gómez-Rodríguez, D. (2020). Bioeconomía, una alternativa de investigación en administración y afines. En M. Aguilera-Prado y M. Rincón (Eds.), *Temas y métodos de investigación en negocios, administración, mercadeo y contaduría* (pp. 193-218). Uniagustiniana.

Barbosa-Pérez, E., Gómez-Rodríguez, D. y Leuro-Gallego, J. (2017). Ecología y Bioeconomía. El diálogo de saberes. *Clío América*, *11*(21). https://doi.org/10.21676/23897848.2086

Biointropic. (2018*). Estudio sobre la bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural en Colombia. N.º1240667, Fase I.* https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/Bioeconomia/informe%201/1-INFORME%20BIOECONOMIA%20FASE%201%20FINAL%2024012018.pdf

Birch, K. (2006). The neoliberal underpinnings of the bioeconomy: the ideological discourses and practices of economic competitiveness. *Genomics, Society and Policy*, (2),1-15.

Birch, K. (2007). The virtual bioeconomy: the' failure' of performativity and the implications for bioeconomic, *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, (14), 83-99.

Canales, N. y Gómez. R. (2020). Diálogo de la política sobre bioeconomía para el desarrollo sostenible en Colombia. *SEI. Stockolm Enviromnt Institute.* https://www.sei.org/publications/dialogo-de-politica-sobre-una-bioeconomia-para-el-desarrollo-sostenible-en-colombia/

Carpintero, O. (2006). *La bioeconomía de Goergescu-Roegen*. Montesinos ensayo.

Constitución Política (1991). Legis.

Cooper, M. (2008). *Life as surplus: Biotechnology and capitalism in the neoliberal era*. University of Washington Press.

Daly, H. (1979). Entropy, Growth and the Political Economy of Scarcity. En K. Smith (Ed.), *Scarcity and growth reconsidered*. Johns Hopkins University Press.

Daly, H. (1991). Elements of Environmental Macroeconomics. En R. Constanza (Ed.), *Ecological Economics. The Science an-Management of Sustainability* (pp. 32-46). Columbia University Press.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Política de crecimiento verde. Documento CONPES 3934 de 2018*. DPN.

EAFIT, Corporación Biontropic, SILO, UMedellín, CUL, BID y DNP. (2018). *Estudio sobre la Bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia- Fase II.* https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/Bioeconomia/Informe%202/1%20Documento%20Principal%20Bioeconomia%20fase%20II.pdf

Georgescu-Roegen, N. (1975). Energy and Economic Myths. *Southern Economic Journal*, *41*(3), 347-381.

Georgescu-Roegen, N. (1994). Qué puede enseñar a los economistas la termodinámica y la biología. En F. Aguilera (Ed.), *Alcántara. De la economía ambiental a la economía ecológica* (pp. 188-198). Fuhem e Icaria.

Georgescu-Roegen, N. (1996). *La ley de la entropía y el proceso económico.* Fundación Argentaria.

Gómez, P. y Giraldo, L. (2007). *Economía ecológica, bases fundamentales.* Universidad Nacional de Colombia.

Gómez, D. (2017). *Críticas a la Bioeconomía. Madrugadas Rurales*. Universidad Agraria de Colombia.

Gómez, D. (2018a). *Avances en la formulación de la política pública para el desarrollo de la bioeconomía en Colombia.* CEPAL.

Gómez, D. (2018b). *Fundamentos y coyuntura para las ciencias económicas y administrativas*. Editorial Bonaventuriana.

Gómez, D. (2020a). *La historia de una pandemia llamada neoliberalismo.* Portal 2 Orillas.

Gómez, D. (2020b). Metabolismo social y bioética. Un diálogo de saberes. *Revista Iberoamericana de Bioética*, (12), 1-11. https://doi.org/10.14422/rib.i12.y2020.010

Gómez, D. y Rincón, H. (2018). La bioeconomía como posible estrategia comparativa. Alianza del Pacífico: caso Colombia. *Ciencias Económicas*, (1), 101-115.

Gómez, D., Ariza, E. y Velasco, N. (2018). *Diálogos entre la economía ecológica y la Bioeconomía.* Editorial Bonaventuriana.

Gómez, D., Carranza, Y. y Ramos, C. (2016). Revisión documental, una herramienta para el mejoramiento de las competencias de lectura y escritura en estudiantes universitarios. *Chakiñan, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (1), 46-56.

Gómez, D., Carranza, Y. y Ramos, C. (2017a). Ecoturismo, turismo experiencial y cultural. Una reflexión con estudiantes de Administración de Turismo. *Revista TEMAS*, *3*(11), 229-236. https://doi.org/10.15332/rt.v0i11.1757

Gómez, D., Carranza, Y. y Ramos, C. (2017b). Aportes de negociadores internacionales para el crecimiento, la innovación, el emprendimiento y la competitividad de las empresas colombianas. *Revista FACCEA*, 7(2), 157-164.

Gómez, L., Vargas, E. y Posada, L. (2007). *La economía ecológica.* Universidad Nacional.

Henry, G., Hudson, E., Aramendis, R., Trigo, E. y Rankin, S. (2017). *La bioeconomía: motor de desarrollo integral para Colombia.* European Commision.

Hinkelammert, F. y Mora, H. (2008). *Hacia una economía para la vida. Preludio para una reconstrucción de la economía.* Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Hodson, E. (Ed.). (2014). *Towards a knowledge based bioeconomy in Latin America and the Caribbean.* Pontificia Universidad Javeriana.

Hodson, E., Trigo, E. y Guy, H. (Eds.). (2019). *La bioeconomía. Nuevo marco para el crecimiento sostenible en América Latina*. http://hdl.handle.net/10554/43705

Latouche, S. (2006). *La apuesta por el decrecimiento.* Icaria Editorial.

Latouche, S. (2007). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Icaria editorial.

Llano. F. y Araque, G. (2015). Luces y sombras y los espirales del caracol. Relaciones entre la dinámica neoliberal y una posibilidad de formación para el mercado laboral. En D. Gómez (Ed.), *Neoliberalismo y educación* (pp. 200-234). Editorial CUN.

Maldonado, C. (2014). Biodesarrollo y complejidad. Propuesta de un modelo teórico. En M. Eschenhaguen (Ed.), *Un viaje por las alternativas al desarrollo: perspectivas y propuestas teóricas* (71-94). Universidad del Rosario.

Maldonado, C. (2017). La extraña idea del desarrollo: genealogía de un concepto. *Revista Pensamiento Americano*, *10*(18), 142 - 158.

Maldonado, C. (2018). Bioeconomía, biodesarrollo y civilización. Un mapa de problemas y soluciones. En M. Eschenhagen y C. Maldonado (Eds.), *Epistemologías del Sur para germinar alternativas al desarrollo. Debate entre Enrique Leff, Carlos Maldonado y Horacio Machado*. Editorial Universidad del Rosario.

Minambiente. (2020). *Constitución del 91, la carta que le dio un reconocimiento al medio ambiente*. Minambiente.

Mirowski, P. (2011). *Science-mart: privatizing American science*. Harvard University Press.

Mirowski, P. y Plehwe, D. (2009): *The road from Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective*. Harvard UnivPress

Mohammadian, M. (2005). La Bioeconomía: un nuevo paradigma socioeconómico para el siglo XXI. *Encuentros Multidisciplinares*, *7*(19), 57-70.

Mohammadian, M. (2000). *Bioeconomics: Biological Economics. Interdisciplinary Study of Biology, Economics and Education.* Editorial Personal.

Mohammadian, M. (1999). Bioeconomía: nuevo paradigma para la problemática medioambiental. *Observatorio Medio Ambiental*, (2), 41-56.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2009). *The Bioeconomy to 2030: Designing a policy agenda, Paris*. OCDE.

Páramo, P. (2008). *La investigación en las ciencias sociales. Técnicas de recolección de información.* Universidad Piloto de Colombia.

Passet, R. (1996). *Principios de bioeconomía*. Fundación Argentaria.

Pavone, V. (2012). Ciencia, neoliberalismo y bioeconomía. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, *7*(20), 145-161.

Pavone, V. y Arias, F. (2011). Beyond the Geneticization Thesis: The Political Economy of PGD/PGS in Spain. *Science, Technology & Human Values*, *37*(3), 235-261.

Rendón, J. (2017). Economía y nueva ruralidad. En G. Correa (Ed.), *Agrociencias y territorio* (pp. 35-50). Editorial Universidad de la Salle.

Rendón, J. y Cardona, C. (2015). Las dificultades para estructurar políticas públicas industriales en Bogotá 1991-2012. *Dimensión Empresarial*, *13*(2), 87-111.

Rendón, J. (2005). En la búsqueda de enfoques para el desarrollo. A propósito del debate entre el Consenso de Washington y el Fórum de Barcelona. *Revista Equidad y Desarrollo*, (4), 47-64.

Rendón, J. (2007). El Desarrollo Humano Sostenible: ¿un concepto para las transformaciones? *Revista Equidad y Desarrollo*, (7), 111-129.

Rendón, J. (2015). Educación y lógica del mercado. Verdades y mentiras de entender de la educación como condición esencial del desarrollo. En D. Gómez (Ed.), *Educación y neoliberalismo*. Corporación Unificada Nacional CUN.

Rojas, W. y Mancilla, L. (2015). Comunidad e inmunización. Una interpretación biopolítica de la confluencia entre educación y neoliberalismo. En D. Gómez (Ed.), *Neoliberalismo y Educación* (pp. 162-182). Corporación Unificada Nacional CUN.

Trigo, E., Henry, G., Sanders, J., Schurr, U., Ingelbrecht, I., Revel, C., Santana, C. y Rocha P. (2013). Towards bioeconomy development in Latin America and the Caribbean. *Bioeconomy Working Paper No. 2013-01.* https://www.researchgate.net/publication/273761114_Towards_bio-economy_development_in_Latin_America_and_ the_Caribbean

Uprimmy, R. y Rodríguez, C. (2004-2005). *Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho* (Ponencia). Fedesarrollo; Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de Los Andes. https://www.dejusticia.org/publication/constitucion-y-modelo-economico-el-colombia-hacia-una-discusion-productiva-entre-economia-y-derecho/

Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veintitres

El neoliberalismo en la transición del gobierno estatal a la gobernanza financiera en Colombia

Capítulo 23

El neoliberalismo en la transición del gobierno estatal a la gobernanza financiera en Colombia

*Oscar I. Parra**
*Alejandra Cerón***

Introducción

La Constitución de 1991 representa una sofisticación jurídico-política del Estado colombiano en tanto reforma la institucionalidad para garantizar los derechos de los individuos y de las asociaciones. Sin embargo, esta nueva Constitución trajo consigo cambios fundamentales en lo relativo a la concepción y regulación de la economía nacional, dando prelación a la libre circulación del capital. Esta Constitución dio paso a la apertura económica y a un régimen de acumulación financierizado, en concordancia con las reformas estructurales promovidas desde las instituciones internacionales desde finales de siglo XX.

* Estudiante de maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Sociólogo e Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: oparrac@unal.edu.co
** Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Gestión de Organizaciones de la UQAC de Canadá. Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e investigadora. Correo electrónico: laceronr@unal.edu.co

La inmersión del Estado colombiano en el neoliberalismo requirió de una serie de reformas a su institucionalidad y a su normatividad para dar paso a la apertura económica, coincidente con los avances de la globalización de los mercados y de un discurso *universalizado* sobre la conquista de las democracias liberales. La falibilidad de los modelos estatistas permitió la entrada de una nueva experimentación en la regulación de los procesos económicos, financieros y comerciales. Sin embargo, este proceso de liberalización no significa necesariamente una desestatización; más bien, una refuncionalización del Estado. Por consiguiente, las reformas estructurales planteadas para avanzar en el proyecto neoliberal requieren de la desregulación selectiva del Estado hacia el mercado, mientras se fortalecen otras capacidades para la protección del capital y de la propiedad privada.

Para entender este proceso de refuncionalización del Estado se requiere de una teoría que aprehenda las relaciones sociales y de poder detrás de las formas institucionales que permiten la acumulación del capital. Para este caso, en este capítulo se hará una breve discusión en torno a la teoría de la regulación (*Théorie de la Régulation* en francés) como un enfoque apropiado para encontrar sentido y dirección a estas reformas estatales, que afectan a la economía como producción y flujos de capital, al igual que al gobierno y a las relaciones sociales.

En segundo lugar, es necesario revisar los eventos de las reformas neoliberales en Colombia, a la luz de la apertura del Estado a la globalización, y en el marco de la Constitución Política de 1991; sin dar por sentado que la globalización sea inherentemente neoliberal, sino que las condiciones propiciadas por el advenimiento de la globalización, en buena medida por la crisis de la deuda externa, fueron aprovechadas para reformar el Estado. Entonces, la pregunta central que se formula es ¿cómo aborda la teoría de la regulación a la globalización?

En tercer lugar, se desarrolla el debate en torno a la situación del Estado colombiano respecto a esta cuestión reflejando un cambio fundamental en el Estado desde un bloque social dominante y renovado que busca implantar un régimen de acumulación más especulativo que productivo. A pesar de que Colombia, durante las décadas de los ochenta y los noventa, enfrentó una fuerte animosidad en el campo político por cuenta del accionar de las guerrillas, el narcotráfico y el paramilitarismo, las reformas neoliberales y la inserción a la globalización no tuvieron mayor impedimento para avanzar dentro de la normatividad y de la institucionalidad estatal. De esta forma, se propone en el texto una explicación desde la teoría de la regulación para la refuncionalización del Estado colombiano haciendo alusión al inmanente capitalismo clientelista en la administración del poder durante los gobiernos de las últimas décadas.

Théorie de la Régulation como enfoque de interpretación

La propuesta investigativa alrededor de la regulación surge a partir de la crítica a la teoría neoclásica de la economía, en especial a la presunción de la autorregulación del mercado y del desequilibrio. La regulación es un proyecto que confronta al marxismo ortodoxo; en contravía, reconoce la dinámica entre la permanencia y el cambio de los modos de producción, como síntomas estructurales de la crisis, más que como turbulencia en el crecimiento (Boyer, 2005).

Ahora, para llegar a dilucidaciones más precisas sobre la permanencia y las crisis de las relaciones económicas, Boyer y Saillard (2005) describen tres niveles de análisis: los modos de producción, los regímenes de acumulación y las formas institucionales/estructurales. Si bien tienen un origen marxista, para la teoría de la regulación, la relación entre los modos de producción capitalista y las formas de acumulación son complejos y variables, al igual que la dicotomía de estructura económica y superestructura jurídico-política, resulta ser insuficiente. El régimen de acumulación se encuentra en los patrones sociales y económicos que permiten la acumulación entre dos crisis estructurales. Para Boyer y Saillard, al dirigirse a los regímenes de acumulación se debe contemplar igualmente a las crisis, en curso y en potencia.

Las formas institucionales o estructurales buscan el origen de los patrones sociales y económicos en correspondencia con las relaciones sociales específicas de cada espacio y tiempo, lo cual implica una observación a las transformaciones sociales y de las jerarquías institucionales, en tanto ordenan los comportamientos de los actores sociales y económicos. En especial, estos patrones son observables en las relaciones normativas y discursivas presentes entre las instituciones y los actores, dado que en cada lugar de enunciación los valores percibidos y atribuidos varían: la relación trabajo-salario, las formas de competencia, los regímenes internacionales, las formas del Estado, y los regímenes fiscales y financieros (Boyer y Saillard, 2005).

Estos cambios fundamentales en las estructuras normativas y cognitivas de la economía requirieron de la entrada del Estado como agencia reguladora de los procesos sociales económicos. Incluso, si se tiene en cuenta el fetichismo de la mercancía del que hablaba Marx, el Estado va a regular ámbitos que pueden transgredir la frontera entre lo público y lo privado, en tanto se institucionaliza la mercantilización de la vida social. En especial, estos procesos estructurantes van a tener expansión con dos teorizaciones esenciales para todo el siglo XX: el desarrollo y el keynesianismo.

Los regímenes de acumulación durante casi todo el siglo XX, desde la primera posguerra hasta mediados de la década de los ochenta, siguieron la fórmula fordista de producción en masa. En este modelo, la regulación de los monopolios y de los mercados financieros pretendía el crecimiento de la productividad y de los salarios, incentivando

al consumo y a la inversión. La idea de una competencia regulada llevaría a soluciones tecnológicas que optimizarían el proceso productivo y renovarían los mercados. El desarrollo llegaría cuando las condiciones necesarias para esta competencia y esta innovación estuviesen desplegadas sobre los sistemas productivos; la industrialización de las manufacturas y de la agricultura serían importantes avances.

Un elemento para la discusión corresponde en principio con que la estructura del Estado les permita a los políticos transmitir sus ideas e influir sobre el proceso de decisión. Peter A. Hall (1989) se concentra en tres características principales de la estructura del Estado: la permeabilidad del servicio civil, la concentración del poder sobre el manejo de la macroeconomía y el poder del banco central sobre la política económica. La influencia que ejerce el experto sobre el juicio de los tomadores de decisiones parece ser sutil en tanto consejo, pero permanece como autoridad científica y académica. Entonces, su relevancia es importante para la gestión de la información y del conocimiento; el experto encuentra su nicho para afectar la estructura y empezar a transformarla paulatinamente de acuerdo con sus ideas de cambio. En este sentido, la intención de transformar las formas y las estructuras corresponden con intereses externos al proceso de decisión, los poderes que inquieren sobre las políticas repercuten sobre su dirección, en cuanto las dotan de ideas y de recursos. Sin embargo, Hall apunta hacia la independencia de las políticas fiscales y del gasto público, por eso la necesidad de un banco central fuerte para perseguir las políticas keynesianas. Por tanto, la exploración de las relaciones Estado-sociedad como redes de intermediación en lo que respecta a asignación de recursos y flujos de información.

Otro elemento complementario se refiere a la estructura discursiva que canaliza el entendimiento mutuo en la configuración y en los procesos institucionales. Claramente, esta contiene un grupo de conceptos predominantes que mantienen el orden de las cosas a manera de proyecto político. Los ideales acerca de la organización de la sociedad, del Estado y de la economía van a estar necesariamente mediados por los discursos políticos de los grupos en contienda, estos van a proveer a la institucionalidad de un lenguaje para el entendimiento y la acción colectiva. Hall (1989) pone el ejemplo del significado colectivo de *planear*, resaltando la divergencia de las asociaciones en diferentes sociedades porque tienen otros puntos de referencia alrededor del concepto. En este sentido, se debe distinguir en qué medida el keynesianismo significó la intervención del Estado en la economía, hasta dónde se permitió y cuándo se legitimó una y otra política.

En relación con los despliegues del desarrollo y del keynesianismo, el régimen de acumulación preponderante durante gran parte del siglo XX requirió de la intervención del Estado, tanto de su función reguladora como creativa. La influencia de estos conceptos en la formulación del Estado de bienestar es notable, más aún si se considera que los niveles y las expresiones de la regulación pretendieron fortalecer al capitalismo y hacer

más eficientes los procesos productivos (Hall, 1989). No obstante, se debe considerar que el establecimiento y la consolidación del Estado de bienestar no era generalizable a todos los países; los procesos de cambio político y económico necesitaron de estructuras de base y de la flexibilidad institucional para alterar las formas de hacer y de producir de la sociedad.

La regulación, la globalización y el Estado

¿Qué queda del desarrollo y del keynesianismo en el nuevo régimen de acumulación? Para responder a este interrogante, resulta útil volver a los elementos de transformación del mercado propuestos por Daniel Bell (1978). En efecto, las secuelas nocivas del crecimiento económico sobre la naturaleza y el peso de la inflación mundial sobre la economía global ponen en tensión al régimen de acumulación. A la postre, las contradicciones y el cambio de valores enunciados por Bell, ahora en el siglo XXI se refuerzan con el fracaso del *socialismo real*, vigorizando el individualismo y la aparente independencia del individuo frente al Estado. La exacerbación de la libertad individual tiene un valor central en el establecimiento del régimen de acumulación actual.

En consecuencia, el keynesianismo encuentra una crisis estructural con la expansión internacional del neoliberalismo. El descrédito de la intervención del Estado privilegió a las alternativas liberalizadoras y desreguladoras. Las condiciones interpeladas desde Hall para el establecimiento del keynesianismo tienen un lugar muy limitado dentro del espectro político dado que la orientación del Estado ha propendido a la liberalización y a la privatización, al igual que el discurso político. Por otra parte, la vulnerabilidad de capas específicas de la sociedad requiere de la manutención de la seguridad mínima que pueda proveer el Estado, especialmente los servicios básicos o de primera necesidad, hechos que aceleran el proceso de refuncionalización del Estado.

Mediante el entendimiento de los procesos económicos y sociales que brinda la teoría de la regulación, es posible vislumbrar el cambio en el régimen de acumulación. Actualmente, los términos *posfordismo* o *sociedad posindustrial* tienen un uso y una relevancia importante en las discusiones académicas y políticas alrededor de la economía global (Beck, 1998). Tomando como ejemplos la deslocalización de la producción y el crecimiento de las empresas transnacionales, la transformación de la forma institucional del Estado es síntoma de una crisis estatal. Esto es observable en el fin del Estado de bienestar y de la Unión Soviética, al mismo tiempo que en las reformas de Deng Xiao Ping en China. Y, finalmente, la función reguladora del Estado va a ser reformada con la implementación de los programas neoliberales promovidos por las instituciones financieras internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La dificultad de la regulación en la globalización es casi paradójica, cuando esta implica en el rubro económico una desinstitucionalización de los intercambios comerciales e incluso de las relaciones de producción. En las teorías de la globalización, algunos autores afirmarían la creciente desaparición del Estado ante la globalización tecnológica y la transnacionalización de la política; otros van a argumentar que la globalización es más bien una *glocalización*, "un proceso complejo que contiene una serie de contradicciones que aumentarían la estratificación global" (Beck, 1998, pp. 74-75). En especial, se enfrentan dos argumentos que implican al capitalismo global como sistema expansivo y a los intercambios políticos y culturales como procesos bidireccionales y complejos. Por tanto, mientras algunos procesos económicos y comunicativos traspasan y transgreden las lógicas tradicionales del Estado moderno, otros encuentros reafirman la localidad de sucesos globales, dando lugar a respuestas contradictoras a la desaparición del Estado.

Es más, la globalización podría anular y obviar algunos territorios en situación de desconexión económica y tecnológica; cuando se habla de las megaciudades, se busca afirmar la importancia global de algunas ciudades por sus intensos flujos migratorios, financieros, culturales, académicos, etc. (Sassen, 2000). La virtud y el problema de este planteamiento yacen en la problematización de la permanencia del control de la soberanía de los Estados y en la omisión de la transición de los regímenes de acumulación y de las formas institucionales, correspondientemente. El interrogante que emerge es: ¿realmente con la globalización hay un cambio fundamental en la relación capital-Estado?

La consistencia de una explicación sobre el papel del Estado no puede reducirse a la desintegración de la soberanía y del poder estatal. En tanto se aceleran los flujos de capital bursátil, el Estado se dirige a la constitución de normas e instituciones que permitan el desarrollo de una economía abierta. Si bien las míticas omnipresencia y omnipotencia del Estado moderno nunca existieron, actualmente se torna evidente su incapacidad para controlar cabalmente el poder político y los movimientos de la sociedad. La regulación contemporánea parece tener efectos culturales subrepticios, forzando a la normalización de nuevos modos de producción deslocalizados, de regímenes de acumulación posfordistas y financierizados, y de formas institucionales eminentemente utilitarias, instrumentales e individualistas.

La regulación pasaría a tener una naturaleza distinta, las relaciones que mantiene el Estado con el mercado no solamente son más distantes, sino que el comportamiento del Estado va a ser gobernado por el capital global. Sin embargo, este régimen de acumulación requiere de la permanencia del Estado como estructura externa y reguladora, aun cuando la política se planifica alrededor de los intereses privados. Según Egidio Miotti (2018), la transición del régimen de acumulación presenta un cambio fundamental de la regulación del Estado, del compromiso capital-trabajo al capital-consumo. De hecho, Miotti va a describir cómo en la globalización de finales de siglo XX va

a suceder el "renacimiento" de las finanzas internacionales; el mercado financiero se va a convertir en la institución central del nuevo régimen de acumulación. En consecuencia, el autor va a afirmar la consolidación de un régimen financierizado, en el que el consumo pasa a financiarse con el endeudamiento, no se satisface con el salario. Esto solamente va a suceder con la reaparición del crédito privado internacional en los países subdesarrollados, a través de la apertura al capital internacional, la desregulación de la banca, la privatización de empresas públicas y la liberalización financiera. Hay una lógica fundamental explicada por Miotti para el cambio de régimen de acumulación que permitirá comprender a continuación la dirección de los modos de producción y de algunas formas institucionales:

> Mientras que durante el régimen fordista era la lógica de la creación de valor la que dominaba, en el modelo financierizado la lógica dominante es la anticipación de la riqueza futura medida por el mercado de valores. Esta lógica es la que desencadena el proceso de producción. De esta manera, las expectativas y la confianza en las finanzas son centrales en las condiciones de estabilidad de un régimen de este tipo. (p. 84)

Regulación y apertura económica en Colombia

Para la teoría de la regulación, las crisis tienen un valor definitivo en la construcción de las condiciones para el fin y el origen del régimen de acumulación (Boyer, 2005). Específicamente, para la transición al régimen de acumulación financierizado en la década de los ochenta, la crisis del petróleo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el paso del régimen cambiario fijo al flotante, al igual que la crisis sintomática del Estado de bienestar, son hitos fundamentales para la transformación en la concepción de la regulación. Se entiende que el Estado debe ser reducido para que el desarrollo siga el curso del crecimiento y de la expansión global; esta medida aseguraría la acumulación del capital aun cuando la mayoría del mundo subdesarrollado estaba sumido en la crisis de la deuda externa.

Con la consolidación del mercado financiero como nuevo motor de la actividad económica, ha aumentado la vulnerabilidad de las economías nacionales: la interconexión de los mercados internacionales tiene altas repercusiones sobre la propagación de las crisis; la creación de los instrumentos de gestión del riesgo ha multiplicado esa fragilidad. La institución bancaria adquiere una relevancia central y sus crisis son de bastante gravedad en tanto afecta el funcionamiento del sistema monetario.

Michel Aglietta (2016) afirma que la desreglamentación bancaria de los años ochenta expuso a los bancos en todo el mundo, en especial debido a una gestión inefi-

ciente de los riesgos por parte de los banqueros. De hecho, esto motivó a la adopción de la Ley FDICIA (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act) en 1991, con el fin de supervisar la gerencia adecuada de los riesgos por parte de los banqueros. De esta forma, al detectar un banco frágil, se le conduce correctivamente hacia el aumento de sus fondos o a su reestructuración para que no quiebren. Por otro lado, el endeudamiento en dólares en países subdesarrollados va a ser de las razones más importantes de vulnerabilidad, con posibilidad de una doble crisis crediticia y de cambio, desembocando en la propagación de la crisis de la deuda:

> Cuando el endeudamiento en divisas a corto plazo excede las reservas de cambio del país, las tasas de interés aumentan sobre la deuda externa. El riesgo soberano se deteriora, además del de los agentes privados, conllevando a un deterioro de la calificación del riesgo país. Cuando la pérdida de confianza se instala, la especulación sobre el cambio puede desencadenarse en cualquier momento. Ella arrastra un retiro brutal de los capitales extranjeros a corto término, lo cual precipita la crisis bancaria, que en retorno agrava la especulación sobre el cambio. (Aglietta, 2016, p. 267, traducción propia).

La apertura neoliberal que se dio en Colombia, precisamente en el contexto de la implementación de la Constitución Política de 1991, trajo consigo el aumento de la exposición de los sistemas financieros y bancarios a los riesgos, al mismo tiempo que incrementó su rentabilidad. Sin embargo, en el escenario de la región de América Latina, el cambio de régimen de acumulación no sería totalmente financierizado porque converge con prácticas anteriores a las reformas estructurales y con modos de producción precarizados, poco industrializados y altamente dependientes de la explotación de recursos naturales. En consecuencia, sucede la *hibridación parcial* entre los regímenes de acumulación financierizado y rentístico, entre la financiación del consumo y la apropiación de las rentas de la explotación de los recursos naturales. Después de las reformas estructurales, la región propendió a la configuración de un sistema patrimonial en tanto tiene la necesidad de generar riqueza a través del consumo de bienes durables e inmuebles, desde el endeudamiento con los bancos (Miotti, 2018).

En Colombia, después de los cuatro periodos del Frente Nacional, durante la presidencia de Alfonso López Michelsen (1974-1978), justificada en la alta inflación y en el déficit público, avanzó hacia una política monetarista: de ajuste y estabilización mediante una reforma tributaria y financiera. A finales de 1976 empieza el aumento de divisas por la bonanza cafetera y la exportación de marihuana; la abundancia de dólares produjo un superávit de divisas y una subida de la inflación (Kalmanovitz, 2007). En este momento el monetarismo llega al país, al igual que el neoliberalismo, a través de intelectuales de Fedesarrollo, la Universidad de los Andes, la Asociación Bancaria y el Banco de la República, los cuales fueron estudiantes de la Universidad de Chicago y otras instituciones estadounidenses. El monetarismo buscaba aplicar cinco principios esenciales:

la liberación de las responsabilidades sociales del capital; los mercados deben ser libres de la regulación estatal; las consecuencias negativas de la economía son el resultado de errores monetarios; la circulación monetaria debe privilegiar la intermediación privada con créditos públicos; y la economía debe apuntar al mercado internacional. Los seguidores del monetarismo estaban convencidos de que traerían el desarrollo del capitalismo y habían logrado permear dentro del bloque social dominante, especialmente por su promesa antiinflacionaria y estabilizadora (Kalmanovitz, 2007).

Por el contrario, las políticas monetaristas llevarían a la crisis de la industria y del crédito; las altas tasas de inflación solamente favorecieron a los pocos exportadores e importadores, mientras que los productores locales agrícolas y manufactureros tuvieron fuertes choques en su productividad y competitividad. Comenzando la década de los ochenta, en Colombia se iba a empezar la exploración de los hidrocarburos para su exportación, al igual que el mercado financiero comenzaba a liberalizarse: el sistema aumenta la captación de ahorros, rentas y activos de empresas; incrementan las inversiones e intercambios crediticios ampliando los medios de pago; el Estado ya no gasta tanto, ni tributa a los ricos porque obtiene préstamos de fuentes privadas de capital. La inestabilidad del cambio y la precariedad estructural de la producción agrícola conducen inevitablemente a la inflación, después los créditos flexibles y los déficits públicos la agravan. En consecuencia, la extensión del crédito privado para las empresas se convierte en una gran fuente de liquidez, con importantes afectaciones en los valores de las acciones en el mercado financiero debido a que la carga tributaria recaía sobre el accionista y los dividendos eran muy bajos (Kalmanovitz, 2007).

Si se tiene en cuenta que el monetarismo y el neoliberalismo poseen una influencia exterior desde algunos centros de pensamiento estadounidenses y desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el convencimiento de los principios y el seguimiento de pautas imperativas para la formulación de las políticas económica y comercial va a procurar alinear las reformas institucionales a los lineamientos internacionales condensados en el Consenso de Washington. Los principios propuestos en este consenso son:

> 1) la estabilidad macroeconómica mediante el control del déficit fiscal, 2) reformas tributarias para incrementar el ingreso mediante los impuestos, 3) tasas competitivas de cambio para promover las exportaciones, 4) acción estatal como complemento del mercado, 5) liberalización del comercio, 6) privatización de las empresas estatales, 7) desregulación de los mercados laboral y de capitales, 8) supervisión bancaria, 9) garantías al derecho de propiedad incluido el intelectual, y 10) la apertura al capital extranjero y el establecimiento de condiciones de igualdad con los capitales nacionales. (Torres del Río, 2010, p. 304)

Es claro que, con la deuda externa en estado crítico, con la inflación y con los problemas estructurales de la productividad, las ideas tentadoras del crecimiento desmesurado convencieron al bloque social dominante de financierizar el régimen de acumulación y de refuncionalizar al Estado porque estas reformas implican el aumento de flujos de capital y la disminución de la supervisión de la sociedad sobre el capital y el trabajo. Durante la década de los ochenta, la crisis económica colombiana se caracterizó por: un déficit comercial externo y de balanza de pagos, incluso el servicio de la deuda externa requirió de la mitad de las exportaciones; el debilitamiento estructural de la industria ante el simultáneo decrecimiento de la productividad y de la demanda; el dramático aumento de la dependencia del capital financiero para el sostenimiento de las empresas superó el 70 %, incrementando su sensibilidad a la variación de tasas de interés y la concentración de liquidez en los intermediarios financieros; y el déficit fiscal con la recesión financiera se deterioró por el estancamiento de la tributación y por el aumento del gasto público para compensar la falta de demanda externa (Kalmanovitz, 2007). Ante este escenario, la preocupación de las élites económicas urgió al Estado colombiano a profundizar en algunas reformas neoliberales dentro y fuera de la Constitución de 1991.

En 1986, la recuperación económica empezó a surtir efecto con un aumento moderado de la productividad industrial, de la financiación extranjera y la reducción de impuestos. Ya empezando la década de los noventa, se pregonaba "la economía va bien, el país va mal"; las condiciones recuperadas de la economía preparaban el camino hacia la apertura (Bonilla, 2006). En la transición entre los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria (1990-1994), con la violencia política y la traída por el narcotráfico, se iba a encontrar optimismo en la Asamblea Nacional Constituyente. Finalmente, en la Constitución Política de Colombia de 1991 se juntaron concepciones del Consenso de Washington con otras de corte socialdemócratas. En consecuencia, la carta magna va a generar unas contradicciones importantes entre el modelo económico y el modelo político, especialmente en lo que respecta al papel del Estado, al mismo tiempo, como garante del equilibrio económico y de los derechos sociales (Misas, 2002). Aquí se observa cómo el Estado se encuentra en una encrucijada entre la relación capital-trabajo y la diada capital-consumo porque efectivamente el Estado desde la Constitución se plantea como Estado de derecho, con las características de un Estado moderno en la separación de poderes, en la participación popular y en la defensa de la legalidad. La contradicción se plantea cuando el monetarismo y el neoliberalismo buscan la reducción del Estado por la parte del capital-trabajo, pero con la del capital-consumo exigen un Estado vigilante de la estabilidad del sistema financiero.

La apertura con las normas establecidas por fuera del proceso constituyente tomó más fuerza que otros movimientos ideológicos y políticos impulsados desde la Asamblea. Dentro de las reformas planteadas se incluían: "a) un programa de apertu-

ra, b) una política de competitividad, c) la seguridad social, d) la independencia de la política monetaria, e) el financiamiento del Estado, f) la organización territorial y la descentralización, y g) la reestructuración del aparato estatal" (Bonilla, 2006, p. 426). El gobierno de Gaviria y los siguientes mostraron su posición favorable hacia las reformas neoliberales, explícitamente en las siguientes leyes: la Ley 50 de 1990 sobre la flexibilización laboral, la Ley Marco de 1992 sobre la internacionalización de la economía y el aumento de la participación del sector privado, la Ley 100 de 1993 sobre la seguridad social y la Ley 142 de 1994 sobre los servicios públicos (Torres del Río, 2010). Por tanto, la apertura entendida como la reinserción neoliberal a la economía internacional es una concepción inadecuada e incompleta; la apertura no es desestatización, las instituciones van a adquirir la flexibilidad suficiente para permitir que el capital sea responsabilidad directa del individuo, sin aparente intermediación de la sociedad en el proceso de acumulación.

El bloque social dominante de Colombia en las décadas que presenciaron la transición del régimen de acumulación, entre los ochenta y noventa, sufrió una conmoción fuerte debido a las renovaciones en las actividades económicas para la exportación. Las empresas consolidadas bajo el régimen de la Industrialización por la Sustitución de Importaciones fueron subsidiadas y beneficiadas por el Estado; en la crisis del modelo, estas mismas empresas necesitaron de la redefinición del Estado para conseguir su crecimiento:

De la demanda por la construcción de infraestructuras estáticas (de Estado) para la prestación de los servicios públicos, que facilitaran los procesos de acumulación de capital, se pasó a demandar la privatización de esas estructuras, de forma tal que se permitiera la valorización de capitales privados en sectores de alta rentabilidad potencial, hasta el momento manejados por el Estado con criterios diferentes. (Misas, 2002, p. 240)

Un cambio central en la estructura económica es la pérdida de participación del café como producto insignia de Colombia para la exportación. En el cambio de régimen de acumulación, se va a observar también la conformación de grupos económicos que concentrarían actividades de producción y de inversiones de capital diversificadas (Misas, 2002); esta presencia aumentaría la acumulación del capital a través de la eliminación de la competencia y del acaparamiento de los segmentos del mercado. Fue a través de la sustitución de importaciones y de la expansión de la burocracia estatal que sucedió la emergencia de las clases medias; en el régimen de acumulación financierizado, las clases medias van a desplazarse hacia el sector privado (grupos económicos y empresas transnacionales), en tanto adquieren una escolarización más especializada y tienen afinidad ideológica con la apertura neoliberal, especialmente con la reducción del Estado en la provisión de servicios públicos, de infraestructura, de educación y de salud, mientras no confían en la impartición de justicia y de seguridad (Misas, 2002).

En efecto, las nuevas clases medias centran su confianza en el neoliberalismo desde la valoración del mérito como forma institucional, en tanto la apertura a la economía global les da posibilidades novedosas de trabajo y de consumo.

Por el lado del cambio en la burguesía, se entiende como una fractura del poder económico. Cuando la apertura y la adaptación de las reformas monetaristas y neoliberales comienzan a repercutir en los modos y en las relaciones de producción, los grupos económicos y las empresas transnacionales comienzan a desplazar, e incluso a absorber a las empresas medianas y pequeñas. Al considerar las condiciones cambiarias y fiscales de la economía colombiana para la crisis de los ochenta y la paulatina recuperación de los noventa, los costos de producción, de comercialización y de exportación solamente son asumidos con eficiencia por quienes poseen el capital suficiente para competir y crecer en el mercado liberalizado, con tasas de cambio y de interés desreguladas. Allí también van a tener una injerencia importante los procesos de privatización de los servicios públicos y la consecuente inversión de capitales extranjeros; las instituciones financieras tendrán una fuerte relevancia en los ahorros y en las pensiones, pero, más aún, su participación en las inversiones en obras de infraestructura física o en la explotación de recursos naturales, ahora el petróleo y la minería, van a tener consecuencias sobre la especulación de la producción. La concentración de poder infraestructural de los grupos económicos y de los inversionistas internacionales cambiará completamente al bloque social dominante; una pequeña burguesía industrial tendrá lugares marginales dentro de la producción, mientras otra burguesía tendrá incluso contacto directo (*lobby*) con el campo del poder político para negociar las políticas económicas y la planificación del desarrollo:

> El bloque hegemónico es cada vez menos capaz de afirmarse como burguesía coherente, fraccionándose cada vez, según intereses particulares y específicos, cuya expresión es una proliferación de gremios, que dan lugar a que las formas de regulación propias de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones vayan perdiendo eficacia y el Estado se vea obligado a desarrollar complejas reglamentaciones para poder conciliar los intereses de las diferentes facciones. La yuxtaposición de intereses parciales y las tensiones que se generan en el interior de las clases dominantes hacen que la acción política de los gremios en la crisis no pueda concretarse en una cohesión y movilización de actores sociales que dé lugar a cambios en las cimas del Gobierno. (Misas, 2002, p. 250)

En tanto el bloque social dominante se fractura por la acumulación exacerbada de la riqueza y por la falta de regulación frente a la monopolización de los modos de

producción, además del aumento del control de las formas *simbólicas* institucionales a través de los medios privados de comunicación, la representación política de los intereses económicos tiene una preeminencia sobre los motivos ideológicos; quienes se oponían a la apertura eran aquellos empresarios que se servían de la intervención del Estado y ahora deben encontrar alianzas dentro de los funcionarios públicos y de otros capitalistas para sobrevivir. Junto con la descomposición de los sindicatos y las disoluciones *forzadas* de las oposiciones al poder hegemónico, la conformidad de las clases medias con el neoliberalismo, la falta de liderazgo político y transaccional entre el poder político con el económico profundizará un fenómeno que no es nuevo en Colombia, pero que ha tenido efectos homogeneizantes sobre las ideologías políticas en el poder: el clientelismo.

Francisco Leal y Andrés Dávila (1994) exploran el fenómeno en Colombia desde el patronazgo o caciquismo al clientelismo moderno. Aquel corresponde a formas de compensación por la precariedad de las condiciones de vida en los sistemas precapitalistas, y este encuentra relaciones similares en escenarios de vulnerabilidad social que persisten en la actualidad, pero el Estado tiene más protagonismo. Estos autores insisten en que la caracterización del clientelismo requiere necesariamente de ir hacia el análisis de las estructuras sociales que evocan este relacionamiento. Ahora, si en lo que ellos describen como atavismo del clientelismo actual, permanecen antiguas formas de relación social, no se puede describir la relación clientelar del Estado sino como conservadora. En última, el clientelismo refleja un conservadurismo social sistémico. Por otra parte, el clientelismo contemporáneo tiene en cuenta que el Estado es la institución reguladora de los procesos económicos. En consecuencia, la relación del proceso de elección democrática con los intereses económicos privados demuestra cómo el clientelismo es una noción eminentemente estatal, es decir, del poder político para regular los procesos de planificación de la economía. Sin embargo, tanto el bipartidismo como el narcotráfico van a estar relacionados íntimamente con la modernización del fenómeno clientelista (Leal y Dávila, 1994).

La transición del régimen de acumulación en las dos últimas décadas del siglo XX permite vislumbrar la metamorfosis del clientelismo regulado por el Estado hacia un clientelismo regulado por el capital especulativo. En los regímenes anteriores, la élite política en el bipartidismo eran latifundistas y comerciantes principalmente, hombres que tenían legitimidad por su arraigo de clase y por su prestigio de familia. El cacicazgo/patronazgo ejercido tenía lugar en las relaciones regionalistas entre el campesinado y los terratenientes, o en pequeñas urbes donde también se coordinaban los modos de producción con el electorado. En contraste, el clientelismo actual retrotrae las relaciones tradicionales de dominación, pero ahora el líder político se adscribe al funcionamiento y a la racionalidad burocrática del intercambio de favores. El origen social no tiene la mis-

ma carga ideológica para la aceptación que antes, pero mantiene una identificación con el electorado; el político debe seguir las reglas del juego para ascender en la burocracia y para adquirir nuevas fuentes del poder político. Leal y Dávila (1994) concretamente arguyen que la sociedad asistió y sustenta la configuración de un sistema político clientelista, alimentado por las relaciones mercantiles intraestatales y fundamentado en una jerarquía de lealtades.

¿Qué papel juega el clientelismo en el régimen de acumulación *híbrido* en Colombia? El clientelismo podría entenderse como forma institucional parcialmente legitimada en la sociedad colombiana, la cual trae así mismo una desconfianza generalizada a los procesos burocráticos y a los juegos de poder mantenidos entre el sistema político y los grupos económicos y las empresas transnacionales (Leal y Dávila, 1994); esta encrucijada para la sociedad parece ineludible en tanto el Estado se mantiene como estructura externa a los procesos sociales. El entramado clientelar resigna al electorado a tolerar la inmanente corrupción de la regulación en tanto se entiende una equivalencia del poder político con el poder económico y una normalización de la excesiva desigualdad en la acumulación.

La refuncionalización del Estado bajo el nuevo régimen de acumulación profundiza las relaciones clientelares porque independiza los flujos económicos del control de la sociedad. Por eso, las reformas al trabajo afectan directamente la conformación de los sindicatos y los derechos laborales (salarios, horas extra, seguridad social); la regulación del trabajo pasa a manos de la demanda del mercado laboral y la regulación de la regulación está pragmáticamente en la tutela. Ahora, en la contratación pública la regulación es prácticamente inexistente, en tanto no hay independencia del poder político en las licitaciones, ni en el manejo de los presupuestos. A través de las nuevas competencias y actitudes del Estado hacia el capital financiero, la acumulación agudiza la desigualdad del ingreso y de la propiedad a niveles históricamente desconocidos. De hecho, los efectos de la liberalización y de la financierización del régimen de acumulación ya han tenido efectos observables sobre las estructuras socioeconómicas colombianas:

> Una economía de nuevos negocios controlados por las multinacionales y los grupos económicos vinculada a los circuitos de la globalización capitalista y dirigida a atender aquellos segmentos del mercado interno con mayor capacidad de ingreso; otra –la de las actividades industriales y agrícolas debilitadas– dedicada a atender aquellos nichos del mercado que comprenden a las capas medias empobrecidas, a los obreros y empleados; y por último, una economía que puede ser vista como un sector terciario: la del "rebusque", en pleno florecimiento. (Estrada, 2004, pp. 205-206)

Conclusiones

El caso colombiano pone de manifiesto la relación subrepticia entre la regulación y el clientelismo. Si la regulación pretende asegurar el funcionamiento del sistema económico y la acumulación del capital, entonces el Estado como encargado, requiere de conocer e interactuar con los actores económicos para asegurar una producción competitiva o para cuidar la estabilidad del sistema financiero, de acuerdo con el régimen de acumulación en vigencia. De cualquier forma, los intereses del capital privado ingresan necesariamente a los movimientos regulatorios del Estado, cualquiera que sea su finalidad. Es válido, entonces, hacer una pregunta provocativa y compleja que no se pretende responder aquí: ¿Es el capitalismo inherentemente clientelista?

Estas transformaciones conllevaron una fuerte desarticulación de las potencialidades y de las funciones del Estado colombiano, subsumiendo la soberanía y la gobernabilidad a las dinámicas de negociación con el capital privado, de origen nacional y extranjero. En este sentido, la Constitución terminó el discurso de la globalización económica a través de la inserción en la economía global, exigiendo simultáneamente al Estado su desregulación y pérdida de garantías jurídicas. Desde este escrito se encuentra una correspondencia de la Constitución de 1991 con las reformas neoliberales globales para la refuncionalización del Estado, a la luz de la Teoría de la Regulación, principalmente considerando los cambios en el régimen de acumulación que favorecen la gobernanza financiera.

Al observar los flujos y las dinámicas intrusivas de la globalización financiera sobre las políticas y los modos de producción de los países denominados subdesarrollados, la implantación del pensamiento tecnocrático ha sido fundamental para fortalecer las relaciones de dependencia con el crédito externo. Al entrar en un régimen financierizado, le es obligatoria a la sociedad la aceptación de formas institucionales que privilegien el endeudamiento para mantener el consumo o para cumplir con los parámetros de la *disciplina fiscal.* Es decir, que las élites políticas, que regulan el funcionamiento de la economía al interior de su Estado, corresponden *in crescendo* con los lineamientos de organización y de regulación impuestos por el capital extranjero de las empresas transnacionales y de otros Estados, a través de las instituciones financieras internacionales.

Si el Estado regula de manera funcional para la acumulación, termina acoplando ambas exigencias, de los grupos económicos nacionales y de la inversión extranjera, a sus políticas, a sus normativas y a sus instituciones. En Colombia, después de la apertura llevada a cabo en los gobiernos de Barco y Gaviria, materializada en la Constitución Política de 1991, y en especial con las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002) y de Álvaro Uribe (2002-2010), se realizaron nuevas reformas fiscales para profundizar el régimen de financierización, dentro de las que se encuentran: reformas pensionales,

reforma a la descentralización, privatizaciones para reducir el Estado, reformas de "responsabilidad fiscal" para controlar el gasto público, liberalización de los precios y reducción de la deuda pública (Bonilla, 2006, p. 442). Es claro que el régimen, acompañado de las reformas estructurales neoliberales, ha conducido a una acumulación eficiente del capital, pero la concentración de beneficios no ha favorecido al modo de producción, ni a la estructura social. Los procesos productivos no son más eficientes, al mismo tiempo que no hay reinversión de los excedentes en la productividad; la intermediación del sector bancario en la reproducción del capital no fortalece a la economía nacional porque no coadyuva a la distribución de la riqueza, ni al desarrollo en general de la sociedad. Se puede decir que el objetivo de este régimen de acumulación es mantener los índices de inflación y de deuda externa estables; los resultados después de más de 30 años de apertura son una creciente desindustrialización de Colombia y, subsecuentemente, una inserción incompleta a la división internacional del trabajo, debido a una dependencia de las rentas de la extracción del petróleo y de la minería.

Referencias

Aglietta, M. (2016). *La Monnaie : entre dettes et souveraineté.* Odile Jacob

Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globlalismo, respuestas a la globalización.* Ediciones Paidós.

Bell, D. (1978). *The Cultural Contradictions of Capitalism.* Basic Books.

Bonilla, R. (2006). La reforma económica: una apertura concentradora. En F. Leal (Ed), *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI* (pp. 423-450). Editorial Norma.

Boyer, R. (2005). The origins of regulation theory. En R. Boyer y Y. Saillard (Eds.), *Régulation Theory: the state of the art* (pp. 13-20). Routledge.

Boyer, R. y Saillard, Y. (2005). A summary of *regulation* theory. En R. Boyer y Y. Saillard (Eds.), *Régulation Theory: the state of the art* (pp. 36-44). Routledge.

Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004.* Ediciones Aurora.

Hall, P. (1989). Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas. En P. Hall (Ed). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations* (pp. 361-392). Princeton University Press.

Kalmanovitz, S. (2007). *Economía y nación: una breve historia de Colombia.* Grupo Editorial Norma.

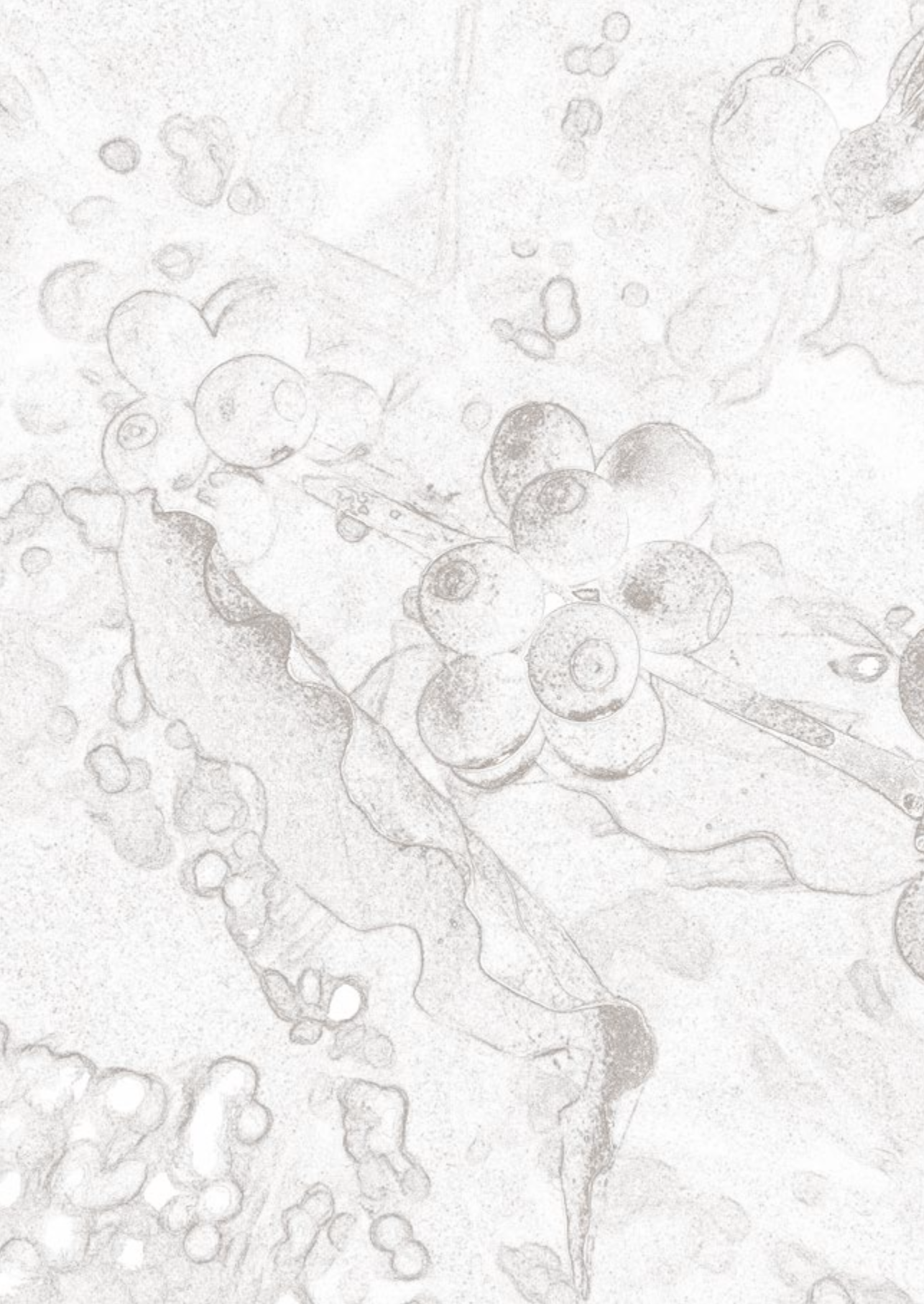
Leal, F. y Dávila, A. (1994). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional.* Tercer Mundo Editores.

Miotti, E. (2018). "¿Existe un régimen de acumulación financierizado en América Latina? Un análisis desde la escuela de la regulación". En M. Abeles, E. Pérez y S. Valdecantos (Eds.), *Estudios sobre Financierización en América Latina* (pp. 69-94). CEPAL.

Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso.* Ediciones Antropos.

Sassen, S. (2000). *Cities in a World Economy.* Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Torres del Río, C. (2010). *Colombia siglo XX: desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe.* Editorial Pontificia Universidad Javeriana.



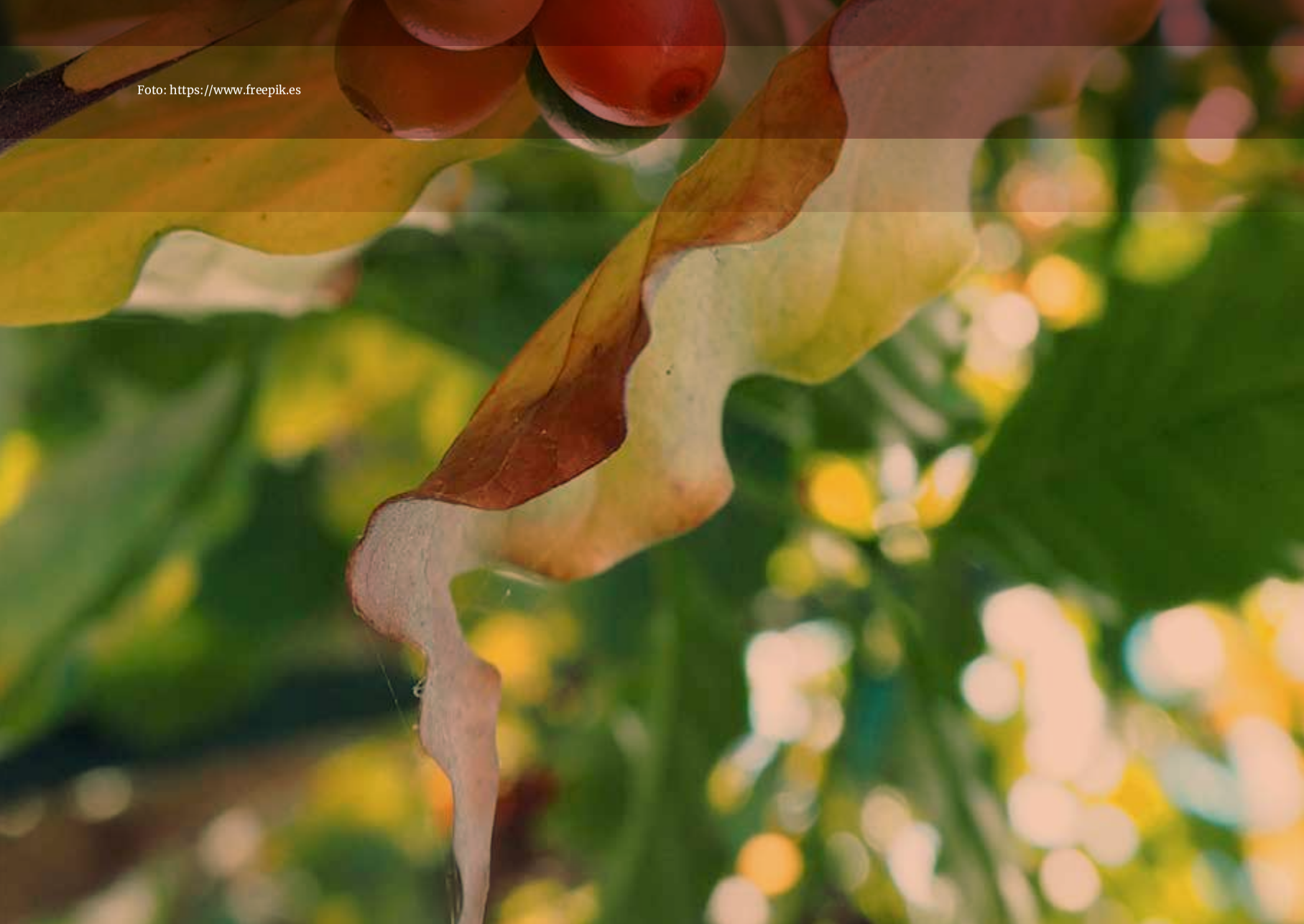


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veinticuatro

Los jóvenes y la Constitución de 1991: fracturas en la política pública y la cultura política

Capítulo 24

Los jóvenes y la Constitución de 1991: fracturas en la política pública y la cultura política

*Juan Carlos Sánchez Sierra**

Introducción: el malestar juvenil como preludio

Si de caracterizar el Frente Nacional para la juventud colombiana se tratara, se podría describir entre el sofoco de una mordaza y el desconocimiento porque prevalecían instituciones y prácticas políticas engastadas en un marco arcaico que combinaba vestigios de las estructuras mentales y materiales de la colonia y el siglo XIX que mantuvieron vigencia con la Constitución de 1886. Las condiciones de persecución política que se impulsaron durante la guerra sucia y el narcoterrorismo, se venían imponiendo desde los años 1960 en medidas restrictivas de las libertades civiles y el manejo de la seguridad en las Fuerzas Armadas (FF. AA.) con el Decreto 3398 de 1965, convertido en legislación permanente con la Ley 48 de 1968, y luego el Decreto 1533 de 1975 que fue un anticipo del Estatuto de Seguridad de 1978 que se mantuvo hasta 1982.

* Historiador de la Universidad Nacional de Colombia. PhD en Pensamiento Social y Político (Virginia Tech, 2011). Cuenta con estudios de maestría en Historia Latinoamericana de la misma universidad, y de Historia Africana en la EHESS de París. Entre 2011 y 2013 fue becario posdoctoral del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM. Entre sus más recientes publicaciones se incluyen la edición del libro *Las huellas del desarrollo: intersecciones entre conflicto, reconfiguración social y pacificación en Colombia* (Bogotá, USTA, 2018) y *Juventud y espacios de participación en Chile y América Latina* (Santiago de Chile, RIL, 2018). En la actualidad es docente de la Universidad de Córdoba y de la Universidad Nacional de Colombia.

La firma de una nueva constitución en 1991 no podía causar más alborozo, pues se trataba de un respiro tras décadas de una democracia ambigua. En todo este proceso coincidió un ascenso de la autonomía militar, el arrinconamiento de las expresiones de oposición con linaje de izquierda, todo en medio de una flexibilización del marco constitucional que empoderó al ejecutivo en desmedro del actuar efectivo del legislativo. El presidencialismo se afianzaba por el abuso de los mecanismos de excepción con el pretexto de restablecer el orden público, un ardid que permitía maniobrar la nación sin depender de mayorías en el legislativo, cuando este último languidecía en una parálisis que le impedía reglamentar desde materias administrativas para mantener sus instalaciones, más aún para resolver temas de política social. Un ambiente político así de enrarecido caracterizó la segunda mitad del siglo XX.

Los efectos de esas condiciones de supresión del espacio político resultan paradójicas. De una parte, la imposición de un sistema bipartidista cerró oportunidades para la participación en el efectivo juego del poder, por lo que proscritos del parlamento y el legislativo se desinstitucionalizó la promoción de respuestas sociales y la atención frente al tema se pospuso. El espacio político se angostó desde luego en detrimento de franjas juveniles que, sin representación en el Frente Nacional, quedaban relegados a padecer la represión que se acentuó en campos y ciudades, y se legitimó a través de mecanismos excepcionales que permitían al ejecutivo tener maniobrabilidad política pese a su menguante legitimidad.

De allí que la preocupación por la juventud se hiciera cuna en el seno presidencial, como una alternativa para exaltar el régimen en la población que había crecido en el encierro de su sistema democrático. Ese alejamiento de la juventud de la política cuando no fuera en los ámbitos bipartidistas, religiosos o militares, le imprimió un carácter clandestino y fomentó su congregación en la salvaguarda universitaria, cuando Carlos Lleras desplegó sucesivas oleadas de represión contra la universidad hasta cerrar sus espacios de diálogo y representación ante el Gobierno nacional (Cote, 2009). A partir de entonces el tema de la juventud se vio como un componente de desviación social y política, franja social sospechosa de rebelión y disenso, por lo que la represión militar sustituyó una atención que pudiera enmendar los puntos de una agenda social atrasada.

La juventud también quedó proscrita del disfrute al menos controlado de las distintas expresiones de rebeldía como lo fueron desde los años 1960 la contracultura y afinidades ideológicas antiestablecimiento. La modernización fragmentada que tuvo el país hacía que la irreverencia juvenil de su despertar global fuese vista como un esfuerzo pueril, cuanto mucho efímero, pero acechado por influencias ajenas a la democracia liberal. El país era, además, conservador en la textura de sus instituciones y organizaciones sociales tradicionales. Un efecto fue el soterrado actuar de los colec-

tivos juveniles, y la suposición de autoridades e instituciones de que la juventud irreverente necesariamente se debía asociar con la insurgencia o el acecho del socialismo. Esto parece justificarse en la eclosión del problema juvenil desde una perspectiva de la desviación, fuente de incomprensiones que incidieron en las ciencias sociales, y en las políticas públicas formuladas como iniciativas de contención y corrección, antes que de comprensión y constitución.

El tema de la juventud también fue abordado desde las premisas del discurso del desarrollo, que se ofrecen como materia de directa decisión de la Presidencia y, desde la Constitución de 1991, de la Vicepresidencia. Esto estimuló primero los informes incesantes de consultores especializados que recomendaron durante el gobierno de César Gaviria la adopción de estrategias, cuando la apertura económica y una nueva constitución debían significar un nuevo rumbo para la nación en el que la atención a los distintos problemas que agobiaban a los jóvenes del país era un mensaje urgente.

Esa incertidumbre potenció alternativas ilícitas. Ante un estado poroso e ilegitimo, desde temprano en el despertar juvenil la afinidad por lo ilegal constituyó una posibilidad que a menudo se imponía por las imperiosas condiciones que implicaba el conflicto. En el campo, la formación con las insurgencias era una decisión obligada por las circunstancias desde la infancia (Sánchez, 2014). En las ciudades, la marginalidad promovió asociaciones delincuenciales que se nutrían de jóvenes y reconfiguraban sus formas de asociación, legado de un débil sistema educativo y un antagonismo entre juventud y fuerza pública que se hereda del modelo contrainsurgente que al ser aplicado con particular fuerza en el país, llevó a que se sofocaran manifestaciones artísticas, culturales y etarios que no se ajustaban con el desdibujado ideal de juventud que seguía atado a la población juvenil.

En este capítulo se busca asociar el análisis de las iniciativas gubernamentales de promoción juvenil con los procesos que fueron estrechando el camino que alumbraba la Constitución de 1991 como hoja de ruta para establecer un marco político incluyente y plural. En primer lugar, se examinan las condiciones históricas de la crisis política de la juventud y los factores que fundamentaron la iniciativa de renovación constitucional desde finales de los años 1980; luego se examinan en primer lugar las fallas en la política pública temprana, y cómo factores presupuestales y del sistema político inhiben su efectivo despliegue o funcionalidad. Se argumenta que la precariedad de una cultura política que no se renovó con la Constitución de 1991 ha llevado a que el clientelismo resulte remozado en los propósitos de articulación política entre el Estado, beneficiando más a las instituciones encargadas de su gestión, que a los jóvenes y sus organizaciones propias. Al final se hace un balance crítico de los últimos años, cuando se reaviva el conflicto mientras la juventud colombiana sigue a la espera de respuestas y condicionada por los abusos del régimen político y en especial de las FF. AA.

Algunos aspectos críticos de la política pública sobre juventud

En la historia reciente del país entre las características del proceso de cambio constitucional de 1991 se cuenta el impulso que una porción de la juventud de entonces le dio a la iniciativa, luego de décadas de intensa represión y dificultades para establecer un diálogo con la población que desde los años 1960 se había estrechado a los mecanismos bipartidistas, los gremios profesionales y congregaciones religiosas donde los jóvenes tenían habitualmente representación. En medio de un conflicto que erosionaba las bases institucionales y entre los países más desiguales del hemisferio, se trataba de un hito político que generó expectativas en la comunidad internacional y, en especial, en el seno de la sociedad. En Colombia el ascenso de la juventud en términos demográficos y de presión por espacios políticos tuvo en la década de 1990 un momento de transformación fallida en la medida que los compromisos allí consignados se habían incumplido.

En este punto se deben acotar una posición y un argumento. Frente a las políticas para atender las dificultades Colombia ha presentado más dificultades que aciertos, que en este trabajo se observan desde apenas dos perspectivas: la manera como las lógicas de la intermediación política suman a la juventud en un disfrute limitado de derechos, representación y espacios para la participación; y la promoción de valores que han impulsado en ocasiones lógicas más del orden criminal que el político. Hay un avance significativo en el reconocimiento de los problemas, aunque se puede profundizar y estar siempre anticipando las transformaciones en un medio político y social dinámico. Detrás de múltiples capas de política pública que se despliegan en espacios locales, regionales y en territorio nacional, se nota el esfuerzo de profesionales y agentes de gobierno a todo nivel, siempre condicionados por problemas y limitaciones de presupuesto.

La adopción de una de las cartas constitucionales más liberales e incluyentes escritas a la fecha en un país emergente contrastaba con décadas de asedio a la oposición y una creciente disfuncionalidad del Estado y sus mecanismos de participación democrática. También resulta paradójico que la nueva Constitución elevara los problemas de la juventud a la condición de mandatos prioritarios de atención gubernamental, pese las dislocaciones existentes entre los procesos de modernización institucional del modelo democrático vigente en el país, y la dependencia del régimen en un sistema que se resistió a transformarse a todo lo largo del siglo XX. Los jóvenes en últimas fueron los que llevaron el peso de guerras cuyos odios entrecruzados crecieron sobre la lozanía de sus ideales.

Al considerar el artículo 45 de la Constitución Política que establece los derechos fundamentales y los compromisos del Estado como un mandato, por el cual "el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que

tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud", se nota esa visión condescendiente institucional. Sin embargo, la adopción de estas premisas ha resultado ambigua pues, así como permite abarcar innumerables posibilidades, se han quedado en nociones difíciles de precisar y reconocer en sus resultados. Desafortunadamente, la ordalía que significa pertenecer a esa categoría de edad en el país en parte se debe a la imprecisión frente a los temas estratégicos a tratar a lo largo de la política pública que emanaría de ese principio rector.

En la política pública en materia de juventud hay un propósito que tiene bastante de discursivo, ya que va por un camino distinto de las realidades y vicisitudes por las que la población juvenil recibe la atención prescrita en la Constitución de 1991. En la exaltación de distintos discursos presentes en las políticas públicas y el marco legal vigente, se esconden la inoperancia estatal y la desidia de los distintos gobiernos en el propósito de atender esta población y resolver sus vulnerabilidades. Un balance de las respuestas a las expectativas creadas es necesariamente la descripción de un saldo insuficiente, en medio de problemas sociales que se agudizan mientras somos testigos del retiro de las aguas que auguraban una oleada democratizante duradera desde la década de 1990, que devino en un creciente cercamiento de los jóvenes y el mar de incertidumbre y desencanto frente a la realidad del presente.

La Ley de Juventud tardó para su aprobación seis años, dilatada entre los procesos de empalme gubernamental y las adecuaciones al marco constitucional de iniciativas que venían proponiéndose desde las organizaciones de la sociedad civil, algo que echó por la borda documentos preparatorios que le precedieron y que recogían algunos elementos resultado de esfuerzos no gubernamentales y ONG que venían investigando abusos en materia de DD. HH. y el exterminio de militantes de la UP y en general de la izquierda (Gutiérrez-Sanín, 2014). Un antecedente de importancia es la alineación de la política pública desde temprano con los postulados del desarrollo y su planificación, patente en la formulación del CONPES 2626 de 1992, una política social para los jóvenes y las mujeres, y el CONPES 2794 de 1995 sobre educación para los jóvenes. En estos se propuso la creación de la Consejería para la Juventud, que emprendió investigaciones y programas de prueba con resultados discretos en cobertura y aliento, aunque significativos al posicionar el problema en el debate político nacional. Para Daza (1996) la Consejería por su carácter provisional "no tuvo capacidad de operación propia y estuvo sujeta a todas las crisis de reorganización del Estado abiertas por la Constitución del 91, lo que hizo que muchos propósitos se quedaran en el papel o en pequeñas experiencias piloto" (p. 8).

El momento de su creación, además, estuvo marcado por una transición institucional en la que se impulsaron conceptos en torno al discurso del desarrollo, que habían tenido amplia acogida en el Congreso de Mujeres de Nairobi (1985) y Beijing (1995) en

las que se adoptaron estrategias conjuntas para la erradicación del hambre, la pobreza, el cierre de brechas sociales y el estímulo para objetivos que las Naciones Unidas se habían trazado en los años de 1980 en materia de educación y acceso a oportunidades laborales. En otras palabras, se trató de agendas multilaterales prioritarias para problemas específicos, que en el país tuvieron trámite legislativo a cuentagotas y en materia estatutaria debía atravesar dificultades para definir su presupuesto en un momento de profundas divisiones que impedían consensos en políticas de corte social.

El Estado colombiano también tomaba atajos en la adecuación de propósitos acordados internacionalmente. Al hacer converger los planes de la agenda mundial hacia la equidad de género con las tareas en materia de juventud, se estrechaban las posibilidades de convertirse en esfuerzos efectivos hacia la concreción de puntos de la agenda, por lo que tuvieron que funcionar a partir del presupuesto del ejecutivo, desde donde las iniciativas se canalizaban a través de los presupuestos ministeriales, especialmente los de desarrollo, educación y agricultura. Aunque esto parecía asegurar la agenda de proyectos por la cercanía del poder, los temas centrales de género y juventud se convirtieron en aspectos accesorios para carteras que tenían a su cargo temas centrales para el país con dificultades presupuestales permanentes y a menudo se adocenaron junto a otros apuros pospuestos de la política social.

Esto se hizo evidente en la sección de financiación de la ley, donde se definió que "los planes y programas de la juventud contarán con los recursos que le asignen en el presupuesto nacional" (Ley 375 de 1997, art. 44), mientras para los entes territoriales el Gobierno nacional solo "incentivará el desarrollo de políticas, planes y programas de juventud de departamentos, distritos y municipios, para lo que los Fondos de Cofinanciación y otras entidades similares, cofinanciarán los proyectos presentados por dichos entes" (artículo 45). Desde su nacimiento la desfinanciación estaba garantizada pues los gobiernos departamentales y nacional no tenían cómo responder a las prioridades en las que los compromisos no eran de inmediato tangibles. Además, las soluciones de política social para la juventud de entrada fueron acomodadas entre los sectores cenicienta en materia de seguridad presupuestal: "Dentro del rubro de las participaciones departamentales, municipales y distritales de inversión obligatoria en cultura que les transfiere la nación, se destinará una parte para programas de juventud" (art. 46).

Estas disposiciones aferraban los proyectos específicos al poder ejecutivo mientras en las regiones asignaba una autonomía que chocaba con los poderosos intereses que marginan la cultura y promovían desde los años 1980 un discreto papel de las organizaciones sociales como resultado del auge de la guerra sucia y las sindicaciones entre actores armados que afectaban proyectos educativos, de salud y para la erradicación de la pobreza. La eliminación del Sistema Nacional de Cofinanciación hizo prácticamente inoperante la ley apenas unos años después de su promulgación, mientras fomentó an-

tagonismos locales en materia cultural y educativa al asignar la competencia territorial con una autonomía de nuevo maniatada por falta de recursos (Presidencia de la República, 2004).

La ley cuenta con aspectos positivos que no son suficientes para enmendar el abandono histórico del problema. En su articulado se incluyó por ejemplo la promoción hacia el fortalecimiento de la sociedad civil a través del estímulo a la convergencia de iniciativas de "instituciones, organizaciones y movimientos juveniles que trabajan en pro de la juventud con la formación de redes para compartir experiencias, apoyarse mutuamente y realizar programas conjuntos con el Estado y los jóvenes" (art. 23). A la vez se daría la salvaguarda para que los jóvenes en libre asociación pudieran "crear redes de participación y representación que les sirva para la concertación con el Estado" (art. 24). Ambas instancias de convergencia ciudadana han tenido una significativa proyección a través de la Defensoría del Pueblo que ha impulsado proyectos que han empoderado las expresiones políticas y sociales en las que la juventud asume los vacíos institucionales y ha emprendido respuestas grupales y comunitarias a través de los Consejos Municipales de Juventud. Allí donde falla el Estado, las organizaciones sociales han sido protagonistas en cuanto a adelantar propuestas e inculcar prácticas hacia el liderazgo y empoderamiento, un proceso gestado a lo largo de las últimas dos décadas.

Estas iniciativas desde la sociedad civil y las iniciativas juveniles han tenido el freno constante del conflicto, sumado a un frágil acompañamiento de las autoridades civiles y militares para garantizar la permanencia de los Consejos Municipales y disociarlos de los intereses políticos partidistas y los efectos de la intimidación y el acecho a sus líderes. Mucho antes de la hemorragia de líderes en esta segunda década de este siglo, desde los años 1990 el ámbito local fue espacio de la combinación del avance y retirada de los grupos armados, el impacto del auge de proyectos extractivistas o de megainfraestructuras que despiertan el activismo y reacción juvenil, y repertorios de violencia que se ensañan con la población perpetuando su vulnerabilidad (Ocampo, 2014; Toro y Roa, 2012).

El clientelismo y su impacto en la cultura política

El reducido espacio de maniobrabilidad presupuestal de la política pública juvenil era apenas la más formal de sus manifestaciones. Al nivel de la cultura política que pudo incentivar la Constitución de 1991, la ilusión de auspiciar movimientos y transformaciones sociales en uso de las posibilidades mismas que ofrecía un articulado versátil que incluía espacios de acción, mecanismos de apoyo para resolver problemas que aquejan a la juventud, todo inscrito en el uso de la legislación como instrumento hacia la partici-

pación, la inclusión y construcción de la democracia. Sin embargo, allí donde los rasgos de una ilusión liberal permitían consensos, deliberaciones y un ramillete de oportunidades para convocar a la ciudadanía, los engranajes del sistema político que se habían perfilado como dominantes desde el final de la violencia con el Frente Nacional crearon mecanismos de respuesta electoral y administrativa regional y localmente, con lo que el clientelismo se constituyó en el conjunto de reglas que pulsaban los hilos del régimen político colombiano. La política social para la juventud estuvo entre los ramos afectados por la prevalencia de un sistema político que no está acorde con los problemas que debe resolver aun cuando dispone de una carta constitucional que prioriza su atención.

Dos puntos de interés para entender esta particularidad permiten describir el itinerario que desde los años 1990 ha desdibujado la relación que el Estado y los gobiernos, que lo han dirigido, establecen con los jóvenes, especialmente en los puntos de fricción que buscan definir el rumbo político nacional. En primer lugar, el clientelismo favorece el surgimiento de democracias con anomalías del vínculo social que establecen los actores con el Estado y sus instituciones, por lo que al limitar el espacio de autonomía de los agentes políticos entrega un papel fundamental al mediador. Esto limita la participación autónoma que cimienta la ciudadanía, mientras empodera a grupos políticos que rápidamente configuran redes de lealtad que van incrustándose en la administración pública local y departamental. En democracias como la colombiana los mediadores funcionan como los operadores que activan el lazo político principalmente en torno al sufragio y marchitan las posibilidades de representación y monetizan la atención a los problemas a soluciones pospuestas según los ciclos electorales con el voto como moneda transable.

En segundo lugar, el impulso por el establecimiento de una Asamblea Constituyente ocurrió cuando el narcotráfico y sus escaladas violentas alcanzaron su cénit y llevaron a un copamiento del Estado; la lealtad política del bipartidismo se fracturó en torno a nuevos partidos que parecían dar cuenta de una expansión representativa de la democracia, para luego revelarse como una adaptación temporal para involucrar a los jóvenes con afinidades políticas que estaban asociadas con las castas tradicionales; en múltiples regiones coexistían élites involucradas ya en el paramilitarismo mientras las guerrillas se insertaban en el sistema clientelar del reparto de regalías que venían con el flujo de millones que seguían a hallazgos o prospecciones de hidrocarburos, obras de infraestructura o áreas de explotación minera. El clientelismo armado fue en la década de 1990 la manera como se fue imponiendo la gobernabilidad en zonas de orden público, pues constituía la modalidad de intermediación política preferida y determinaba la entrada o salida de grupos de jóvenes que se articularon a la vida pública.

Uno de los problemas implícitos en la proliferación del clientelismo en las regiones estaba en la ambigüedad de las clases dominante que mientras profería anatemas de repudio contra el narcotráfico, permitían el acceso de dineros calientes a través de

negocios lícitos, lavado de activos y la mediación del sistema financiero. La dificultad estaba en que esas nuevas élites en busca de acceder a instancias de poder político, desataron una represión violenta a lo largo de la década de 1980, mientras que en los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1991 consiguieron el acceso a los espacios para codearse con la clase política tradicional a través de negocios legales irrigados con dineros calientes. También lograron acceso a la participación en los cuerpos de representación departamental y con el respaldo armado paramilitar para inclinar la obediencia social y los resultados electorales para legitimar lo que en campos y barriadas se ganaba a sangre y fuego.

Los efectos han sido ampliamente detallados por instancias del Estado comprometidas en el esclarecimiento del conflicto para su resolución. Los diagnósticos de las limitaciones que el clientelismo en articulación con la política local y el paramilitarismo impregnaron la población del combustible con el que habrían de arder las guerras por poder, rentas y territorios. En el informe más detallado con el que se cuenta en el país sobre la participación de adolescentes en el conflicto se afirma que:

> A esto hay que sumarle que se vivía la descentralización política y administrativa, con la instauración de elecciones para alcaldías y gobernaciones y la descentralización de recursos y regalías. Todo lo cual abrió el escenario político y democrático en el nivel local y regional y permitió a las guerrillas participar e influir de forma más activa en la vida política local, obtener mayores recursos, ampliar su legitimidad y, por razones obvias, contar con nuevos reclutas. (CNMH, 2017, p. 84)

El paramilitarismo amplió las estrategias de cooptación, primero en sus filas militares, luego a través de una transformación de la mentalidad local que imponía referentes de éxito y reconocimiento, pautas de prosperidad que empezaron a saturar la cultura popular local con preceptos de animadversión a la insurgencia. La insurgencia hacia otro tanto para intimidar poblaciones y atraer a la población vulnerable a sus filas, es decir, imponer reclutamiento y explotar la cantera humana de la guerra exacerbada a comienzos del siglo XXI. Las actividades económicas en las que se difundió una mentalidad favorable al proyecto político paramilitar se presentaban como resultado de la eficacia del control que llegó a arrinconar a las guerrillas en territorios que vieron cambiar los líderes de las dinámicas de poder y conflicto.

En el estudio de los procesos de reconciliación las experiencias de vida de exmilitantes, Kimberly Theidon (2009) ofrece una ventana para ver los condicionamientos que hacían de la juventud la directa afectada por el auge del conflicto. Al estudiar las experiencias de exparamilitares de las AUC, dio cuenta de jóvenes que entraban por conocidos

que los involucraban en buena medida porque no había otras alternativas disponibles. Un militante narró por ejemplo cómo fue el *aburrimiento* el motivo principal, al que se sumaba que:

> Más que todo porque donde yo crecí ellos tenían armas y los demás de verdad los respetaban. Ellos pagaban realmente bien, le permitían a uno tener vacaciones. No como con las guerrillas donde uno se moría de hambre y no lo dejan a uno ni siquiera ir a visitar a la mamá. Además, donde yo crecí el Estado no existe. Montería es puro paraco. (p. 13)

Las lógicas locales involucran a jóvenes por igual. Mientras para los jóvenes "en las noches eran jóvenes paramilitares los que llenaban la zona rosa en Apartadó. La AUC habían alcanzado el control territorial de la ciudad como resultado de meses de 'limpieza social' en los barrios pobres de los alrededores" (Theidon, 2009, p. 14), donde la opción era estar en uno u otro lado del cañón, para las mujeres en su juventud la selección de una pareja ponía en evidencia perfiles de masculinidad para sopesar. Además:

> La masculinidad militarizada es parte de una representación teatral y la audiencia involucra no solo a otros hombres contra quien cada hombre lucha por un lugar dentro de la jerarquía de un grupo, sino además para las mujeres jóvenes que están en la búsqueda de estos "gran hombres" como compañeros deseables en el marco de una economía de guerra. (pp. 17-18)

La participación juvenil en la política entre los jóvenes de áreas rurales plagadas de conflicto se limita así a lo militar y espacios económicos que determinan competencias que sustituyen o inhiben la reflexión de la situación en la que se encentran inmersos, ni hablar de transformarla.

En el campo como en los centros urbanos de los espacios regionales se promovieron este tipo de articulaciones políticas asociadas al conflicto, en los que desde la legitimidad de la política pública de juventud se consolidó ese encerramiento de la población a través de subsidios que están directamente atados a la presidencia desde la promulgación de la Ley 375 de 1997. Para comienzos del siglo XX la dificultad de implementar programas de ayuda a población vulnerable demostró que la cobertura de los planes piloto era una solución apenas epidérmica para el problema de limitadas posibilidades fuera del conflicto. La solución fue asignar recursos para subsidios directos que garantizaran cobertura, a través de transferencias monetarias condicionadas, que complementaban el programa de Familias en Acción. Jóvenes en Acción se impulsó des-

de 2012 en una iniciativa que recibió críticas por estar en detrimento de la orientación institucional en materia de solución de problemas en poblaciones vulnerables, y que resultaba presupuestalmente inimaginable a menos que se consideraran en conjunto con programas del SENA como importantes botines electorales para una población que resultaba difícil de cautivar.

Si bien el mejoramiento de la cobertura de apoyos monetarios cuenta como una buena intensión, el problema radica en el aprovechamiento de esos recursos para obtener beneficios políticos en la escala departamental y nacional; para esto, se manejan dichos recursos en coyunturas electorales para presionar resultados en un ejercicio que disimula las prácticas clientelares tradicionales por alertas telefónicas y mensajes cuyo resultado es atar los subsidios a la manipulación que ejercen grupos armados.

Conclusiones

No es un buen momento para ser joven en Colombia, nunca lo ha sido y si se atienden las evidencias de la realidad, esa condición nefasta difícilmente cambiará en el futuro próximo. Al momento de escribir este capítulo, Colombia está convulsionada tras la muerte de al menos 7 jóvenes menores de edad durante el bombardeo de las FF. AA. contra un campamento de la organización criminal de Gentil Duarte. Nuevos tiempos y capos. A las nuevas configuraciones del conflicto arrastradas por el narcotráfico, la recomposición de las FARC y el paramilitarismo, la acompañan acciones vacilantes del ejecutivo y numerosas fallas de las FF. AA.

Temas como las violaciones de derechos humanos, el asesinato de líderes sociales y el deterioro en la implementación de los acuerdos de paz pactados con la guerrilla de las FARC, obstrucciones a la Justicia Especial para la Paz, desaciertos del gobierno al desestimar los hechos y desdeñar las víctimas de masacres, sugiere que hay un mayor compromiso para ofender a las víctimas antes que contribuir en la reparación. La fuerza pública gana en desprestigio en parte por operar la escalada represiva contra la oposición, desestimar reclamos juveniles en un momento de crisis económica, social y deriva política; los desafueros en el control del orden público palidecen cuando se precisan las cifras del número de falsos positivos ocurridos en los últimos 15 años, además de escándalos como la violación de una menor de edad indígena por parte de 8 soldados que arrojan sombras de sospecha sobre si el Estado busca proteger a la juventud o perpetuarla en los distintos frentes de batalla donde el establecimiento choca con la población.

En lo corrido del gobierno de Iván Duque, la muerte de menores de edad en bombardeos del ejército llevó en 2018 a la renuncia del entonces ministro de Defensa, mereció respuestas irresponsables por parte del actual ministro Molano para quien el alistamien-

to de menores en grupos armados ilegales los hace máquinas de guerra y les arrebata sus derechos civiles. Apreciaciones de ese tipo no harán desaparecer el problema de una población en constante riesgo y que enfrenta una encrucijada particular por la agudeza del impacto de la crisis sanitaria en la población que se encuentra formándose o buscando un espacio laboral para su desempeño profesional.

La posición del gobierno frente a la crisis de la juventud es ambigua, pues ha arrojado hipótesis sin evidencia que sugieren que las víctimas de las masacres que vienen azotando al país en los últimos años pertenecen a organizaciones delictivas, que los niños y niñas bombardeados en las selvas han llegado allí por voluntad propia, o que para un menor de edad morir en una protesta social en la que exige acceso a la educación es un resultado natural, pese a que el ejercicio del derecho a la protesta no ha sido alienado más que por las mismas fuerzas del orden. Institucionalmente algunas respuestas han sugerido que las víctimas han permitido la comisión de los delitos, con lo que se sienta un precedente que revictimiza mientras salvaguarda a los violadores, esto sin mencionar los numerosos casos en los que las autoridades han obstruido las investigaciones que demuestran la participación deliberada de las autoridades en violaciones sexuales y abusos contra la población joven. La masacre de Bogotá el 9 de septiembre de 2020 tuvo predominantemente víctimas en edades entre los 15 y los 27 años; la masacre ocurrida en la cárcel La Modelo en marzo de 2020 incluyó la violación de los derechos de los reos entre quienes predominan la juventud y el desespero por la falta de soluciones a sus peticiones por humanizar sus condiciones de reclusión y hacer expedita la justicia.

Desde 2018 se ha impulsado con furia una ley para condenar con cadena perpetua a violadores de menores de edad, pero cuando la fuerza pública ha incurrido en delitos sexuales contra la población el silencio e intimidación no recae contra los que cometen los delitos, sino contra quienes los demandan. Este proyecto de ley se impulsó en el Congreso para satisfacer los reclamos de un electorado que empeñado en perseguir los delitos se olvida del marco legal fundamental que prohíbe tales penas. Incluso, en la rendición de informe sobre la encuesta de violencia contra niños, niñas y adolescentes en Colombia adelantado por la ONU, la OIM y el CDC, los compromisos gubernamentales exaltaban los avances en promover dicha ley como punta de lanza de la estrategia gubernamental para erradicar el problema, pese a que dicho informe es más amplio y complejo y se sabe con sobrada anticipación que no pasará a sanción si llega a ser aprobada por la Corte Constitucional porque la Carta de 1991 prohíbe tales condenas (Ministerio de Salud, 2019).

La realidad además de irreductible también resulta incontrovertible. En lo que va de la crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19 la condición juvenil antes que despertar emociones e ilusiones, en Colombia parece ser sinónimo de muertes violentas, acusaciones de pertenencia a grupos ilegales en la opacidad de las instituciones de inves-

tigación y seguridad del país que profieren declaraciones sin reflexión. También afloran los impedimentos para alcanzar oportunidades laborales dignas, predomina la estreches generalizada en las condiciones de educación de la mayoría de jóvenes en situación de riesgo, mientras los distintos gobiernos acumulan prácticas como el aprovechamiento de la juventud como bastión electoral para políticas populistas que no responde a las necesidades de la población, o el cierre del sistema político para sectores políticos ideológicamente diferenciados.

En retrospectiva, sería necesario enumerar fenómenos de violencia, exclusión, marginalidad estructural y precariedad jurídico-institucional para tender un problema creciente para el país, como lo es arrebatarles a la población desde la infancia y hasta la adultez temprana de garantías de una vida digna. Ni se cierra la brecha ni se hacen prospectos para emprender las compensaciones para impulsar una juventud que pueda dar ajuste al rumbo nacional.

Referencias

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. CNMH.

Cote, J. (2009). El movimiento estudiantil de 1971: entre la homogeneidad y la heterogeneidad. En M. Archila y J. Cote, (2009). *Una historia inconclusa. Izquierdas políticas y sociales en Colombia*. Colciencias.

Constitución Política de Colombia (191). Legis.

Daza, R. (1996). La política nacional de juventud, *Nómadas*, (4), 1-11.

Gutiérrez-Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia 1910-2010*. Universidad Nacional de Colombia.

Ley de 375 de 1997. (1997, 4 de julio). *Por la cual establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.* Congreso de la República. Diario oficial N.º 43079.

Ministerio de Salud (2019). *Encuesta de violencia contra niños, niñas y adolescentes en Colombia, 2018*. MinSalud.

Ocampo, G. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba (Colombia)*. CINEP.

Presidencia de la República de Colombia. (2004). *Bases para el plan decenal de juventud, 2005-2015*. Presidencia de la República.

Sánchez, J. (2014). Juventud rural, mística nacional y moralidad en el reclutamiento guerrillero: los primeros años del ELN colombiano. En J. Sánchez y R. Torres (2014). *Juventud, nación y movilización política en América Latina, 1960-2010.* RIL.

Theidon, K. (2009). "Reconstructing Masculinities: The Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Colombia", *Human Rights Quarterly*, (31), 1-34.

Toro, C. Roa, T., Fierro, J. y Coronado, S. (Comp.). (2012). *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veinticinco

Inserción homogénea: Constitución de 1991 e inclusión indígena

Capítulo 25

Inserción homogénea: Constitución de 1991 e inclusión indígena

Andrés Peña Galindo *
Alejandro Toca Camargo **

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 trajo consigo una serie de transformaciones que pretendían fortalecer las características democráticas del Estado. Una de ellas es retratada por Andrés Ramírez Gallego (2007) quien, a través de un análisis de la incorporación de derechos étnicos, resalta la integración de los grupos indígenas en los marcos normativos como un mecanismo en contra de la marginalización y el desconocimiento. Más allá del esfuerzo en términos de inclusión, plasmado en la Constitución del 91, habría que preguntarse: ¿Son suficientes las medidas tomadas para pensarse como una nación que, al menos desde la ley, garantiza la igualdad de derechos entre seres humanos? El espejo que han brindado otros países de la región, como Bolivia y Ecuador, los cuales promulgaron una reformulación del Estado para entenderse como plurinacionales y profundizar, desde la heterogeneidad, la igualdad pretendida (Walsh, 2008), lleva a pensar que Colombia aún está lejos de la meta.

* Politólogo graduado de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Becario *Fulbright*. Autor del libro *Brasil: ¿Hegemonía a pesar de todo?*; de los capítulos "El fracking una amenaza: San Martín se moviliza", en el libro *Los olvidados de la paz*, y "La situación de Sáhara Occidental: dominación visible e invisible" en el libro *El conflicto en el Sáhara Occidental: poder, cooperación, identidad y paz*; y el artículo "¿Soft power o hard power? Reflexiones teóricas sobre la política exterior brasileña".

** Doctorando en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública. Profesor investigador de tiempo completo del programa de Administración Pública de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, catedrático de la Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro" (ESPOL). Miembro de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL), miembro de la Red Intercol y miembro del Grupo de Investigación Administración, Competitividad y Sostenibilidad (GACS).

Es necesario no perder de vista que las decisiones adoptadas, a principios de la última década del siglo XX, no emanaron en el vacío. La promulgación de la nueva Constitución se dio en un contexto en el que los valores liberales estaban en boga mundialmente, razón por la cual fueron absorbidos en Colombia sin mayor cuestionamiento. Con ello en mente, el presente trabajo busca retar los principios liberales, reinantes en las políticas de integración de grupos indígenas, a manera de desafío para el futuro, en términos de inclusión, para la Constitución de 1991. Lo que se pretende es dar visibilidad a los problemas que corrientes pos y decoloniales han señalado sobre las medidas tradicionales (como las liberales), en el caso puntual de la integración de estos grupos al marco normativo colombiano.

Por tanto, el presente capítulo pretende realizar un análisis general sobre las cuestiones actuales que enfrentan las comunidades indígenas en Colombia a partir de la Constitución de 1991 y a la luz del espíritu de la agenda liberal que enmarcó este proceso en los años ochenta. Para esto, se propone revisar los postulados de la agenda liberal en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX. Luego, se intenta realizar un abordaje teórico y posterior contraste entre las agendas sociales y políticas que confluyeron en el desarrollo de la carta magna colombiana; para luego revisar aspectos fundamentales en la construcción social como la multiculturalidad precolonial y actual en la región y en Colombia; para finalmente, ofrecer, a manera de conclusión, un listado de pendientes que aún constituyen los desafíos de la Constitución a 30 años de su promulgación.

La agenda liberal

La última década del siglo XX puede caracterizarse de manera clara por aspectos fundamentales de las transformaciones en el escenario internacional. La finalización de la Guerra Fría significó una serie de cambios en la manera de comprender el mundo y, en ello, de desenvolverse políticamente por parte de los tomadores de decisiones. La disolución de la Unión Soviética trajo consigo una reformulación en las amenazas percibidas por los Estados Unidos (Huntington, 1996) –ahora establecido como potencia global–, la desaceleración de la producción armamentista a gran escala (Lodgaard, 2011), la exaltación del triunfo de los valores democráticos y liberales (Russett, 1994), etc. En ese marco, las relaciones entre Washington y América Latina pasarían de una marcada intervención política y militar, del primero sobre los segundos –sin que ello signifique la eliminación de ese tipo de medidas en la actualidad–, a la priorización de las inversiones y lazos comerciales (León-Manríquez y Álvarez, 2014, p. 10).

No obstante, las renovaciones en términos económicos e ideológicos, teniendo en cuenta la proyección de la democracia liberal, no correspondieron, en realidad,

al nuevo panorama de la arquitectura internacional. Según John Ikenberry (1996), lo que mutó con la terminación de la Guerra Fría fue el orden bipolar, el estancamiento nuclear y las políticas de contención frente al bloque comunista. Sin embargo, continúa expresando Ikenberry, el orden mundial reinante regido por la apertura económica y el multilateralismo, ambos respetuosos de los principios democráticos y liberales gestados en Occidente, fue creado desde la década de 1940. Si bien, el liberalismo tiene una historia más larga, tras la Segunda Guerra Mundial el modelo ideológico en cuestión, impulsado desde ese momento por Estados Unidos como hegemonía (Nye, 2019), gozó de una gran expansión sustentada en el abandono del esquema colonial *directo* de algunas de las mayores potencias mundiales y la adopción de políticas democráticas en numerosos estados alrededor del planeta (Green y Denemark, 1999).

Lo anterior, tomó forma tanto en el ámbito económico como político. Por un lado, los organismos emergidos de los acuerdos de *Bretton Woods*[1], puntualmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pensados con la intención de auxiliar a la Europa afectada por la guerra y asegurar la estabilidad económica global respectivamente (Stiglitz, 2002), fueron, según Eric Helleiner (2006), la herramienta a través de la cual se incrustó una nueva versión de liberalismo, menos intervencionista que el que cobró vigencia en la década de 1930. En ese sentido, el mundo anglosajón pautó una reglamentación económica particular, con la pretensión de exportar doctrinas liberales (Leyshon y Tickell, 1994).

Por otro lado, desde Estados Unidos se enarbolaron las banderas de Woodrow Wilson (presidente de tal nación de 1913 a 1921), para exaltar la democracia y los derechos humanos como principios mundiales y extender los enunciados de autodeterminación y autogobierno a los imperios europeos (Green y Denemark, 1999). Lo anterior resulta paradójico en cuanto a que la democratización, bajo el estandarte *wilsoniano* (Smith, 1994), ha propiciado nuevas violencias amparadas por el papel preponderante de Estados Unidos (Samāddāra, 2010). De allí que autores como William Pfaff (2000) y Howard Jones (2008) critiquen el discurso liberal y democrático respaldado en los principios expuestos por Wilson, por considerarlo estructurador del papel dominante del que hoy usufructúa dicho país. Adicionalmente, el solo hecho de exaltar a quien ocupara la Casa Blanca en la Primera Guerra Mundial, como insignia democrática resulta contradictorio ya que él es, a su vez, señalado por aparentes posiciones intolerantes hacia la población afroamericana (Skowronek, 2006). De cualquier manera, las irrigaciones económicas auspiciadas mediante los acuerdos de *Bretton Woods* y los principios respaldados en los argumentos de Wilson llevaron a que, desde la explosión de la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos se forjara un orden mundial nutrido por el liberalismo.

1. Conferencia que tuvo lugar en Nuevo Hampshire, en julio de 1944.

Por su parte, en Latinoamérica la figura de Raúl Prebisch tomó importancia a principios de la segunda mitad del siglo XX. Bajo su dirección, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aspiró a brindar una aproximación alternativa al tema del desarrollo para la región (en particular) y la periferia global (en general). Allí la expansión del capitalismo y la división internacional del trabajo fueron abordados como elementos reproductores de un sistema mundial asimétrico (Tickner, 2003). En ese sentido, desde la CEPAL se impulsaron medidas programadas, mediante una mayor intervención estatal, para lograr el desarrollo, dentro de las cuales se destacó la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (Rivarola y Appelqvist, 2011).

La política en cuestión consistió en gravar las importaciones para favorecer la industria nacional, de tal manera que el sector privado nacional pudiera desarrollarse y así competir contra compañías más fuertes de otras geografías. Puntualmente, se buscó reducir la desventaja de los productos primarios en el comercio internacional, imprimiéndoles el valor agregado de la manufactura que la tecnología facilita. Así mismo, hubo un esfuerzo estatal por gestar reformas agrarias y modernizar dicho sector, en aras de aminorar su atraso histórico (Lewis, 2019). No obstante, Frederick Nixson (2016) evidencia cómo el modelo, que generaba importantes avances, empezaba a mostrar fracasos transcurrida una década de su implementación. El autor explica la situación desde la corriente neoclásica, argumentando distorsiones en el mercado interno y mala asignación de recursos escasos y, desde posturas críticas que revela un problema más profundo, sustentado en los históricos lazos coloniales y de dominación.

El paulatino desmonte del ISI, por más de no ser este del todo ajeno al liberalismo instaurado desde la década de 1940[2], fue el atenuante para una vinculación más directa entre América Latina y las doctrinas *liberales* pensadas en el mundo anglosajón. Allí, en 1989, tuvo cabida el denominado Consenso de Washington, mediante el cual, se pactó una lógica de mercado abierta y disciplina macroeconómica para la región (Martínez y Soto, 2012). Lo anterior se dio a manera de imposición estadounidense ya que, como el mismo John Williamson[3] (1993) señala, sus postulados han sido criticados por instar a acciones de aparente aplicabilidad universal, decididas por pocos actores, en contraposición al carácter de "consenso", plasmado en el mismo nombre que se le ha atribuido. En definitiva, América Latina y específicamente Colombia, terminaría inmiscuida en la doctrina liberal, tanto en su aspecto económico como político una vez finalizada la Guerra Fría, debido a una serie de procesos internos, regionales y mundiales.

2. No se debe perder de vista que la CEPAL es un organismo de las Naciones Unidas.
3. Economista inglés quien realizó las recomendaciones que terminaron configurándose en el Consenso de Washington.

Visiones de mundo enfrentadas

Si bien la Constitución de 1991 significó un paso importante en temas de reconocimiento hacia los pueblos indígenas del territorio nacional "que desde la colonia han sido víctimas de diferentes tipos de violencias perpetradas por sectores que reivindican la idea 'civilizadora' del mundo occidental" (Todorov, 2010, pp. 14-28), aún hay desafíos que deben ser resueltos en aras de cumplir con el pluralismo y el respeto a la dignidad humana que la misma constitución promulga como principios fundamentales. Dichos desafíos se pueden retratar en los argumentos que Tzvetan Todorov (1998) esboza respecto al descubrimiento de América. En principio, Todorov recalca las situaciones emergentes de la diferencia, la que cataloga como relevante ya que considera que la perspectiva propia no es suficiente para una comprensión holística del mundo. Más aún, en su narrativa describe la existencia de varios mundos, determinados por los contextos particulares de cada persona. Es decir, en 1492 se encontraron dos mundos diferentes, el europeo en la figura de Cristóbal Colón y el americano encarnado en los nativos que presenciaron el arribo de los navíos extranjeros a sus tierras.

Todorov continúa su exposición, basado en diversos diarios escritos tanto por Colón como por personas cercanas, describiendo la relación del conquistador con los indígenas para ejemplificar cómo la diferencia "entre los dos mundos señalados" puede, ya sea, reproducir relaciones jerárquicas en las que el "otro" es considerado ajeno a la especie del "yo" que juzga, o erradicar relacionamientos dominantes en cuanto el "yo" se sabe un "otro" para los demás. En su ilustración describe vaivenes de Colón entre esas dos posiciones. En ciertos momentos mayoritarios, el europeo concibió a los americanos como inferiores y allí tuvo lugar el maltrato más inhumano, mientras que en otros reconoció puntos en común y a la relación se le restó violencia tras la difícil tarea de entender en el "otro" un "yo" distinto (Inayatullah y Blaney, 2004).

Sin embargo, la simple cercanía al "otro" no es causa inequívoca de una correspondencia irruptora de subyugación. En el texto reseñado, Todorov (1998) explora contactos diferentes al de Colón con los pueblos indígenas de América, para describir diversas caras de la reproducción de jerarquías sustentadas en la diferencia. Uno de esos casos es el de Hernán Cortés, quien tuvo una relación más directa con los nativos, que la que tuvo Colón, pero desde su perspectiva la inferioridad nunca fue cuestionada y con ello la violencia arreció. Otro de los casos es el de Bartolomé de las Casas, a partir del cual el contacto con los indígenas se hizo bastante más cercano y se redujo la violencia física, pero la idea de superioridad europea, acá expresada en la religiosidad católica, se mantuvo intacta, razón por la que se pretendió una imposición de la visión europea del mundo por ser considerada como la única válida, priorizando así la destrucción cultural sobre la tangible. En resumen, la pretensión de superioridad, traducida en dominio

que encuentra sentido en la diferencia, se presenta de múltiples maneras: ya sea como Colón, en la que el "otro" es parte de un paisaje amplio, y con ello, se gesta una relación distante; como Cortés en la que el "otro" es considerado inferior y se justifica el maltrato físico o; como De las Casas en la que el "otro" mantiene la imagen de inferioridad, pero lo que se legitima es la imposición de la perspectiva propia.

Bajo esa caracterización se posibilita fundamentar críticas al enfoque liberal, cuando este se presenta como auspiciador de medidas beneficiosas para la humanidad en su conjunto, ignorando voces alternativas al modelo. En concordancia con el abordaje que hace Todorov sobre De las Casas se han generado diversas críticas a los principios liberales, frente a la expansión de un orden creado por y para las potencias occidentales, principalmente Estados Unidos (Reus-Smit, 2018). De esa manera, argumenta Amaya Querejazu (2016), se reproduce una hegemonía sustentada en la normalización y universalización de los valores de los actores más poderosos, que en ciertos casos resulta también en la legitimación de violencia física.

Frente a este último aspecto se puede traer a colación desde la justificación, como proceso "civilizador", del colonialismo (Doty, 1996), hasta las intervenciones, supuestamente pacificadoras, ejecutadas desde Washington hacia países del considerado tercer mundo (Anthony, 2008; Johnson, 2004).

Sin embargo, el problema no reside, entonces, en la valoración moral del enfoque liberal, sino en su tratamiento homogeneizador, que termina por imponer unos principios particulares. En términos de Bruno Latour (2004), no existe un "globo metafísico" en el que se pueda dar un mundo cosmopolita común, así que tales procedimientos homogeneizadores resultan de suprimir perspectivas diferentes a la más poderosa (que según Latour es la perspectiva occidental). En ese sentido, el enfoque liberal reinante, que impregnó sus consignas en el espíritu de la Constitución Política de 1991, más allá de crear un discurso que aparenta el respeto por los pueblos indígenas en la nación, carece de elementos que propicien una relación no jerárquica con las comunidades en cuestión, en aras de evitar relaciones de dominación. Si, como se dijo anteriormente, en Colombia se pretende desarrollar una normativa pluralista y respetuosa de la dignidad humana, los importantes avances materializados jurídicamente a principios de la última década del siglo XX en contra de la marginalización (Ramírez, 2007) deben ser alimentados con la voz de los sectores implicados. Voces que requieren ser escuchadas y entendidas con la misma legitimidad que aquellas que han forjado los preceptos regulatorios del Estado.

El desafío acá planteado es complejo. No hay una receta que demarque los pasos a seguir para lograr la conversación y los resultados profundos que se instan. Incluso, son de esperarse dinámicas conflictivas en los procesos de modificación de jerarquías. Ello se ve en lo que Mary Louise Pratt (1991) llama *zonas de contacto*, que son espacios en los que dos o más culturas propician transformaciones, no necesariamente de forma

pacífica, para suprimir las imposiciones *monolingüistas*. O en el dialogismo al que invita Mijaíl Bajtín (1981), en el que argumenta la importancia, incluso en términos éticos, de confrontar las narrativas forjadas a manera de monólogo, para lograr construcciones heterogéneas que se sustenten en una participación diversa, pero entre iguales.

Sin catalogarlos como un éxito definitivo, existen dos casos en la región en los que se ha llegado a una resignificación del Estado, para vincular a pueblos indígenas en la construcción de este. Tanto en Bolivia (Schavelzon, 2012) como en Ecuador (Cruz, 2012) se han promulgado nuevas constituciones bajo la consigna del respeto y exaltación de su pluralismo. En ambos casos los movimientos indígenas de base fueron los que, mediante su movilización social, estimularon los cambios señalados. Cabría, entonces, preguntarse: ¿Es necesario una movilización indígena de mayor espectro en Colombia para impulsar reformas pluralistas y respetuosas de la dignidad humana? ¿Podrá la nación aprender de los errores y los aciertos en Bolivia y Ecuador? ¿Cómo construir, desde su propio contexto, una nación amplia, si se quiere una plurinacionalidad, que trascienda el reconocimiento del otro diferente, hacia elaboraciones verdaderamente heterogéneas? Pero más importante aún: ¿Hay un verdadero interés en entender al indígena como un igual, es decir con los mismos derechos y con una voz legítima? o ¿lo cierto es que se prefiere un papel similar al de Bartolomé de las Casas, en el que se reconoce la existencia de un "otro", se condena la violencia física, pero se mantiene una idea de superioridad sobre el diferente?

Resistencia, creación y transformación

Según lo expuesto hasta aquí, los retos son múltiples y complejos en cuanto a lograr unos mejores canales de comunicación entre las realidades de la población indígena tanto del país como de la región latinoamericana. No obstante, subyacen elementos que de manera definitiva han venido transformando las relaciones entre el Estado, la sociedad (en gran medida occidentalizada) y las comunidades indígenas; y es que, como lo argumentan Fernando Calderón y Manuel Castells (2019), la multiculturalidad es una de las particularidades de la región, incluso, antes de la colonia ya existían variadas y diversas sociedades y visiones de mundo que pudieron coexistir y, en algunos casos, enriquecer los procesos de consolidación de las estructuras sociopolíticas que habitaban América.

En el último tiempo, este fenómeno ha constituido un elemento fundamental en la transformación de las relaciones y, por qué no, de las sociedades en América Latina, el autorreconocimiento ha sido clave a la hora de fortalecer comunidades indígenas que otrora se veían como minorías marginales. Por ejemplo, se estima que existen, al menos, unos 826 pueblos originarios en toda la región (CEPAL, 2014) y Colombia no se ha quedado atrás en este proceso; la población indígena en los últimos años ha pasado de

1 392 623 de personas, según el Censo General de 2005, a 1 905 617 en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, es decir, que la participación actual de población indígena en el total nacional se incrementó en un punto porcentual (1 pp.) con respecto a 2005 que era de un 3,4 % aumentando a 4,4 % en 2018 (DANE, 2019).

En consecuencia, este fenómeno ha representado un desafío importante para el Estado y las instancias de participación de estas comunidades, frente a la toma de decisiones en el país, al menos, en los últimos 30 años; la población indígena ha crecido en tamaño, lo que no se explica exclusivamente por cuestiones de natalidad, sino como se había planteado antes, tanto por los crecientes procesos de autorreconocimiento como por el aumento de la información actualmente disponible; adicionalmente, los organismos estatales que llevan estos registros pueden llegar a lugares donde antes el acceso era casi que nulo. Y es que el censo ha pasado de un marginal 1 % sobre el total de la población colombiana (DANE, 1986) a un 4,4 % en 2018 (DANE, 2019), es decir, las condiciones han cambiado, ya la población indígena no desempeña un papel secundario; reclama cada vez más una posición preponderante en la agenda nacional.

De esta manera, los desafíos radican en dos ámbitos, por una parte, el traducir de mejor manera las capacidades y las demandas de una población históricamente marginada de las cuestiones sociales y políticas del país; el patrón de estratificación heredado de la colonia basado en la hacienda, la minería y la economía extractivista de los recursos naturales, que se ha mantenido en el tiempo, incluso superados 200 años de republicanismo (Calderon y Castells, 2019). En relación con lo anterior, la Constitución de 1991 no solo reconoció a una parte fundamental de la población colombiana, como lo son las comunidades indígenas, sino que creó todo un aparato jurídico para su defensa y participación, precisamente, la acción de tutela (art. 86) y la Corte Constitucional (art. 299), mecanismos que, si bien aplican para otros grupos étnicos y poblaciones vulnerables, también representan un avance en el reconocimiento que antes no existía, o al menos de manera explícita y que había venido tomando forma desde el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) de 1989, que reconoce por primera vez en el ámbito internacional el aporte social, político y económico de los pueblos indígenas:

> Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no puedan gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión [...]. Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales. (p. 12)

De esta manera, además, se reconocen aportes en temas fundamentales para el desarrollo sostenible y sustentable de la región como sistemas culturales de agricultura, comercio, conexiones territoriales, movilidad de las poblaciones y hasta el almacenamiento de los alimentos, desarrollos que se habían estancado o desaparecido debido a los procesos de colonización. Este patrón se acompañó con una política de segregación a partir de la "negación del otro" desde la cual, aquello que no fuera europeo y cristiano era apartado y designado como objetivo de civilización e imposición de los valores de la población colona.

Sin embargo, con los procesos de democratización y el surgimiento de lo que se ha denominado la Sociedad Red (Calderón y Castells, 2019), que han tenido lugar en la región durante, al menos, los últimos 40 años, este concepto cambió; el "otro" ya no es percibido como extraño o salvaje, sino parte de un crisol social que debe ser nutrido de los saberes y experiencias para poder no solo subsistir, sino realmente desarrollarse. La activación cultural que han experimentado estos pueblos y comunidades ha sido determinante a la hora de examinar los porqués de su actual posicionamiento en varios países de Latinoamérica, las dinámicas "extraterritoriales", los nuevos mestizajes y el surgimiento de grupos como el zapatista en México, mapuche en Chile, afrodescendiente en Brasil, las organizaciones políticas en Bolivia y Ecuador, entre otros, configuran nuevos frentes de estas reivindicaciones y la inclusión de nuevos o viejos temas aplazados en la agenda de las sociedades, los gobiernos y los Estados (Calderon y Castells, 2019).

Más allá de la legalidad, la complejidad del reconocimiento

Lo anterior, plantea poner en la mesa una reconfiguración del tratamiento a la cuestión indígena establecida en la Constitución del 91. Temas centrales como la autonomía que puedan brindar los Estados a las comunidades indígenas pasarían a complejizarse; lo que no es un proceso sencillo debido a que, para los primeros, dicha "emancipación" puede llegar a desbordarse y desafiar el marco institucional y, para los segundos, el grado de autonomía, en muchas ocasiones, es insuficiente. En consecuencia, un aspecto crítico/fundamental es la dicotomía entre el deseo y la acción; proclamar los derechos indígenas es una cuestión y su implementación es, definitivamente, otra. Si bien, aunque parece existir un punto de encuentro ya que las reivindicaciones sociopolíticas e históricas de estas comunidades están bajo el problema generalizado de los derechos humanos reconocidos institucionalmente en los marcos del ordenamiento liberal, es evidente que estas comunidades son víctimas de su precaria implementación.

Por tanto, existe un cuerpo jurídico que pretende la institucionalización y la salvaguarda de los derechos de los indígenas, sin embargo, a lo largo de estos 30 años no

han sido pocas las ocasiones en las que la sociedad colombiana, las mismas comunidades indígenas y hasta la comunidad internacional han revisado la realidad de su implementación. En este punto, la pregunta subsiste: ¿Qué tanto de este proceso ha servido efectivamente para garantizar los derechos a estas comunidades? Considerando que no es poco el acervo normativo que, al menos, el Estado colombiano contempla, por ejemplo, la Corte Constitucional dictamina, entre otras:

1. El derecho a la subsistencia respecto al derecho a la vida establecido en el artículo 11 de la carta política (Constitución Política de Colombia, 1991).
2. El derecho a la integridad étnica, cultural, social y económica referente al derecho a la integridad física (art. 12), en particular como derecho a la defensa contra la desaparición forzada.
3. El derecho a la propiedad de tierra comunitaria.
4. El derecho a la participación en decisiones y medidas que pudieran afectar a las comunidades indígenas, en particular relacionadas con la extracción de recursos en sus territorios según el artículo 6 de la Ley 21 de 1991.

En este sentido, puede notarse a lo largo de la Constitución Política de Colombia de 1991 y sus desarrollos posteriores que, jurídicamente ha existido un avance que no se puede desconocer a lo largo de estos 30 años, así mismo, la sociedad no se ha quedado expectante, cada vez más el apoyo, el trabajo mancomunado y la solidaridad se hacen presentes en los procesos políticos del país. Sin embargo, en la práctica la lucha sigue siendo álgida; mantener lo ganado y ganar terreno no es fácil en un ambiente político lleno de actores estatales, paraestatales, sociales y criminales que atentan contra su supervivencia y su acervo ancestral.

La Constitución misma ha planteado el derrotero de ciertos temas en los cuales aún existen deudas y sobre los que vale la pena insistir para que, al menos, no haya un retroceso en lo ya ganado, a saber:

- Tierras: el modelo de resguardos ha sido efectivo; la gran mayoría de las comunidades indígenas vive en tierras tituladas, sin embargo, su extensión y calidad todavía están en entredicho, las superficies asignadas oficialmente carecen de condiciones para su explotación agrícola o minera y sus procesos de ampliación y saneamiento son insuficientes, por lo que al interior de estos resguardos la pobreza sigue siendo un factor importante.
- Autonomía: atada a la creación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Terri-

torial (LOOT), una autonomía efectiva podría materializarse como entidades territoriales indígenas, por lo que aún esta autonomía sigue limitándose a los resguardos, que no están previstos en el derecho público. En consecuencia, la falta de una figura jurídica concreta hace que sus reclamos queden en el aire por el déficit de un mecanismo que pueda asignar recursos y vigilar su gestión.

- Necesidades urgentes: precisamente, este es el escollo fundamental. Las necesidades de estos territorios se manejan como urgencia, siendo el estado general en el que permanecen. Esto denota una falta de planeación y de políticas públicas que permitan un mejor estado de las cosas sin que deban tener un estado de urgencia, es decir, que no se traten como fenómenos coyunturales.
- Consulta previa: si bien este mecanismo de participación se encuentra instituido a partir de la Constitución del 91, es necesario que adquiera un poder vinculante como ya ha sucedido con otros espacios y organizaciones en el país (comisiones y mesas permanentes), lo que constituiría un mecanismo y herramienta de mayor peso y responsabilidad no solo para las comunidades indígenas, sino para el Estado y la sociedad en general en asuntos críticos del desarrollo económico del país.
- Jurisdicción especial: este es uno de los desarrollos más álgidos dentro de esta discusión; una unidad jurídica especial es percibida como un elemento que desafía la unidad del Estado y su predominio sobre el territorio nacional. El desafío se encuentra, por una parte, en que, bajo el postulado de la pluralidad de derecho, el Estado amplíe el espectro de sus instituciones y contemple dentro de ellas las dinámicas que se dan al interior de las comunidades indígenas. Y por otro, que las organizaciones indígenas puedan finalmente interpretar al Estado y sus disposiciones en el sentido de verse representados y puedan participar.

Todos estos elementos neurálgicos en pro de los derechos de las comunidades indígenas de Colombia, pero insuficientes en su tarea de romper con los lazos de subyugación histórica que han azotado a los pueblos originarios. A 30 años de la promulgación de la Constitución Política de Colombia aún queda camino por recorrer en aras de propiciar un diálogo que garantice respeto a los pueblos indígenas y así se posibilite una sociedad heterogénea compuesta por iguales. La invitación es, entonces, a complicar el debate, y llevarlo mucho más allá del reconocimiento de ciertos derechos fundamentales hacia cuestiones que trascienden la "legalidad" de naturaleza occidental.

Referencias

Anthony, C. (2008). American Democratic Interventionism: Romancing the Iconic Woodrow Wilson. *International Studies Perspectives*, (9), 239-253.

Bajtín, M. (1981). *The Dialogic Imagination: Four essays.* University of Texas Press.

Calderon, F. y Castells, M. (2019). *La nueva América Latina.* Fondo de Cultura Económica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos.* Naciones Unidas.

Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.

Cruz, E. (2012). Redefiniendo la nación: luchas indígenas y estado plurinacional en Ecuador (1990-2008). *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Especial: América Latina*, 469-491.

Denevan, W. (1976). *The Native Population of the Americans in 1492.* University of Winsconsin Press.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1986). *Censo de 1985*. http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LB_771_1985_V_5.PDF

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Población de Colombiba: resultados del censo nacional de población y vivienda 2018.* https://www.dane.gov.co/: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf

Doty, R. (1996). *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations.* University Of Minnesota Press.

Green, D. y Denemark, R. (1999). Cycles of Liberalism in the Twentieth Century. *Humboldt Journal of Social Relations*, *25*(1), 31-64.

Helleiner, E. (2006). Reinterpreting Bretton Woods: International Development and the Neglected Origins of Embedded Liberalism. *Development and Change*, *37*(5), 943-967.

Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order.* Simon & Schuster.

Ikenberry, J. (1996). The Myth of Post-Cold War Chaos. *Foreign Affairs*, *75*(3), 79-91.

Inayatullah, N. y Blaney, D. (2004). *International Relations and the Problem of Difference.* Routledge.

Johnson, C. (2004). *Las amenazas del imperio. Militarismo, secretismo y el fin de la república.* Crítica.

Jones, H. (2008). *Crucible of Power. A History of American Foreign Relations from 1897.* Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Latour, B. (2004). Whose Cosmos, Which Cosmopolitics? Comments on the Peace. *Common Knowledge*, *10*(3), 450-462.

León-Manríquez, J. y Álvarez, L. (2014). Mao's steps in Monroe's backyard: towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America? *Revista Brasileira de Política Internacional*, (57), 9-27.

Lewis, C. (2019). CEPAL and ISI: Reconsidering the Debates, Policies and Outcomes. *Revista de Estudios Sociales*, (68), 8-26.

Leyshon, A. y Tickell, A. (1994). Money order? The discursive construction of Bretton Woods and the making and breaking of regulatory space. *Environment and Planning A*, *26*(12), 1861-1890.

Lodgaard, S. (2011). *Nuclear Disarmament and Non-Proliferation. Towards a nuclear-weapon-free world?* London: Routledge.

Martínez, R. y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64.

Nixson, F. (2016). Import Substituting Industrialisation (ISI): Can or should we divorce industralisation and trade strategies. En J. Weiss y M. Tribe, *Routledge Handbook of Industry and Development* (pp. 151-165). Routledge.

Nye, J. (2019). The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. *International Affairs*, *95*(1), 63-80.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Pfaff, W. (2000). *Barbarian Sentiments: America in the New Century.* Hill and Wang.

Pratt, M. (1991). Arts of the contact zone. *Profession*, 33-40.

Querejazu, A. (2016). Violencias encubiertas de la gobernanza global. *Estudios Políticos*, *49*, 148-166.

Ramírez, A. (2007). La etno-Constitución de 1991: criterios para determinar derechos comunitarios étnicos indígenas. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, *9*(1), 130-153.

Reus-Smit, C. (2018). *On Cultural Diversity. International Theory in a World of Difference.* Cambridge University Press.

Rivarola Puntigliano, A. y Appelqvist, Ö. (2011). Prebisch and Myrdal: development economics in the core and on the periphery. *Journal of Global History*, *6*(1), 29-52.

Russett, B. (1994). *Grasping the democratic peace: Principles for a post-Cold War world.* Princeton University Press.

Samāddāra, R. (2010). *Emergence of the Political Subject.* Sage.

Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado plurinacional de Bolivia.* CLACSO.

Skowronek, S. (2006). The Reassociation of Ideas and Purposes: Racism, Liberalism, and the American Political Tradition. *American Political Science Review*, *100*(3), 385-401.

Smith, T. (1994). *America's Mission.* Princeton University Press.

Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents.* W.W. Nonon & Company.

Tickner, A. (2003). Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. *International Studies Perspectives*, *4*(4), 325-350.

Todorov, T. (1998). *La Conquista de América. El problema del otro.* Siglo XXI.

Todorov, T. (2010). *The Fear of Babarians. Beyond the Clash of Civilizations*. The University of Chicago Press.

Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, (9), 131-152.

Williamson, J. (1993). Democracy and the "Washington Consensus". *World Development*, *21*(8), 1329-1336.

Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veintiseis

Mujeres en pie de paz: exclusión y memoria de las mujeres víctimas del conflicto armado desde sus territorios

Capítulo 26

Mujeres en pie de paz: exclusión y memoria de las mujeres víctimas del conflicto armado desde sus territorios

*Laura Casamitjana García**
Helena Rodríguez Gómez ***
Elena Bulet i Llopis * **
Santiago Giraldo-Luque ****

Introducción[1]

La Constitución de 1991 abrió una oportunidad para que Colombia, luego de diferentes procesos de paz maltrechos, construyera las bases de un contrato social que evitara la exclusión y la desigualdad social, económica y política de una buena parte de la población, sobre todo la campesina. La exclusión y la desigualdad son algunas de las principales causas y orígenes del conflicto colombiano (Alape, 2004; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), por más de que no exista una única versión sobre cuándo y por qué inició la guerra en Colombia (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas [CHCV], 2015). A pesar de que algunos grupos guerrilleros se incorporaron a la vida política institucional y fueron garantes del nuevo pacto social, la nueva Constitución fue una oportunidad perdida. Las desigualdades y la exclusión no cesaron para muchos colombianos y colombianas y el conflicto armado se recrudeció en la última década del siglo XX.

Casi tres décadas después de la nueva Constitución, el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC fue concebido como una nueva oportunidad para la instauración

1. Este capítulo es resultado de la investigación "Mujeres víctimas-supervivientes del conflicto armado en Colombia: un modelo de perdón, empoderamiento y reconciliación nacional", financiada por el Instituto Catalán Internacional para la Paz (2019-2020).

* Periodista e investigadora, Universitat Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: lauracg98@gmail.com
** Periodista e investigadora, Universitat Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: helenarogo@gmail.com
*** Periodista e investigadora, Universitat Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: elenabulet8@gmail.com
**** PhD. Profesor agregado, Departamento de Periodismo, Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: santiago.giraldo@uab.cat

de políticas de igualdad e inclusión social, económica y política (Vargas y Díaz, 2018). El acuerdo abría de nuevo la puerta a la eliminación de las condiciones bajo las cuales se originó el conflicto en Colombia (Gallego, 2013). Sin embargo, las cifras de asesinatos a líderes sociales, después de la firma de los acuerdos de La Habana, así como los informes de bajo cumplimiento de las obligaciones del pacto entre gobierno y guerrilla (Kroc Institute, 2019) obligan a repetir el diagnóstico. El acuerdo fue (o es), de nuevo, una oportunidad perdida (Ahumada, 2020).

702 líderes sociales y defensores de la vida y del territorio fueron asesinados entre el 1 de enero de 2016 y el 20 de mayo de 2019 (Indepaz, 2019). Además, entre enero y abril de 2020, las agresiones a líderes sociales aumentaron un 10 %, y los homicidios un 53 % respecto al mismo periodo del año anterior (Fundación Ideas para la Paz, 2020). Por otra parte, las víctimas no cesan en reclamar el cumplimiento de los acuerdos. En septiembre de 2019, más de 500 organizaciones sociales presentaron un informe tras el primer año de la presidencia de Iván Duque (2018-2022). La sociedad civil sostenía que el Estado imponía un programa de reforma agraria, sustitución de cultivos y ayuda a las víctimas distinto al establecido en el acuerdo de paz, y que estaba reduciendo los fondos para la implementación del acuerdo (Amnistía Internacional, 2018).

La historia de Colombia, en la que los dos episodios anteriores marcan no puntos de inflexión sino acontecimientos trágicos de continuismo, frustración y desesperanza social (Ahumada, 2020), tiene un denominador común: la ausencia de la participación de las mujeres.

Aunque en las negociaciones de La Habana la lucha de las mujeres por un puesto en la mesa de negociaciones produjo algunos frutos que tuvieron incidencia en los acuerdos, la presencia de las mujeres en la Asamblea Constituyente de 1991, encargada de discutir y fundar los derechos y principios de la convivencia en Colombia, representa una afrenta histórica: solo cuatro mujeres participaron en una asamblea compuesta por 70 personas.

El papel de las mujeres en la construcción de los marcos de convivencia y los acuerdos de paz suele pasar desapercibido y muchas veces es infravalorado. Con ese contexto, el capítulo explora la participación de las mujeres en las mesas de diálogo y describe el camino de inclusión (y posterior exclusión) de la perspectiva de género en los acuerdos de La Habana.

En la segunda parte, a partir de las historias de vida de diez mujeres víctimas del conflicto armado en el Tolima, se escenifican tanto las consecuencias del conflicto en las mujeres como el mantenimiento de las condiciones sociales, económicas y políticas que motivaron la gestación del conflicto armado en Colombia, en la mitad del siglo XX. Todo ello, a pesar de la generación de una nueva Constitución y de la firma de un nuevo acuerdo de paz.

Una silla para las mujeres

A pesar de haber estado históricamente excluidas de las conversaciones formales de paz, las mujeres han estado implicadas en la causa de la paz en todo el mundo y "han sido cruciales a la hora de impulsar una solución negociada para muchos conflictos armados" (Villellas, 2010, p. 27). Villellas (2010) destaca los casos de las mujeres de Sierra Leona, Nepal, Sri Lanka, Serbia, Irlanda del Norte, Uganda, Israel, Somalia, Liberia, India, Pakistán, Chipre y, por supuesto, Colombia, como lugares donde ellas se han movilizado y han hecho aportaciones significativas para transitar de la guerra a la paz en sus países, superando divisiones políticas, étnicas o religiosas. Aun así, "la paz sigue siendo considerada como competencia de las instancias políticas que la firman o la impulsan, pero no como un proceso en el que la vida de las mujeres se ve afectada según se constituyan las relaciones de género" (Valero, 2017, p. 34).

Villellas (2010) destaca el hecho de que "el movimiento por la paz ha sido uno de los movimientos sociales más 'feminizados' y han sido muchas las mujeres que han tomado parte en él" (p. 27). Valero (2017) destaca también que "las prácticas de mediación las ejercen más las mujeres que los hombres, y en todos los aspectos de la vida cotidiana" (p. 273).

Su rasgo empático se produce porque "las mujeres, que han sufrido de una manera similar el impacto de la violencia, son capaces de identificarse más fácilmente con el sufrimiento de otras víctimas, independientemente de cuál sea su comunidad, etnia, religión o afiliación política" (Villellas, 2010, p. 29). Además, a las mujeres les es más fácil empatizar con las mujeres "enemigas" porque también comparten con ellas la lucha contra el patriarcado y la discriminación y, así, potencian los vínculos de sororidad (De Oliveira y Brito, 2019).

Colombia: la eterna exclusión de las mujeres

La historia política colombiana, también la reciente, ha determinado una exclusión sistemática de la mujer en la toma de decisiones. Así fue con los debates de la propia Constitución en los que solo el 6 % de los constituyentes eran mujeres, pero también ha sido la marca histórica de los principales cuerpos legislativos y ejecutivos elegidos, a pesar del artículo 40 de la Constitución en el que se exige a las autoridades "garantizar la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública". Llama la atención que, en el texto original de la nueva Carta de derechos de los colombianos, el término *mujer* únicamente aparece seis veces. Como consecuencia, y según los datos de ONU Mujeres (2018), el porcentaje promedio de mujeres en el Congreso colombiano ha sido, entre 1991 y 2018, de apenas el 13,5 %, y la máxima representatividad femenina en

los últimos 30 años, el 23,4 % en el Senado alcanzado en 2018, apenas roza una cuarta parte del total de los representantes elegidos. De hecho, la aplicación legislativa de la cuota de género en entidades públicas (lejos de la paridad y situada en el 30 %) aprobada en 2014 está aún lejos de alcanzarse. Colombia tampoco ha tenido presidentes mujeres y, en ningún caso, sus candidaturas han alcanzado la segunda vuelta presidencial. Su participación en las grandes decisiones del país, como los acuerdos de paz, es un calco de la misma infrarrepresentación política.

El 4 de septiembre de 2012 Juan Manuel Santos confirmaba que las negociaciones de paz con las FARC comenzarían en octubre. En anteriores negociaciones de paz, las mujeres habían sido sustancialmente infrarrepresentadas. Tan solo cuatro mujeres (el 7,1 % del total de negociadores) participaron en los cuatro acuerdos realizados entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y los grupos guerrilleros (Garrido, 2020). Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), el porcentaje fue menor: en los 18 acuerdos alcanzados la participación de las mujeres fue del 1,9 %: tres mujeres entre 149 hombres (Garrido, 2020). En el periodo de Álvaro Uribe (2002-2010) la exclusión de las mujeres fue absoluta: 12 acuerdos negociados entre 64 hombres. En Colombia, la guerra y la paz son un asunto de hombres (Céspedes-Báez, 2010).

Las negociaciones iniciadas en 2012 repitieron la historia. En la resolución 339 de 2012, que establecía las reglas de funcionamiento de la mesa de conversaciones, el gobierno colombiano designó a sus plenipotenciarios: todos hombres. Una definición sin matices de la falta de voluntad política para integrarlas en los procesos formales de negociación (Villellas, 2010). Delante de la vulneración de sus derechos de participación y representación, las mujeres recordaron al gobierno los compromisos que había suscrito en materia de igualdad de género y derechos humanos. "Cuando se instala la mesa de negociación, las mujeres recurren a la Resolución 1325 para denunciar que no había presencia de mujeres en ella, y buena parte de la emergencia de lideresas viene de ese momento" (Caicedo, comunicación personal, 31 de enero de 2020).

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad reconoce el impacto desproporcionado y único de los conflictos armados en las mujeres y los niños, y hace un llamado a adoptar una perspectiva de género en los procesos de paz. La normativa resalta la importancia y el derecho a la participación de las mujeres en los procesos de paz. Sin embargo, la Resolución 1325 es un documento débil porque "insta, pero no obliga, lo que dificulta su cumplimiento. Ni siquiera la ONU se la ha creído, pues no cumple las cuotas mínimas de participación de mujeres" (Caicedo, comunicación personal, 31 de enero de 2020).

El Council on Foreign Relations (2019) asegura que cuando las mujeres participan en los procesos de paz hay un 64 % menos de probabilidades de que los acuerdos fallen. Además, hay un 35 % más de probabilidades de que los acuerdos permanezcan

en el tiempo. Sin embargo, las cifras de su participación en las negociaciones de paz son muy bajas. De 1187 acuerdos firmados entre 1990 y 2017 en el mundo, solo en un 19 % de ellos se hace referencia a las mujeres, y solo el 5 % de los pactos se refieren a la violencia de género durante el conflicto.

En ese contexto de pugna por conseguir la inclusión de las mujeres en el proceso de paz, nace en Colombia Mujeres por la Paz. En su acta de conformación, en octubre de 2012, las mujeres exigieron al gobierno y a las FARC que no se levantaran de la mesa de conversaciones hasta que no se hubiese firmado el compromiso de poner fin a la guerra y construir la paz (Fernández-Matos y González-Martínez, 2019). Dos meses más tarde, el 4 de diciembre de 2012, Mujeres por la Paz elaboró el manifiesto "La paz sin las mujeres ¡No va!", que expresaba la necesidad de que las mujeres asumieran un papel protagónico en las negociaciones. El reto para las mujeres era doble: conseguir tener presencia en las mesas de negociación y, una vez en las mesas, lograr que se incluyera la perspectiva de género en los acuerdos (Villellas, 2010).

Los reclamos de Mujeres por la Paz y de cientos de organizaciones de mujeres fueron parcialmente escuchados. En 2013, más de 400 mujeres se reunieron en la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y, como respuesta, el gobierno colombiano nombró dos mujeres plenipotenciarias en las mesas de La Habana. Al año siguiente se creó la Subcomisión de Género adscrita a la mesa de negociación, la primera en el mundo de este tipo después de la creada en el proceso de paz fallido de Sri Lanka, en 2003.

La perspectiva de género en los acuerdos

En 2014, las mujeres habían logrado tener un par de sillas en las negociaciones, así como una Subcomisión de Género. Así mismo, 36 de las 60 víctimas del conflicto que viajaron a La Habana para dar sus testimonios y ofrecer recomendaciones a la mesa fueron mujeres. Sin embargo, la participación de colombianas en el proceso de paz no significaba automáticamente un cambio sustantivo en el contenido y en la perspectiva de los acuerdos.

Estebana Ortiz, lideresa social colombiana experta en equidad de género, considera necesario "aplicar la perspectiva feminista a la percepción del conflicto armado para conseguir la paz; un proceso de paz que permita crear nuevos discursos, cuestionar el patriarcado y aplicar la lógica y la ética feministas en los acuerdos" (Ortiz, comunicación personal, 31 de enero de 2019).

En el caso del acuerdo de paz de 2016, la importancia de la presencia de las mujeres en el proceso fue señalada por quienes participaron en la mesa de conversaciones (Fernández-Matos y González-Martínez, 2019). Así mismo, la Corporación Humanas y

la Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (2017) constataron el papel de las mujeres en la inclusión de temas relevantes en la mesa de diálogo. Las organizaciones aseguraban que el proceso y el acuerdo final, sin la participación de las mujeres, habrían dejado de lado el enfoque de género y el tratamiento diferencial a niños, niñas y adolescentes.

Uno de los principales logros del movimiento feminista colombiano por la paz fue la transversalidad del enfoque de género, una mirada que irritó a los sectores más conservadores del país: "Que se incluyera la perspectiva de género en los seis puntos del acuerdo fue lo que llevó también a que fuera rechazado. Las iglesias y la derecha hicieron campaña en contra. Argumentaban que se quería imponer una 'ideología del género'" (Caicedo, comunicación personal, 31 de enero de 2020).

Viveros y Rodríguez (2017) explican que las campañas de difamación del acuerdo suscitaron un gran miedo en diferentes actores sociales (educadores, padres, religiosos y políticos conservadores), "por lo que parecía un plan orquestado para corromper la niñez, promover la homosexualidad, conducir al país por el sendero del comunismo y acabar con la familia" (p. 122).

Después de los resultados del referéndum de ratificación de los acuerdos, los signatarios hicieron modificaciones en los pactos para incluir propuestas de los partidarios del "No", ganadores del plebiscito. Dentro de ellas, las que afectaban a los derechos de las mujeres y las personas LGBTI. "Se borraron los términos 'género' y 'LGTBI' de los acuerdos, así como se ha borrado de otros textos de la ONU, sustituidos por 'mujeres'" (Caicedo, comunicación personal, 31 de enero de 2020).

El propio Juan Manuel Santos así lo aseguró a los líderes religiosos: "Vamos a sacar todo aquello que amenace a la familia, que amenace a la Iglesia y vamos a buscar una frase, una palabra, que no les dé temor a los creyentes" (Marcos, 2016). En el nuevo acuerdo final, las menciones al enfoque de género se redujeron de 144 a 55 (Marcos, 2016a). Pese al reconocimiento que mereció el proceso de paz por su perspectiva de género, las mujeres solo supusieron el 33 % de los participantes de las mesas de negociación, conformaron el 20 % del equipo negociador del gobierno y el 40 % del de las FARC (Council of Foreign Relations, 2019).

En el posacuerdo aún falta mucho por hacer para que el enfoque de género sea más que un enunciado, como indican los informes de seguimiento al enfoque de género realizados por el Instituto Kroc, ONU Mujeres, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y el gobierno de Suecia (2019). Tras comparar los niveles de implementación del acuerdo con los niveles de implementación del enfoque de género, el último de los informes concluye que "aún persiste una brecha entre ambos, con mayor rezago en el inicio e implementación de las medidas para la igualdad de género" (Kroc Institute, 2019, p. 11).

Que se cumpla lo pactado. Las voces de las mujeres víctimas

Testimonios recogidos entre febrero y marzo de 2020 a mujeres víctimas del conflicto armado en el Tolima demuestran que las mujeres colombianas "han sufrido un impacto diferenciado de la guerra en sus cuerpos, convertidos en territorio en el cual el conflicto armado se desarrolló" (Fernández-Matos y González-Martínez, 2019, p. 128). Los principales hechos victimizantes que las entrevistadas han sufrido durante las décadas de conflicto son el desplazamiento forzado, la violencia sexual, el asesinato de familiares, las amenazas y extorsiones, el despojo de tierras y la aprehensión ilegal. Además, las entrevistas constataron la multiplicidad de victimarios, así como la interseccionalidad presente en los factores victimizantes, como el género, la etnia o la pobreza en el campo. Luz Ángela Yate, gobernadora del resguardo indígena de Chenche Balsillas (Coyaima), explica la entrada de la guerrilla y luego de los paramilitares a su comunidad:

> Mi comunidad fue azotada del 2000 al 2005. Hubo muchas mamitas que se tuvieron que ir. Acá tuvimos la entrada primero de la guerrilla, luego la de las AUC [Autodefensas Unidas de Colombia]. Ellos violentaron a muchas mujeres, nos violentaron, yo soy una víctima más de eso. El miedo que tenía ya se me fue, pero es algo que a uno le queda marcado como mujer. (Yate, comunicación personal, 29 de febrero de 2020)

Nancy Arias, víctima del desplazamiento forzado de Puerto Saldaña y líder de la Mesa Departamental de Víctimas del Tolima, también fue víctima de una violación, perpetrada por los paramilitares:

> Ese día salí de trabajar a las dos de la mañana, era una noche muy oscura. En la vuelta de la esquina del club me cogieron dos tipos. Iban con armas largas, y me arrastraron a la puerta del club. Fueron momentos difíciles, estaba embarazada de mi hija, de cinco meses. Abusaron de mí. Cuando les daba el reflejo de la luz se notaba que era puro corte militar. (Arias, comunicación personal, 25 de febrero de 2020)

Si las dinámicas bélicas afectan transversalmente a la población civil, la violencia sexual representa la conquista masculina a través del cuerpo de la mujer, convirtiéndolas en una población susceptible de violencias específicas que traspasan las barreras del conflicto armado. Si la guerra termina, las mujeres seguirán sometidas al patriarcado, haciendo innegable que el tipo de violencia ejercido contra la mujer no es solo sexual: se inscribe en un marco de poder sobre ellas, así como en la construcción de

identidades excluyentes, principalmente en el contexto de la guerra (Segato, 2016). Tal y como destacan Vargas y Díaz (2018), "en muchos territorios, el repertorio de acciones violentas de los actores armados se definía también a partir de la identidad de género y de la orientación sexual de las víctimas y, por tanto, los impactos sobre sus vidas eran diferenciados" (p. 409).

Así la Constitución de 1991 se quede corta en las menciones a los derechos de la mujer en un entorno de guerra en el que las mujeres son especialmente vulnerables, el reconocimiento a la igualdad de derechos, a la especial protección a las madres y a las mujeres cabeza de hogar son herramientas que, desde la carta magna colombiana, pueden ponerse en práctica para aliviar el dolor experimentado por las mujeres como víctimas directas del conflicto armado. Las cifras, sin embargo, demuestran que, a pesar de los mecanismos de protección, las mujeres han estado absolutamente desprotegidas en todos los años del conflicto y, especialmente en las primeras dos décadas posconstitucionales, en las que el conflicto armado se recrudeció. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señalaba ya en el 2005 que "43 de cada 100 mujeres afectadas por el conflicto armado interno habían sido víctimas de distintas formas de violencia basadas en su género" y que la violencia contra las mujeres "era utilizada como estrategia de guerra por los actores del conflicto armado, en su lucha por controlar territorios y las comunidades que habitan" (2005, p. 17).

Por su parte, las cifras del Registro Único de Víctimas son contundentes. De un total de 9 106 309 de víctimas (con fecha de corte el 31 de enero de 2021), el 57,5 % son mujeres. 4 173 665 de ellas han sido desplazadas; 501 494 fueron asesinadas; 266 058 recibieron amenazas; 87 270 fueron víctimas de desaparición forzada; 58 552 han sufrido pérdidas de bienes o inmuebles; 30 054 mujeres padecieron delitos contra la libertad y la integridad sexual y 14 059 tuvieron que abandonar o fueron despojadas forzosamente de sus tierras (Red Nacional de Información, 2021).

Pero la afectación de las mujeres, que va más allá de sus cuerpos, ha hecho que de ellas emerjan iniciativas de resistencia para unirse, organizarse y exigir reparación por las vulneraciones sufridas. Una de las víctimas-supervivientes que se ha organizado para exigir el cumplimiento de los acuerdos de paz, así como el reconocimiento de sus derechos constitucionales, es Leonoricel Villamil, la única mujer, entre once hombres, que integra el Concejo de Planadas. Villamil es impulsora de la organización Voces de Mujeres Rurales Urbanas por la Paz de Gaitania, el corregimiento de Planadas donde se encuentra la vereda Marquetalia. Villamil perdió buena parte de su familia en el conflicto armado:

> Me he visto afectada tanto y de tal manera [...]. Una de ellas fue la terminación de mi familia, que constaba de 5 hermanos varones y mi persona.

> De ellos ya no queda ninguno [...]. Me ha afectado porque formé un hogar con Afranio Inciso con el cual tuve 3 hijos, de los cuales solo me quedan 2, porque también el hijo me lo asesinaron en el 2015, el 27 de septiembre, a la edad de 28 años. (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020)

Villamil decidió que las mujeres tenían que organizarse para poner fin a las muertes:

> Cuando perdí a mi hijo dije "¿Qué está pasando?". Sentí en carne propia lo que vivía la otra, entonces les hice un llamado, las recogí y les dije: "Bueno mujeres aquí nos toca empoderarnos, participar, incidir, insistir y darnos a conocer para que nos visibilicen y sepan cuál es la vida y qué es lo que nos ha tocado vivir". De ahí ellas me acogieron, me escucharon y hemos participado en todo el proceso de paz de nuestro territorio. (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020)

Las experiencias de las mujeres demuestran que las consecuencias individuales se entienden en un marco social (Rizzo, 2009). Villamil es consciente de su identidad colectiva como víctima: "Nos hicieron mucho daño, no solo a mi sino a todas las mujeres de la región y del municipio de Planadas [...]. A nosotras nos tocó parir a los hijos en medio de la guerra" (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020). Las experiencias personales de victimización dialogan con una realidad social colectiva y común a las víctimas-supervivientes del conflicto armado. Pero las condiciones del surgimiento de la guerra y que la propia Constitución buscaba superar, siguen aún lejos de superarse en muchos territorios rurales en Colombia.

En defensa de la paz: exigir el cumplimiento

La mayoría de las mujeres víctimas entrevistadas son críticas con la implementación de los acuerdos de paz. Al igual que con la Constitución, consideran indispensable que los acuerdos se trasladen del papel a la realidad. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) afirma que las víctimas están en el centro del acuerdo, según la declaración de principios firmada por el Gobierno nacional y las FARC en junio de 2014 (OACP, s.f.). A pesar de ello, algunas de las víctimas entrevistadas no se sienten suficientemente representadas. Adonai Rincón, lideresa de la mesa de víctimas de Rioblanco e injustamente capturada durante más de cuatro meses como falso positivo, denunció que, aunque uno de los puntos que se recogió dentro de los acuerdos era que las víctimas iban a tener un representante, no les dieron ese espacio de representación (Rincón, comunicación personal, 26 de febrero de 2020).

A la vez, las mujeres evidencian que se ha dado un tratamiento diferenciado a las víctimas según quién haya sido su victimario. Las mujeres no hacen distinciones entre víctimas, ya que parten de la base de que se sufre del mismo modo si son afectadas por la violencia de la guerrilla, del paramilitarismo o de la fuerza pública, pero sienten que las instituciones que han de reparar a las víctimas no las consideran del mismo modo: "como víctima de ellos [la fuerza pública], yo no me veo representada allí. Cuando se habla que el centro del acuerdo son las víctimas, no somos nosotros, que fuimos víctimas de esos victimarios. En mi familia, como Nancy Arias, ese acuerdo no me cobija" (Arias, comunicación personal, 25 de febrero de 2020).

Del mismo modo, Villamil opina que ellas, las mujeres víctimas, solo están representadas en parte:

> En parte sí, porque hemos trabajado para que la paz continúe, y la inclusión de la equidad de género ha sido vital para nosotras salir a reclamar y mostrar que lo podemos hacer. Pero en parte no, porque nosotras también hemos sido afectadas por el Gobierno nacional, y en eso uno no ve justicia. Uno no ve nada. Por eso, nosotras hacemos parte y reclamamos el esclarecimiento de la verdad, que tanto los acuerdos como la JEP [Jurisdicción Especial para la Paz] recogen. Si usted cuenta la verdad, está sanando. A eso es a lo que nosotros llamamos. (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020)

Para Flor Múnera, quien tuvo que exiliarse durante 20 años tras sufrir una persecución política de parte de organismos de seguridad del Estado, "si el Estado no cumple con lo que está escrito, pues los acuerdos no sirven de nada. El problema es el cumplimiento y la voluntad que tenga el gobierno de dar lo que ellas realmente se merecen como víctimas" (Múnera, comunicación personal, 4 de marzo de 2020). Vargas y Díaz (2018) resaltan que precisamente el mayor de los retos del acuerdo de paz es su cumplimiento y alertan del "riesgo permanente de volver atrás en el proceso si se presenta un incumplimiento de lo pactado por las partes" (p. 409). En esta línea, Adonai Rincón denuncia la persistencia de la violencia debido a la falta de cumplimiento:

> El conflicto armado ahora cambió de nombre. Las FARC hacen su dejación de armas, a ellos no les cumplen, entonces algunos retornan a las armas. Cuando dejaron las armas, a los paramilitares tampoco les cumplieron. Sigue el conflicto, pero ya con otro nombre. Las FARC ya no se van a llamar FARC, se dicen disidencias y hasta que el Estado no cumpla, siempre

> va a haber conflicto porque siempre va a haber alguien que no esté de acuerdo (Rincón, comunicación personal, 26 de febrero de 2020).

También en Planadas se encuentra el antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) El Oso, bautizado como "Marquetalia, cuna de la resistencia", donde la excombatiente Yuliana Cepeda vive junto a su hija, otros exguerrilleros y sus familias. Cepeda es crítica con el proceso de implementación de lo acordado en La Habana y denuncia el incumplimiento de los acuerdos sobre reincorporación de excombatientes: "Esta no es la reincorporación que se firmó. No estamos pidiendo ser la niña de los ojos del gobierno, no. Solamente que cumpla. Que cumpla porque yo pienso que nosotros nos ganamos ese acuerdo" (Cepeda, comunicación personal, 28 de febrero de 2020). La excombatiente también critica las capacitaciones de los procesos de reincorporación pues, aunque forman, no proporcionan los recursos para luego llevar a cabo proyectos productivos relacionados con la formación: "si vienen unas capacitaciones de cómo criar a un marrano, pues démosle el marrano. Para que ellos aprendan, pero no, eso lamentablemente no es así" (Cepeda, comunicación personal, 28 de febrero de 2020).

Las mujeres señalan la falta de voluntad para revertir la pobreza en las zonas rurales, la única forma para evitar la repetición de la violencia. "Hay una frase muy bonita que dice: 'el campo es nuestro motor'. Pero en el campo no invierten. Entonces, pues ahí estamos. Al gobierno le falta voluntad de que verdaderamente esto cambie" (Cepeda, comunicación personal, 28 de febrero de 2020). Norby Pulido, desplazada tras sufrir con su familia una persecución política en la vereda La Colonia (Villarrica), coincide con Cepeda y afirma que "en la mesa de diálogos de Cuba siempre existieron muchos puntos a favor de los campesinos, pero no han sido cumplidos" (Pulido, comunicación personal, 1 de marzo de 2020). Por su parte, Leonoricel Villamil también exige al gobierno que cumpla, "porque si usted no tiene salud, no tiene educación, no tiene comercio, no tiene una buena vivienda [...], pues no va a haber nunca paz en la vida" (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020).

Las declaraciones de las mujeres, ligadas a lo que la propia Constitución de 1991 dejó por escrito, denota la falta de compromiso con la propia ejecución del marco normativo constitucional. A pesar del intento modernizador en derechos sociales, económicos y culturales, contemplados en el capítulo 2 del texto de la Constitución, le realidad de las familias campesinas dista mucho de la satisfacción de tales derechos. Como no se cansan de repetir, la inalterabilidad de las condiciones sociales solo puede conducir a la recreación de las condiciones del nacimiento de la violencia.

"La paz empieza si hay justicia social"

Venus Quiroga, víctima-superviviente y coordinadora de Reiniciar (regional Tolima), apunta al concepto de paz integral como única posibilidad para superar la violencia en Colombia. Con resignación, subraya: "Yo hasta ahora, con los años que tengo, no sé qué es vivir en paz en Colombia, hemos tenido algunos periodos de calma, pero no hay realmente paz, porque la paz empieza si hay justicia social" (Quiroga, comunicación personal, 4 de marzo de 2020).

Así mismo, Ángela Patricia Arias, víctima del desplazamiento forzado e impulsora de proyectos productivos comunitarios junto con otras mujeres del municipio de Ataco, considera que "aportarle a la paz no es solamente decir 'quiero paz y la apoyo', sino trabajar para erradicar la pobreza" (Arias, comunicación personal, 27 de febrero de 2020). Arias explica que trabaja para crear oportunidades de vida en su municipio, uno de los factores por los que nació la violencia: "Muchos de nuestros jóvenes tomaron las armas por falta de oportunidades [...], si nosotros le apostamos al tema productivo, a la erradicación de la pobreza, es una manera importante de apoyar la paz" (Arias, comunicación personal, 27 de febrero de 2020).

Las mujeres coinciden en que la paz no viene sola, sino que requiere de un esfuerzo colectivo:

> Para que la paz se construya hay que comprometer a todas las partes (tanto el campesino, como el concejal, como el gobernador, como el presidente, fuerzas militares, medios de comunicación...). De nada sirve que yo en mi territorio trabaje por la paz, si un medio de comunicación está diciendo lo contrario. (Cepeda, comunicación personal, 28 de febrero de 2020)

La falta de aplicación de los acuerdos incide en el pesimismo. Las mujeres identifican los factores históricos que ocasionan la violencia y trabajan para evitar su repetición. Pero a pesar de su esfuerzo, temen que sus iniciativas se ahoguen ante los problemas sociales que alimentan la pobreza y la desigualad y que son desoídas por las instituciones colombianas. Adonai Rincón cree, por ejemplo, que Colombia puede tener paz, pero denuncia que la paz actual, que en teoría debe ser estable y duradera, "ya no es estable y ya está terminando" (Rincón, comunicación personal, 26 de febrero de 2020).

Norby Pulido es también pesimista: "Si me dice un año atrás, sí. Porque todo estaba muy reciente y decíamos que, si cumplían los acuerdos de paz, maravilloso. Pero ahora que se vuelven a organizar las guerrillas ya una ve la paz como imposible" (Pulido, comunicación personal, 1 de marzo de 2020). El conflicto armado generó desconfianza

entre los miembros de una misma comunidad. Norby Pulido destacó las dificultades de organizarse, puesto que todavía se siente temor por el pasado, por los señalamientos, las mentiras o las persecuciones vividas. Leonoricel Villamil señala en la misma línea que en Gaitania "hay gente que aún vive con temor, porque todavía siguen los señalamientos, todavía sigue el estigma de que aquí nació la guerra" (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020).

A pesar de las dificultades, las mujeres persiguen su anhelo de paz. La paz para ellas, pero sobre todo para sus hijos:

> Los sectores que siempre hemos respaldado la paz hemos sido las víctimas, las que hemos vivido la violencia en carne propia. No queremos que nuestros hijos tengan que vivirlo, queremos que tengan oportunidades de estudiar, un mejor futuro, ser personas de bien. Nosotras seguiremos apoyando la paz, una paz incluyente, que no se quede en las cátedras y capacitaciones [...]. Falta mucho por hacer en el territorio, pero trabajaremos para que sea una realidad. (Arias, comunicación personal, 27 de febrero de 2020)

El universo simbólico del acuerdo de paz es el mismo símil de la Constitución: una oportunidad. Aunque la Constitución tuvo un consenso mucho más alto y fue apoyada por una gran mayoría de los colombianos, el acuerdo de paz también trajo promesas y fue celebrado por algunas de las zonas más afectadas por el conflicto. Algunos años después de las normas escritas y firmadas, tanto en 1991 como en 2016, la emotividad causada por el cambio normativo ha sido sepultada por la realidad política. Las dos herramientas, como proyectos políticos, garantizan voluntades sobre la satisfacción de los derechos de las mujeres y, sobre todo, de las mujeres víctimas y vulnerables. A pesar de los acuerdos de paz y de la Constitución, como lo demuestran las mismas cifras oficiales del Registro Único de Víctimas, los desplazamientos de mujeres han aumentado entre 2017 y 2021 casi un 20 %, los homicidios y las desapariciones forzadas un 10 %, y los delitos contra la libertad y la integridad sexual un 1 %. No son cifras que acompañen una transición hacia la paz.

Perdón, verdad, reparación y no repetición

Las mujeres toman un papel activo a través de su relato, pero ello no es suficiente. El reconocimiento de las voces de las víctimas debe ir acompañado de las medidas judiciales correspondientes para reparar a las que cuentan sus historias (Vargas, 2018).

Es importante, por tanto, evitar la relación directa que se establece entre el acto de narrar o contar y la sanación o reparación del sufrimiento de las víctimas (Aranguren, 2017). Las mujeres narran, pero sus voces deben ser escuchadas, dignificadas (Gallego, 2013) y reparadas.

Para considerar un estadio de paz las víctimas reclaman justicia, verdad, perdón, reconciliación y no repetición: "Se necesitan varias cosas. Primero el perdón, pero muchas veces el perdón viene sin poder olvidar. Entonces, también hace falta la verdad. Si conociéramos quiénes han hecho los crímenes, el país estaría más sanado" (Múnera, comunicación personal, 4 de marzo de 2020).

Las mujeres invitan a pensar más allá del perdón, porque perdonar completamente se asocia al olvido y este no siempre es posible ni deseado. Se trata de buscar una reconciliación que permita superar el dolor para seguir adelante y avanzar en la construcción de la paz. Las entrevistadas abogan por dejar atrás los resentimientos y hacer un llamado a que no se haga más daño, puesto que, aunque se consiga el perdón, este no lleva al olvido (Villamil, 2020).

> Yo creo que ya hemos perdonado y seguimos perdonando. ¿Qué más se puede hacer? ¿Me van a devolver a mi papá? ¿Me va a devolver mis bienes? Si yo sigo con ese rencor me hago yo el daño. Hemos perdonado, por algo estamos aquí, por algo llamamos a la reconciliación, a la unión, por algo queremos vivir en paz. La reconciliación es perdonar al otro sin la necesidad de que te digan 'perdóneme', que es lo que están haciendo los paramilitares. Pido perdón y sigo apretando el gatillo. (Quiroga, comunicación personal, 4 de marzo de 2020)

Un elemento indispensable para la reconciliación es saber la verdad, pues ella da sentido a lo vivido. Nancy Arias reclamaba: "tengo que saber la verdad. Si yo viví todo esto, ¿por qué lo viví? ¿Qué es lo que tiene tanto Puerto Saldaña y por qué lo quieren?" (Arias, 2020). Igualmente, Leonoricel Villamil lamentaba que las víctimas de Gaitania no conocieran las razones del conflicto: "Aquí tildaron, aquí juzgaron. Aquí señalaron, pero ellos nunca supieron cuál era verdaderamente el conflicto" (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020).

Luz Ángela Yate reafirmaba que la tristeza desaparece cuando se sabe la verdad de lo sucedido. Además, también destacó la necesidad de la verdad para prevenir futuras amenazas (Yate, 2020). Pero, aunque averiguar la verdad e indagar en lo sucedido sea una responsabilidad del Estado, muchas mujeres la asumen y toman un papel activo para esclarecer los hechos de sus casos particulares o comunitarios (Gallego, 2013).

Las entrevistas constatan que no existe una verdad única sobre el conflicto armado en Colombia. Cada mujer tiene vivencias únicas que identifican a unas víctimas y a unos victimarios específicos. Entre ellas, Heidi Rojas se vio obligada a desplazarse por culpa de los paramilitares, Leonoricel Villamil vivió en un territorio dominado por las FARC y Yuliana se sintió abandonada por el Estado. Pero la suma de los relatos, de las verdades de cada mujer, contribuye a la creación de una verdad colectiva, de una explicación social del conflicto. Son las memorias sueltas (Stern, 1998) que adquieren sentido al producir recuerdos colectivos.

Las mujeres víctimas se centran en una reparación integral que permita la vida digna y que incluya medidas orientadas al ejercicio de sus derechos económicos y sociales (Gallego, 2013), como se contempla en el capítulo 2 de la Constitución. Heidi Rojas, campesina que sufrió el desplazamiento en la vereda La Cabaña (Mariquita), y que lidera una producción artesanal de guacamole junto con otras mujeres, resaltó la necesidad de la estabilidad socioeconómica para poder avanzar y desarrollarse en el territorio (Rojas, comunicación personal, 2 de marzo de 2020). Para las lideresas sociales, la reparación también incluye la no repetición: "Mirar, mirar y seguir adelante. Que estas mujeres continúen, que este proceso de paz siga porque nosotros no queremos repetir. No queremos volver a vivir una guerra injustamente" (Villamil, comunicación personal, 28 de febrero de 2020). Es una obligación en la que insiste Venus Quiroga:

> Se necesita una reparación integral, que quiere decir una reparación económica, de restitución de su nombre [...]. Otra forma de reparación sería que esa memoria fuera tenida en cuenta en los centros de enseñanza, en los colegios, en las universidades. Para que se sepa qué fue lo que pasó y esa juventud no vuelva a pasar por lo mismo. (Quiroga, comunicación personal, 4 de marzo de 2020)

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición se creó con la voluntad de evitar la repetición del conflicto. Pero las mujeres son contundentes. Para que el conflicto no se repita es fundamental erradicar las causas que lo originaron: "Las causas sociales que iniciaron la guerra siguen existiendo, el derecho a la tierra, a tener una vida digna, a poder estudiar [...]. Son todas causas como para que un país nunca pueda tener paz" (Múnera, comunicación personal, 4 de marzo de 2020).

De forma positiva, la Constitución reconoce los derechos a la seguridad social (art. 48), a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49), a la vivienda digna (art. 51), a la propiedad privada (art. 58), a la educación (art. 67) y a la paz (art. 22), entre muchos otros. Su aplicación, sin embargo, se ha visto absolutamente limitada. Es el relato presente en todas las mujeres entrevistadas, pero es también el relato de la gran mayoría de la población rural colombiana.

Conclusión: narración feminista para la no repetición

Las mujeres, sujetos históricamente silenciados por la masculinización de los relatos hegemónicos, han tenido que buscar sus formas de narrar las experiencias de dolor: las mujeres callan y "beben, en silencio, el conocimiento venenoso" (Das, 1996, p. 88). Narrar y recrear una memoria histórica particular de las violencias hacia las mujeres es un modo de deshacerse del veneno y de visibilizar la hostilidad patriarcal, transversal a la bélica, como experiencia cultural y, en el caso colombiano, como violencia institucional e incluso normativa. Las consecuencias de la violencia en las mujeres son impactos que necesitan escucharse y que exigen un reconocimiento, porque son parte de la historia colectiva, de una verdad social que quiere ser compartida (Gallego, 2013). Las mujeres entrevistadas así lo han expresado, sobre todo con el objetivo de garantizar la no repetición de la violencia y de asumir el papel de la memoria como prevención y como método de aproximación a la verdad colectiva. Además, la lucha de las víctimas por visibilizar sus narrativas del conflicto armado corrobora el carácter dinámico y conflictivo de la construcción de la memoria histórica (Blair, 2006).

Para Ángela Patricia Arias, "la lucha de los que no somos tan jóvenes es ir contando la historia a nuestros hijos, para que no se pierda" (Arias, comunicación personal, 27 de febrero de 2020). Venus Quiroga considera así mismo fundamental rescatar la memoria, porque para ella Colombia no la tiene: "Si tuviera realmente memoria, no estaría repitiendo la misma historia. Lo que nos toca es eso, reconstruir la memoria para no repetir la historia" (Quiroga, comunicación personal, 4 de marzo de 2020). A su vez, Adonai Rincón remarca la importancia de que sean las mujeres las que cuenten el conflicto: "Contar las cosas a través de nosotras las mujeres, que lo hemos sentido más. La ley y muchas personas hablan del conflicto armado a partir de lo que han leído. Nosotras hablamos de lo que hemos vivido" (Rincón, comunicación personal, 26 de febrero de 2020).

La intervención del feminismo en los procesos de reconstrucción de un relato tradicionalmente repudiado da nombre a las realidades particulares de las mujeres durante el conflicto (y después de él), y traslada a la realidad colectiva la experiencia personal contada. Así mismo, se asegura de que el discurso de las mujeres penetre en las estructuras de los proyectos futuros de nación, como la Constitución. Como un acto político histórico, al atreverse a narrar por ellas mismas e identificar las realidades que han vivido, las víctimas crean y legitiman las realidades que nombran (Bourdieu, 2008) y que han sido invisibilizadas por discursos generalistas y hegemónicos. Las mujeres víctimas son conscientes de que su relato forma parte de una polifonía vital para construir una memoria colectiva sobre el conflicto (Nieto, 2010). Con la carga política que implica y con un objetivo feminista, asumen el reto de "deber ser" y se transforman en

sujetos-productores-de-narrativa que participan en la reconstrucción de la memoria histórica (Bohórquez et al., 2017). Las narraciones de las mujeres interpelan así a los deberes de la memoria, a la necesidad de repensar el pasado, la ética y las relaciones entre política y violencia (Urbanczyk, 2019).

Los relatos como símbolo de la exclusión de las mujeres, así como su petición de la recuperación histórica de la memoria de las víctimas, son un indicador vivo y narrado de la escasa penetración de los acuerdos del país (Constitución y acuerdos de paz) en los territorios y de la escasa presencia de las voces de las mujeres en ellos. A pesar de sus intentos de construcción de paz en sus comunidades, el abandono real a las mujeres y las víctimas, así no sea normativo, es palpable y actúa como generador de nuevas violencias, son los denominados factores de persistencia o reincidencia de la violencia en los territorios (Tafur y Mejía, 2020). El llamado es el mismo al de 1991: cumplimiento de derechos para evitar la repetición del conflicto. 30 años después las condiciones sociales que la Constitución quería mejorar se mantienen casi exactas: la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, sigue siendo la segunda más alta de América Latina (50,8), solo por detrás de Brasil (53,3), y el índice de desarrollo humano, según los datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no ha avanzado más que un 0,83 % en tres décadas (por debajo de países de su mismo rango como Bolivia, con 0,93 %, Marruecos, con 1,41 %, o Argelia, con 0,93 %), siendo la peor década la que acaba de concluir (2010-2019) con un incremento de apenas el 0,57 %.

La concepción de Colombia como una nación machista se refleja en la exclusión histórica tanto simbólica, en el relato como institucional, en la construcción de las leyes y acuerdos que rigen la convivencia de las mujeres en los escenarios que pueden interpretarse como oportunidades de transición. Las violencias hacia las mujeres se desplazan a una trinchera de silencio, relegado a algo "colateral", concebido desde el *statu quo* masculino. Las mujeres, principales afectadas e interesadas en el fin de la hostilidad, se ven expuestas a ser, de nuevo, las principales víctimas. Son los hombres (pues ellas son excluidas de los espacios de diálogo y, sin su presencia, la perspectiva de género desaparece) los que decidirán el devenir del país si no se garantizan las exigencias de las víctimas: la no repetición de las condiciones que dan origen a la violencia. Si los acuerdos no se aplican y la propia Constitución, necesariamente ampliable para garantizar la igualdad de las mujeres en todos los aspectos de la vida y, por supuesto de sus derechos, las mujeres víctimas no tendrán una reparación integral. Sin una memoria histórica con perspectiva de género que se propague y sirva como herramienta para reparar la exclusión de las mujeres en los acuerdos de paz, en la propia Constitución y en la construcción política y social de Colombia, la justicia social continuará siendo imposible. Solo quedará, como demuestran las cifras recientes de persecución y asesinatos, el repunte y la repetición del ciclo de violencia que parece eterno.

Referencias

Ahumada, C. (2020). La implementación del acuerdo de paz en Colombia: entre la "paz territorial" y la disputa por el territorio. *Problemas del desarrollo*, *51*(200), 25-47. https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.200.69502

Alape, A (2004). *Las vidas de Pedro Antonio Marín. Manuel Marulanda Vélez. Tirofijo.* Planeta.

Amnistía Internacional. (2018). *Colombia 2017/2018.* https://www.amnesty.org/es/countries/americas/colombia/report-colombia/

Aranguren, J. (2017). Efectividad del daño y desdibujamiento del sujeto: Aproximaciones a las narrativas sobre el sufrimiento en el conflicto armado colombiano. *Revista de Estudios Sociales*, (60), 62-71.

Blair, E. (2011). Memoria y poder: (des)estatalizar las memorias y (des)centrar el poder del estado. *Universitas Humanística*, (72), 63-87.

Bohórquez, L., Rojas, Y. y Anctil, P. (2017). De víctimas a sobrevivientes: el reto de la reconstrucción de memoria histórica en Colombia. *Revista Cambios y Permanencias*, *8*(2), 717-735.

Bourdieu, P. (2008). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Akal.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.* Imprenta Nacional.

Céspedes-Báez, L. (2010). La violencia sexual en contra de las mujeres como estrategia de despojo de tierras en el conflicto armado colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, *12*(2), 273-304.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. CHCV.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.* Organización de Estados Americanos.

Constitución Política de Colombia (1991). Legis.

Corporación Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE). (2017). *Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de paz de La Habana*. https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_95749_q_Las_mujeres_en_la_Habana_v2.pdf

Council on Foreign Relations (2019). *Women's participation in peace processes*. https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes

Das, V. (1996). Language and Body: Transactions in the Construction of Pain, *Social Suffering*, *125*(1), 67-91.

De Oliveira, E. y Brito, L. (2019). Mujeres, paz y seguridad internacional: el Acuerdo de La Habana para la paz en Colombia. *Relaciones Internacionales*, (41), 73-90. https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2019.41.004

Fernández-Matos, D. y González-Martínez, M. (2019). La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (121), 113-133.

Fundación Ideas para la Paz. (2020). *Dinámicas de la confrontación armada y su impacto humanitario y ambiental. Tendencias en la pandemia*. FIP.

Gallego, M. (Coord.). (2013). *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia.* Ruta Pacífica de las Mujeres.

Garrido, A. (2020). El papel de las mujeres en los acuerdos de paz en Colombia: la agenda internacional. *Política y Sociedad*, *57*(1), 77-97.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2019). *Todos los nombres, todos los rostros: informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios*. Indepaz.

Kroc Institute. (2019). *Actualización Informe 3 del Instituto Kroc Hacía una paz de calidad en Colombia.* https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

Kroc Institute, ONU Mujeres, FDIM y Suecia. (2019). *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II Informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del acuerdo de paz en Colombia.* https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519_informe_genero_digital.pdf

Marcos, A. (2016, 12 de octubre). El voto evangélico, clave en la victoria del 'no' en el plebiscito de Colombia, *El País.* https://elpais.com/internacional/2016/10/12/colombia/1476237985_601462.html

Marcos, A. (2016, 24 de noviembre). Las modificaciones del nuevo acuerdo de paz en Colombia, *El País*. https://elpais.com/internacional/2016/11/23/colombia/1479937276_654100.html

Nieto, P. (2010). Relatos autobiográficos de víctimas del conflicto armado: una propuesta teórico-metodológica. *Revista de Estudios Sociales*, (36), 76-85.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (s.f.). *Proceso de paz. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.* https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Poltica%20de%20Vctimas/proceso-paz-colombia-cartilla-acuerdo-victimas.pdf

ONU Mujeres (2018). Balance de la participación política de las mujeres. Elecciones 2018. https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2018/03/16/balance-de-la-participaci-n-pol-tica-de-las-mujeres-en-las-elecciones-legislativas-2018.html

Red Nacional de Información (RNI). (2021). *Registro Único de Víctimas. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas*. https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Rizzo, A. (2009). Aproximación teórica a la intervención psicosocial, *Revista Electrónica de Psicología Social «Poiésis»*, *9*(17). https://doi.org/10.21501/16920945.189

Segato, L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños.

Stern, S. (1988). De la memoria suelta a la memoria emblemática: hacia el recordar y el olvidar como proceso histórico (Chile, 1973-1998). En E. Jelin (Comp.), *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas 'in-felices'* (pp. 11-33). Siglo XXI.

Tafur, A. y Mejía, A. (2020). Nuevas y viejas violencias. Desafíos para la no repetición del conflicto armado en el sur del Tolima. *Informe de Investigación No. 2.* Centro de Estudios Regionales; Universidad del Tolima.

Urbanczyk, M. (2019). La construcción de la memoria colectiva del conflicto armado en Colombia desde el video universitario (2005-2014). *Signo y pensamiento*, *38*(75). https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp38-75.cmcc

Valero, B. (2017). *Género y paz. Relatos de mujeres víctimas de violencias* (Tesis doctoral). Universidad de Granada, España.

Vargas, J. y Díaz, Á. (2018). Enfoque de género en el acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP: transiciones necesarias para su implementación. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, *20*(39), 389-414.

Vargas, V. (2018). Mujer víctima, violencia de género y conflicto armado... Realidad que persiste. *Noche y Niebla*. https://www.nocheyniebla.org/?p=1213

Villellas, M. (2010). La participación de las mujeres en los procesos de paz. Las otras mesas. *ICIP Working Papers*. Institut Català Internacional per la Pau.

Viveros, M. y Rodríguez, M. (2017). Hacer y deshacer la ideología de género. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, (27), 118-127.

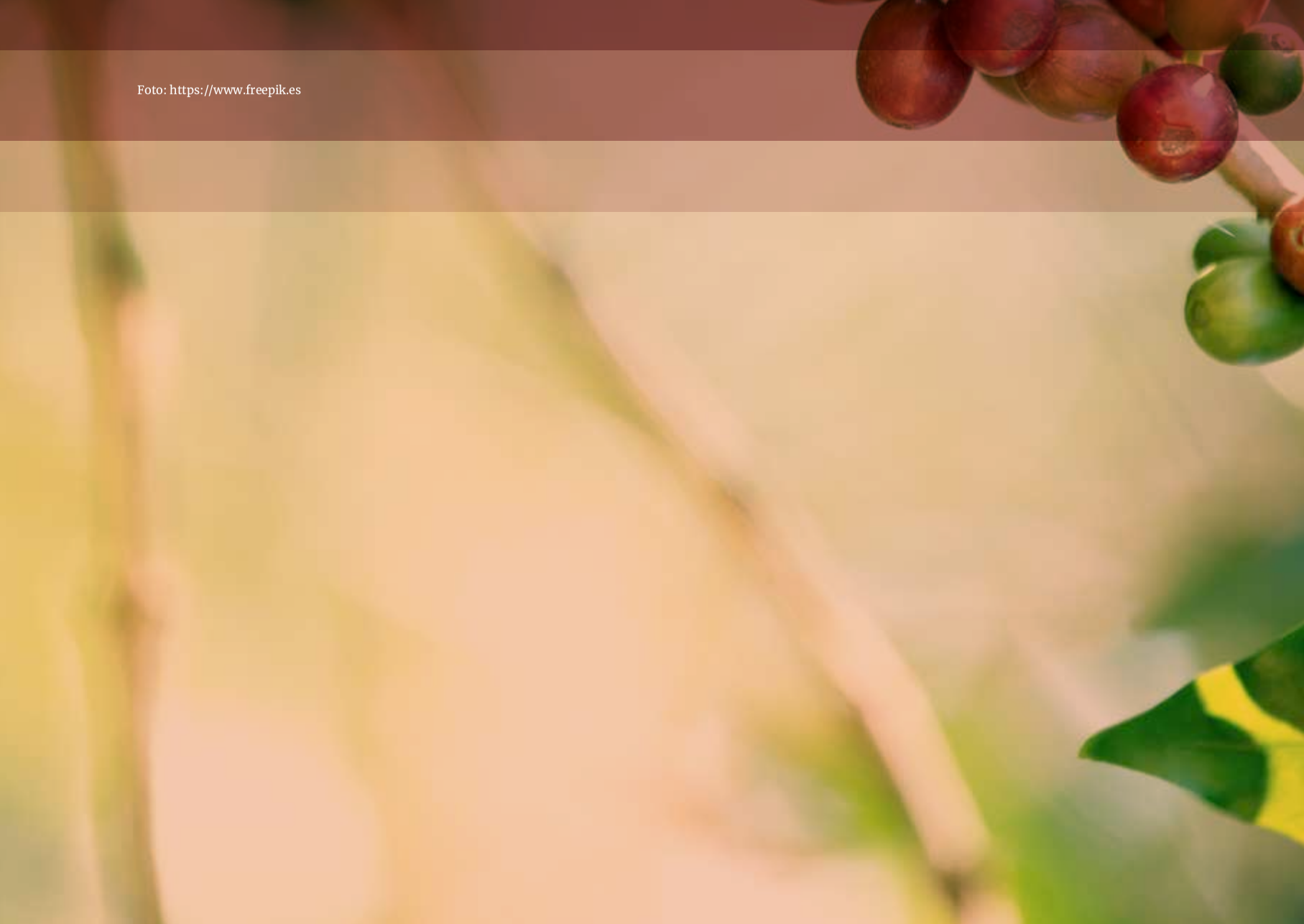


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veintisiete

Constitución de 1991: promesas, vacíos y retos para las personas LGBTIQ+

Capítulo 27

Constitución de 1991: promesas, vacíos y retos para las personas LGBTIQ+

*Andrés Mauricio Alegría Polanía**
*Óscar Javier Zambrano Cruz***
*Laura Weinstein****

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 llegó como una promesa de derechos para las diferentes subjetividades que habían sido excluidas, hasta el momento, de diferentes espacios, lugares y ejercicios democráticos fundamentales para que cualquier ser humano pudiera desarrollarse como persona y como parte de una sociedad que busca en el bien común la equidad e igualdad de su ciudadanía. La carta magna, como se le conoce comúnmente, dejó plasmados acuerdos de no discriminación y goce efectivo para el trabajo, la participación política, la salud y la educación, entre otros, para aquellas vidas que estaban por fuera de las matrices hegemónicas por pertenencia étnica, sexo, religión, entre otros marcadores de diferencia, que generan prácticas de privilegio y opresión en la cotidianidad y relacionamiento de quienes habitaban, transitaban y convivían en el país.

* Estudiante del Doctorado en Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: alegriaprensa@gmail.com
** Magíster en Estudios Artísticos de la Facultad de Artes ASAB de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Correo electrónico: ojzambranoc@gmail.com
*** Directora ejecutiva de la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT). Correo electrónico: lauramcpcolombia@gmail.com / Obra póstuma de Laura Weinstein, fallecida el 2 de enero de 2021.

Sin embargo, 30 años después, estos *aires de esperanza* siguen teniendo múltiples vacíos epistemológicos, conceptuales y de implementación; lo que dificulta que estas vidas, que son consideradas "no hegemónicas" por su identidad de género u orientación sexual, puedan ejercer su ciudadanía plena y gozar de una legitimidad que ha sido (y sigue siendo) cuestionada por los gobiernos de turno, las instituciones y la misma ciudadanía. Como bien lo menciona Walter Bustamante (2011):

> Los derechos fundamentales de las personas LGBT están reconocidos en la Constitución por el hecho de ser ciudadanos y ciudadanas colombianas. Sin embargo, el peso de los prejuicios descritos hace que esa ciudadanía formal sea negada o vulnerada, por lo que ha sido necesario renombrar, volver a nombrar esos derechos [...]. La Corte Constitucional en el ejercicio de sus funciones ha hecho la confirmación de la vigencia de los Derechos Fundamentales en Colombia, también para las personas LGBT. (p. 39)

Por consiguiente, es mediante las diferentes luchas jurídicas y formas de activismo que se ha logrado insertar en la jurisprudencia colombiana el, a veces incómodo, asunto de lo "LGBTIQ+"[1]. La tutela, si bien fue un instrumento que llegó con la Constitución y que ha servido para hacer valer los derechos y dictar medidas coercitivas contra quienes violentan las vidas de otras personas, aún deja entrever otros vacíos y retos en materia de protección, ambiente político y laboral y, sobre todo, en la vida cotidiana de estas subjetividades, pues diariamente se presentan casos de vulneración de derechos por razones de identidad de género u orientación sexual. Por lo tanto, el presente texto, inscrito en la temática "Movilizaciones sociales, nuevas expresiones de la ciudadanía", busca reflexionar, de manera crítica, en torno al siguiente asunto: ¿Cómo han sido las luchas que han dado los movimientos de género y sexualidad por el reconocimiento y agenciamiento político en el marco de la jurisprudencia colombiana desde la Constitución Política de Colombia de 1991?

Así pues, el texto estará dividido en cuatro secciones. En una primera parte, se presentará el recorrido que han hecho los movimientos de género y sexualidad en Colombia y su lucha por los derechos de las personas LGBTIQ+. En una segunda parte, se hará una mirada crítica del rol que ha tenido la Corte Constitucional como entidad rectora para los derechos de las personas disidentes del género y la heterosexualidad.

1. LGBTIQ+ es una sigla que se usa para hablar de personas lesbianas, gais, bisexuales, trans, intersexuales, *queer* y otras. Se comprende su carácter reduccionista y que deja por fuera a múltiples subjetividades que no quieren ser categorizadas. Por lo tanto, se usará entre comillas al principio, para poner una postura crítica, pero luego se dejará sin comillas.

En la tercera parte, se presentará una reflexión sobre cómo las desigualdades y violencias contra las personas con identidades de género u orientaciones sexuales no hegemónicas se siguen manteniendo, a pesar de tener una carta de derechos que protege a la ciudadanía; así mismo, se abordará la problemática sobre qué tan real ha sido el derecho al desarrollo de la libre personalidad en entornos escolares, laborales y el mismo activismo. En la cuarta parte, se hará una recorrido crítico por la institucionalidad artística y cultural del país, que se construye desde un marco jurídico donde prevalecen una serie de prácticas artísticas dominantes que excluyen las prácticas, expresiones y escrituras artísticas que los movimientos sociales LGBTIQ+ han construido, con la intención de crear caminos para subvertir, tensionar y generar fracturas en el pensamiento hegemónico, que aún concibe a las personas con identidades de género u orientaciones sexuales no hegemónicas como "invitadxs"[2] externos de la sociedad colombiana.

Se hará uso de las diferentes apuestas teóricas que, desde los estudios de género, los feminismos y transfeminismos han generado una mirada crítica frente a las realidades que viven las personas LGBTIQ+ en el marco de derechos que debería infundir una Constitución Política, entre ellxs: Paul B. Preciado, Walter Bustamante, Camila Esguerra Muelle, Mara Viveros, Gloria Anzaldúa, Judith Butler, entre otrxs. Además, se dejará abierta la reflexión sobre los retos y reflexiones latentes en estos 30 años de Constitución Política de Colombia, en materia de participación política, libre ejercicio de la ciudadanía, salud, trabajo y educación.

Memoria LGBTIQ+

El recorrido de los movimientos de género y sexualidad en Colombia, y su lucha por los derechos de las subjetividades LGBTIQ+, encuentra en la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 una promesa de un Estado social de derecho que busca, entre otras cosas, la igualdad de todas las personas ante la ley.

Si bien este fue un avance en materia jurídica para las subjetividades LGBTIQ+, hubo un gran hito previo a la Constitución Política de Colombia de 1991 y fue la despenalización de la homosexualidad en 1980. El Código Penal de 1936, en el título XII, contemplaba como un crimen la homosexualidad. Así lo describía:

2. Como postura crítica frente a las violencias del lenguaje que buscan reducir en el *masculino* (los, todos, etc.) a las múltiples subjetividades, reafianzando una hegemonía *masculina* y heterosexual, se usará la "x" para contrarrestar (al menos en este texto) ese poder discursivo que ha invisibilizado a esas expresiones "otras" de la ciudadanía. Siguiendo los planteamientos de Gloria Anzaldúa, es también una forma de descolonizar el lenguaje (Anzaldúa, 2016).

> El que ejecute sobre el cuerpo de una persona mayor de diez y seis años un acto erótico sexual, diverso del acceso carnal, empleando cualquiera de los medios previstos en los artículos 317 y 320 [violencia carnal y estupro], estará sujeto a la pena de seis meses a dos años de prisión. En la misma sanción incurrirán los que consumen el acceso carnal homosexual, cualquiera que sea su edad. (art. 323)

Ahora bien, por "homosexuales" se hablaba en aquella época de todas las personas que hoy llamamos LGBTIQ+ y quienes, con el pasar del tiempo, han luchado también por enunciarse y reinventarse discursivamente como colectivo.

En los ochentas, al derogarse el Código Penal de 1936, mediante el Decreto-Ley 100 de 1980, el caminar de los movimientos de género y sexualidad estuvo marcado por un activismo del VIH/sida en el país, esto debido a que, en ese mismo año, se registró el primer caso en Colombia. Así mismo, se realizó la primera marcha "homosexual", hoy llamada Marcha de la Ciudadanía Plena LGBT, e 28 de junio de 1982.

En los noventas, la Constitución Política de 1991 no detuvo las violencias hacia las personas disidentes de la heterosexualidad y del género. El supuesto principio de "igualdad" se veía aún afectado por las diferentes formas de discriminación que enfrentaban estas subjetividades, si bien la tutela fue un instrumento para hacer valer múltiples derechos, aún en el diario vivir de estas personas, los escenarios de crimen y afectaciones de diferentes tipos seguían (y siguen) presentándose (Alegría, 2017). Así pues, la lucha también fue discursiva. Por ende, "homosexual" como categoría patologizante y criminalizante fue reemplazada por un *esencialismo estratégico* llamado LGBT (Spivak, 1987). Esta sigla, de cierta manera, trazó una suerte de agenda en los movimientos de género y sexualidad, pues los distintos grupos o colectividades empezaron a movilizar intereses propios desde las realidades gais, lesbianas y de personas transgénero, conllevando así, a una necesidad, aún presente, de articulación.

En los dos mil, fue evidente una visibilización en diferentes espacios: las calles, los medios de comunicación y la agenda política. Visibilización que siguió siendo *insuficiente* y cargada de conceptos, historicidad y discursos estereotipados de las personas LGBTIQ+ (Alegría, 2017; Sánchez, 2015). Nacieron medios de comunicación[3] como la primera emisora LGBT colombiana: Radio Diversia más LGBT que nunca, el portal Sentiido, el programa de televisión "El Sofá" de Canal de Capital, entre otros, como apuestas que buscaban darles contenido a los asuntos de género y sexualidad por fuera de las representaciones estereotipadas de los medios de comunicación tradicionales. En la siguiente década, hubo otros actos jurisprudenciales como aquellos que posibilitaban

3. En décadas anteriores, habían existido otros medios de comunicación relacionados con problemáticas y asuntos de género y sexualidad como *Ventana Gay*, revista *Acénto* y *El Otro*.

el matrimonio entre parejas del mismo sexo, la modificación del sexo en el documento de identidad de las personas trans, la adopción de niñxs por parte de parejas del mismo sexo, entre otros temas, que se extenderán en el siguiente apartado. Es importante mencionar que el 7 de mayo de 2018 se firma el Decreto 762 que adopta "la política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas"[4], pero a octubre del 2020, aún no se ha definido su ruta de implementación.

Si bien, este es un recorrido corto y deja por fuera muchas luchas y procesos que las personas LGBTIQ+ han liderado para lograr obtener derechos negados y vivir libres de violencias, es una breve reseña que demuestra el difícil camino que estas subjetividades han (y siguen) atravesado en un país que, aún con una Constitución Política como la de 1991, plantea diferentes retos para que se logren principios tan anhelados como la "igualdad" y la libertad.

Rol de la Corte Constitucional

Este apartado se centrará en revisar cómo han sido las relaciones, avances, aportes y vacíos de la Constitución Política de Colombia de 1991 con respecto a las subjetividades disidentes del género y la heterosexualidad. También, busca ofrecer una mirada sobre el rol que ha tenido la Corte Constitucional como entidad garante de los derechos plasmados en la carta magna. Por lo tanto, se abordarán dos aspectos que tienen como objetivo dejar abierta una reflexión sobre el accionar que ha tenido esta compleja relación. Dichos aspectos son: a) La Constitución como promesa de democracia para *las vidas gobernables*[5] *y* b) La tutela como oportunidad.

4. Decreto número 762 de 2018.
5. Tomado de las reflexiones sobre gobernabilidad que hace Judith Butler en *Vida precaria* (2006). Ella dialoga con la propuesta de Michel Foucault sobre que "la gobernabilidad entendida como el modo en el que el poder político administra y regula poblaciones y cosas se ha vuelto la principal forma de vitalizar el poder estatal" (p. 80). Frente a esto, ella afirma que la gobernabilidad también funciona con instituciones y discursos no estatales e incluso aquellos que no han sido legitimados por autoridades establecidas (p. 81). Así mismo, se tiene en cuenta el análisis que Ana Lafraconi (2017) hace sobre la infancia y la politización, tomando como referente los aportes de Walter Benjamín. Ella menciona que hay "vidas gobernables y gobernadas desde el presupuesto de su apoliticidad, que se quieren ajenas a los elementos y factores *públicos y políticos* que intervienen en su constitución" (p. 67).

La Constitución como promesa de democracia para las vidas gobernables

Las vidas gobernables se pueden comprender como aquellas subjetividades que subyacen ante los intereses políticos y burocráticos de esos "otros" que, legitimados o no legitimados por *autoridades* gubernamentales, buscan conservar una lógica de control que quiere mantener el poder y el *statu quo* de las cosas (Butler, 2006). En otras palabras, esas *vidas gobernables* podrían ser aquellas que están por fuera de las normas hegemónicas, como es el caso de las personas LGTBIQ+, y que están en una constante lucha por sus derechos, sus vidas y sus sueños, los cuales pueden ser violentados por *autoridades* legitimadas o ilegítimas.

Por lo tanto, esas *vidas gobernables*, como se ha querido proponer en este texto, se pueden aterrizar al contexto colombiano como las personas que, por su identidad de género u orientación sexual no hegemónica, han estado sujetas a diferentes formas de exclusión tanto por los gobiernos estatales como por otras personas u organizaciones que les violentan por estar por fuera de la norma cisgénero y heterosexual. Así pues, en relación con la Constitución Política de 1991, se podría decir que el caminar por los derechos ha estado acompañado de situaciones de diferentes tonalidades y matices. Por ende, la *carta magna* colombiana puede leerse como un *detonador de democracia* que logra despertar ciertos sentimientos inspiradores por su tinte soñador, *equitativo* e *igualitario.* Puntualmente, hay tres artículos que son fundamentales, pero no suficientes ni explícitos, y que de una manera tímida dan cabida a las subjetividades con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, en los diferentes ejercicios de participación, oportunidades y libre desarrollo en el contexto colombiano. Estos son:

Tabla 1. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la Constitución Política de 1991

Artículo 13	Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
Artículo 16	Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.
Artículo 40	Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Fuente: Constitución Política de Colombia de 1991.

Pero frente a esas promesas surgen algunos interrogantes: ¿Qué tan cercano ha sido esto a las realidades disidentes del género y la heterosexualidad?, ¿qué tanto se ha logrado avanzar en materia de derechos? y ¿qué tanto representa la Constitución Política de Colombia de 1991 a estas subjetividades? Quizás empezar por reconocer que la Constitución fue "un contrato heterosexual" (Curiel, 2013, p. 42), construido en su gran mayoría por sujetos blancos y privilegiados, como lo plantea Ochy Curiel (2013) en su texto *La nación heterosexual*, que pueda dar pistas para problematizar aún más esas preguntas que surgen 30 años después.

Si bien dichos *acuerdos* convertidos en derechos emanan aires de esperanza, la realidad es a otro precio. La participación política de personas LGBTIQ+ sigue siendo escasa y, por consiguiente, la toma de decisiones en materia de salud, educación y trabajo aún tiene vacíos importantes como, por ejemplo, escenarios laborales libres de transfobia, instituciones educativas con ambientes respetuosos para niñxs con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas y procesos más justos y armónicos en el sistema de salud para las personas trans, esto sin mencionar el escaso reconocimiento y procesos pedagógicos para que la sociedad en general comprenda otras realidades que viven las personas de género fluido, no binaries u otras que se construyen de maneras "diferentes" a la norma heterosexual y cisgénero. En otras palabras, esto representa un reto gigante para los procesos de democracia que atraviesa el país.

La tutela como oportunidad

Si algo logró la Constitución de 1991 fue dejar un instrumento que cualquier ciudadanx pudiera exigir y hacer valer sus derechos por la vía legal y fueron las personas LGBTIQ+ quienes lo empezaron a hacer (Alegría, 2017; Curiel, 2013; Lemaitre, 2003; Zambrano, 2019). Esto trazó un camino también para que activistas, defensorxs de derechos humanos y organizaciones que trabajaban en género y sexualidad fueran construyendo diferentes agendas. Por un lado, hubo quienes enfocaron sus esfuerzos por hacer cumplir la Constitución en materia de derechos como el matrimonio de parejas del mismo sexo o la adopción de niñxs por parte de estas familias, pero hubo quienes han enfocado su trabajo por hacer valer los derechos de libertad, no discriminación y por generar puentes entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos para que no se sigan asesinando y reduciendo a quienes se construyen y desean de una manera diferente a la hegemónica. Uno de los primeros casos fue la acción de Tutela T-097 de 1994 en la que se demandó el retiro de un estudiante en la Escuela de Carabineros de Villavicencio, Meta, porque se presuponía que su "conducta homosexual" no era aceptada[6].

6. Sentencia N.° T-097/94. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-097-94.htm Fecha de consulta: 04/09/2020.

Otras de las sentencias "hitos", solo por mencionar algunas, son: la C-029 de 2009 que reconoce derechos para las parejas del mismo sexo como "patrimonio de familia inembargable y afectación de bienes inmuebles a vivienda familiar; obligación de prestar alimentos; derechos migratorios para las parejas, residir en el departamento de San Andrés y Providencia; garantía de no incriminación en materia penal"[7], entre otros. También están la T-063 de 2015 que resuelve que las personas trans puedan modificar el sexo en el registro civil[8], la SU-214 de 2016 que da vía libre al matrimonio entre personas del mismo sexo[9] y la C-683 de 2015 que tuteló la adopción de niñxs por parte de estas parejas[10], entre otras.

Si bien, pareciera que en materia de logros jurisprudenciales las personas LGBTIQ+ tienen una "suficiente" protección de sus derechos, en las calles, estas realidades se ven enfrentadas a factores contextuales que van desde posturas ultraconservadoras, religiosas y grupos armados que pasan por alto todo lo aprobado por la Corte Constitucional. Se plantea como reto que, después de 30 años, se piense de manera colectiva y participativa una estrategia que permita que aquellas *vidas gobernables* puedan emerger desde sus propias construcciones y sueños en un país que promete mucho en el papel, pero que en el día a día sigue reproduciendo las violencias y desigualdades con las personas que subvierten los sistemas binarios, el régimen heterosexual y el cisgenerismo.

Desigualdades, violencias y libre desarrollo de la personalidad

El sábado 5 de septiembre del 2020, mientras realizaba un recorrido por el bicicarril[11] habilitado por la carrera séptima en la ciudad de Bogotá, la alcaldesa Claudia López fue atacada verbalmente por un ciudadano que airadamente la increpaba por ser una mujer *homosexual* y, según él, querer imponer a "los niños" sus preferencias sexuales, como si de una suerte de ideología se tratara. Y sí, para las personas antiderechos, el movimiento social por los derechos de las personas LGBTIQ+ más que una movilización justa y necesaria, es una ideología aterradora que tiene como único propósito *homosexualizar* a cualquier persona incauta y convertir al país en la nueva Sodoma y Gomorra. Para muchas personas este suceso quizá puede pasar desapercibido, ser

7. Sentencia N.° C-029/09. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-029-09.htm Fecha de consulta: 04/09/2020.
8. Sentencia N.° T-063/15. https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-063-15.htm Fecha de consulta: 04/09/2020.
9. Sentencia N.° SU214/16. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU214-16.htm. Fecha de consulta: 04/09/2020.
10. Sentencia N.° C-683 de 2015. https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-683-15.htm Fecha de consulta: 04/09/2020
11. Los bicicarriles son espacios que la ciudad de Bogotá ha destinado para que se movilicen en bicicleta usuarixs en la ciudad.

tan solo la expresión histérica de un fanático religioso o un acontecimiento sin mayor trascendencia, sin embargo, para las personas LGBTIQ+ este es un mensaje claro de alerta.

Pues si la alcaldesa, que tiene un esquema de seguridad enorme a su alrededor, que llegó a donde está, elegida democráticamente por la mayoría de lxs bogotanxs, puede ser blanco de un ataque verbal de este tipo, ¿qué le espera entonces a lxs ciudadanxs de a pie que tienen estilos de vida que se salen de los límites de las normas del género y la sexualidad?, ¿a qué tipo de actos discriminatorios tienen que hacer frente, si el fanatismo religioso y las ideas políticas reaccionarias siguen ganando terreno en el panorama político del país? Estas son tan solo algunas de las preguntas que se pueden hacer en un panorama nacional en el que aún, querer ser quien se quiere ser, se convierte en un dispositivo de violencias y desigualdades que se pueden exacerbar por matrices de opresión como la identidad de género, la orientación sexual, la pertenencia étnica, la discapacidad, la clase o el lugar de procedencia, solo por mencionar algunas de las formas de exclusión. Este panorama nos invita a comprender la perspectiva interseccional que diferentes investigadorxs del género y la sexualidad han complejizado, entre ellxs: Devon W. Carbado, Kimberlé Williams Crenshaw, Vickie M. Mays, Barbara Tomlinson y en Colombia, Mara Viveros.

Así pues, según la Constitución Política de Colombia de 1991, este es un país que respeta y garantiza el derecho al libre desarrollo de la personalidad, no obstante, hoy en día, aún se imparte en la gran mayoría de las instituciones educativas del país una educación sexual retrógrada y pacata que no tiene el interés en brindar una formación integral que les permita a lxs niñxs y jóvenes acceder a una información clara y eficaz sobre la salud sexual y reproductiva. Si bien el país ha adoptado algunas medidas para prevenir las violencias contra estudiantes LGBTIQ+ y tener ambientes escolares más "inclusivos" como la Ley 1620 de 2013, también llamada *Ley de Convivencia Escolar*, aún es necesario un modelo educativo que le ponga freno a la reproducción de viejos estereotipos de género que, de fondo, justifican la violencia hacia las mujeres, su cosificación y, desde luego, la dominación masculina mediante un modelo pedagógico decimonónico que se basa, en múltiples ocasiones, en propuestas coloniales, religiosas y alarmantemente racistas, clasistas y violentas con las subjetividades LGBTIQ+. Solo por mencionar algunas cifras, en la Encuesta de Clima Escolar en Colombia 2016, realizada por Colombia Diversa y Sentiido, el 67 % de los estudiantes con orientaciones sexuales no hegemónicas manifestaron sentirse insegurxs en su colegio por esta razón, y el 54,8 % afirmó inseguridad por la forma como expresa su género (Sentiido y Colombia Diversa, 2016).

Todo lo anterior, nos lleva a otro punto importante que quedó plasmado en el artículo 16 de la Constitución Política de Colombia de 1991: el derecho al libre desarrollo

de la personalidad, un aspecto que para las personas LGBTIQ+ ha sido un foco de múltiples formas de violencias y exclusión. Así pues,

> el derecho al libre desarrollo de la personalidad se ubica en los derechos fundamentales cuyo objeto tiene la particularidad de tutelar una esfera vital del individuo, esto es, la construcción de su plan o proyecto vital, pero que al mismo tiempo describe un comportamiento genérico, pues ciertamente ampara, como norma abierta, diversas posibilidades de comportamientos o conductas que pueden ser muy dispares, a través de las cuales el individuo ejerce tal derecho, asegurando de esta forma un hacer permitido que puede oponer a terceros. De aquí que el libre desarrollo de la personalidad como derecho fundamental se erija en una garantía de alternativas, al acceder realizar cualquiera de las actuaciones posibles que encajen en su objeto y que obviamente dependerán de las particularidades de cada individuo. (Del Moral, 2012, p. 66)

Por lo tanto, ser una persona LGBTIQ+ es carecer de reconocimiento al derecho del libre desarrollo de la personalidad, pues sus trayectorias y experiencias son vistas como peligrosas, *anormales*, antinatura y ofensivas para el pensamiento y *comportamiento* hegemónico, cisgenerista y heterosexual de la sociedad colombiana. En el caso de las mujeres lesbianas se hace evidente el silenciamiento que conlleva a una inexistencia de las diferentes esferas de la sociedad, un ostracismo que invisibiliza las violencias que se ejercen contra estas subjetividades (Esguerra, 2006), algo similar pareciera suceder con las personas bisexuales, *no binaries*[12] o quienes se construyen por fuera de lo LGBTIQ+. El gay y homosexual es aquel sujeto enfermo que ofende el curso natural del ser humano, que tiene un comportamiento patológico por sus prácticas sexuales y que puede ser concebido como aberrante y anormal (Alegría, 2017; Avella, 2015; Bustamante, 2008; Sánchez, 2019).

En el caso de las personas con experiencia de vida trans, intentar ejercer el libre derecho de la personalidad supone "Vivir bajo sospecha" (Colombia Diversa, 2017), es decir, que carecen de este derecho porque se considera que las personas trans no son conscientes de lo que son o que sufren algún tipo de trastorno (de hecho, para acceder al sistema de salud deben ser diagnosticadas con disforia de género; es decir, el régimen médico clínico dictamina violentamente quienes deben ser). Es aquí donde opera un régimen farmacopornográfico (Preciado, 2014) que busca controlar los cuerpos *aberrados* y controlar, valga la redundancia, su tránsito mismo.

12. Las personas no binaries son aquellas que subvierten los sistemas binarios de lo "masculino" y lo "femenino".

Así pues, existe un alto nivel de negación a la autodeterminación del cuerpo trans que, como se mencionó con anterioridad, requiere actualmente el diagnóstico o validación por parte del sistema médico para poder dar comienzo a un tratamiento de reemplazo hormonal que permita a una persona trans iniciar un proceso de transición por el género. Por ende, es notorio que el libre derecho de la personalidad de las personas trans, además de ser vulnerado, se correlaciona con otros derechos que se ven violentados por estos mecanismos de dominación y control (escuela, trabajo, familia) que extienden la vulneración de otros derechos como la salud, la educación, el trabajo y la vivienda. En suma, este escenario trae implicaciones negativas para la comunidad trans; por ejemplo, son puestas en sospecha cuando quieren acceder a algún beneficio financiero como solicitar un crédito, arrendar un inmueble, pasar algún control donde se exija presentar un documento de identidad (pasaportes, retenes, ingresos a cualquier establecimiento), formalizar un contrato laboral, entre otros. Es como si existiera un régimen de anulación de las identidades trans, tal situación abre la puerta para que se replanteen las formas en las que se ha intentado implementar aquella Constitución del 91 que, en el papel, da cabida a todas las subjetividades que habitan en Colombia. Aquí es clave hacer un llamado para que se evidencie la poca apropiación, difusión y validación del libre desarrollo de la personalidad para aquellas *vidas gobernables* que son sujetas constantemente a violencias en los entornos familiares, laborales, institucionales, educativos, comunitarios y dentro del sistema de salud, solo por mencionar algunos espacios.

Por lo tanto, ser una mujer trans[13] en Colombia puede llegar a convertirse en una condena de muerte. Sí, el país, con todas sus leyes y decretos, afirma ser la "nación del respeto" al libre desarrollo de la personalidad, pero para una persona trans su expectativa de vida se reduce únicamente a 35 años (Colombia Diversa, Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans [GAAT] y Diversas Incorrectas, 2018) y esto es así porque, inmediatamente después de que decide iniciar su transición por el género, pareciera que su condición humana se viera reducida a nada y, así mismo, su acceso a la ciudadanía plena y a los derechos fundamentales. Por ende, terminar el bachillerato, acceder a la educación superior, conseguir un trabajo, vivir la vida en general, se convierte en una misión casi que imposible, pues la verdad es que, en este país, el derecho a la libre personalidad tiene límites, y ser trans sin duda los excede por completo. Ahora bien, la situación se pone peor aún si se es una mujer trans negra o indígena. *¡Qué horror!* En este caso, todos los límites de la hegemonía fueron pasados por alto y la estructura racista, tránsfoba y misógina que compone las raíces de la

13. Desde la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) le apuestan a usar el término Trans en mayúscula como una apuesta colectiva que busca resaltar esta categoría como propia, política y reivindicativa.

sociedad colombiana, extienden su fuerza represora para hacerle saber a esa persona que es una "indeseable" o una "aberrada" que tendrá que luchar con manos y dientes para sobrevivir con dignidad.

En los últimos años, la ola de migración que ha llegado a Colombia desde Venezuela ha demostrado que existe otro límite para eso del respeto al desarrollo de la libre personalidad. Y es que pareciera que, si se es extranjero, de inmediato se perdieran todos los derechos; la xenofobia de la "ciudadanía colombiana" es descaradamente escandalosa y provoca la precarización de las vidas de las personas migrantes, como si la migración fuera solamente una cuestión de fronteras físicas. Sería muy ilustrativo imaginar la situación que tendría que enfrentar una mujer trans migrante y afrodescendiente, o una mujer lesbiana con discapacidad, que decide cruzar la frontera a través de algún paso fronterizo ilegal en algún lugar de Cúcuta[14], sin duda el riesgo a ser vulnerada en todos los sentidos es altísimo y emerge una pregunta: ¿Dónde quedaría aquí el respeto por el libre desarrollo de la personalidad?, teniendo en cuenta que no hay una mirada interseccional amplia y que, en muchas ocasiones, hacer el puente entre las epistemologías feministas y transfeministas con el accionar político es un reto casi que inviable. Seguramente sus derechos quedarían reducidos a las páginas de la Constitución, ya que en la vida real, en el día a día de las personas *empobrecidas*, violentadas y condenadas al silencio, por el prejuicio y la discriminación, esos famosos artículos de la Constitución son una suerte de discursos vacíos que hoy, después de 30 años, se traducen a una descarnada realidad material que viven aquellxs que se escapan de lo que se supone debe ser "normal".

Por otra parte, derechos fundamentales, como el respeto a la vida, son objeto de una negligente aplicación, en especial, cuando se trata de sujetos que no encajan dentro del sistema heterosexual y cisgenerista actual. Aún, con una Constitución que a la vista de un buen lector podría decirse que aterrizó del cielo, hay quienes no sienten que su vida podría garantizar su existencia. Y no porque no la garantice, sino porque, en muchos casos, no se aterriza a la realidad y la práctica cotidiana de esas *vidas gobernables* que habitan y conviven en Colombia.

Prácticas artísticas LGBTIQ+: marco constitucional e institucional

Tres décadas han pasado desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. Son muchos los debates que se han dado en torno a los derechos humanos, pero también en su relación con los derechos culturales. Los movimientos sociales LGBTIQ+ no han sido ajenos a estos debates, y como respuesta a los vacíos institucionales han encontrado en

14. Cúcuta es la capital de Norte de Santander en Colombia. Una de las ciudades que colinda con la frontera geopolítica con Venezuela.

las prácticas artísticas alternativas una posibilidad de expresarse y de hacer visible su existencia desde un ejercicio de memoria.

En ese sentido, de los 15 artículos en los que la Constitución aborda "la cultura", 3 de ellos constituyen el marco constitucional con el cual se estructura la institucionalidad artística y cultural de Colombia. En primer lugar, el artículo 70 establece que:

> El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

Por su parte, el artículo 71 establece que: "La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura". Así pues, lo que se comprende como "identidad nacional" no se han contemplado históricamente en los diferentes planes de desarrollo de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales, aquellas prácticas, expresiones y escrituras artísticas que se escapan de la mirada heterosexual y cisgénero de la cultura, como lo son, las prácticas artísticas de los movimientos sociales LGBTIQ+.

En este contexto, los artículos 70 y 71, así como el artículo 72, el cual establece que "el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado", son el marco constitucional que daría lugar años después a la creación del Ministerio de Cultura de Colombia por medio de la Ley 397 de 1997, "por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias", o la también llamada Ley General de Cultura. Esta ley se constituye como la posibilidad jurídica e institucional de crear un sector artístico y cultural en el país, desde el cual diferentes artistas, agrupaciones, colectivos y fundaciones pueden fortalecer sus procesos artísticos por medio de incentivos y estímulos por parte del Estado.

La consolidación de un sector artístico y cultural en el país genera un ambiente para que ciudades como Bogotá creen entidades para promover los derechos artísticos y culturales: la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá, creada en 2006, y el Instituto Distrital de las Artes, en 2010. En este marco institucional de las artes y la cultura, se estructuran prácticas artísticas dominantes desde las cuales son otorgados muchos de estos incentivos y estímulos. Aquellas prácticas artísticas dominantes como las artes plásticas y visuales, el cine o artes audiovisuales, el teatro, la danza, la música y la literatura constituyen las rutas de acceso a las artes y el deber ser de lxs artistas.

Así pues, los derechos culturales y el acceso a las artes se ven cohesionados por una estructura institucional que no contempla el diálogo con los movimientos sociales LGBTIQ+, en relación con sus prácticas, expresiones y escrituras artísticas; dificultando así, que estos puedan acceder a las diferentes estrategias de fomento que se promulgan desde la Ley 397 de 1997 y desde la Constitución Política de 1991. En consecuencia, los movimientos sociales LGBTIQ+ han respondido desde espacios que no hacen parte de la institucionalidad, ni de los circuitos de arte tradicionales como los museos y las galerías de arte, entre otros. Así pues, en el caso de las colectividades gay, principalmente, los espacios de homosocialización como discotecas, bares y clubes, así como el espacio público en el marco de la Marcha de la Ciudadanía Plena LGBT, se han constituido como espacios de circulación artística, en los cuales encuentran condiciones de posibilidad desde el transformismo y el *drag*, con apuestas transdisciplinares que se salen de la estructura institucional gubernamental.

En un país como Colombia, atravesado por marcadores de diferencia y un conflicto armado con cerca de 3477[15] víctimas de las colectividades LGBTIQ+, las prácticas artísticas de las personas disidentes del género y la heterosexualidad son de suma importancia, porque realizan un ejercicio de memoria, de paz y reconciliación; no solo en clave de lograr una garantía de los derechos culturales, sino también de los derechos humanos.

En ese sentido, las artes se constituyen como una ruta para que estas prácticas de los movimientos sociales LGBTIQ+ emerjan desde espacios como la academia, lo local y lo comunitario. Como muestra de ello, cabe resaltar el encuentro *drag*, transformista y *queer*: *La noche y las luciérnagas*, el cual, mediante exposiciones fotográficas, apuestas performáticas, procesos de formación y un trabajo robusto con medios de comunicación, entre otras cosas, pone en diálogo prácticas artísticas y prácticas culturales de las colectividades LGBTIQ+, que devienen de su lucha para sobrevivir (Zambrano, 2019). Este encuentro organizado por la Facultad de Artes ASAB de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas cuenta con cuatro ediciones a la fecha desde el año 2017 y se sitúa al margen de las lógicas de los circuitos de arte tradicional y de las prácticas artísticas dominantes de la institucionalidad. Pero, a su vez, pone en diálogo las prácticas artísticas LGBTIQ+ con contextos académicos, comunitarios, empresariales y de los activismos en género y sexualidad. Si bien, *La noche y las luciérnagas* se realiza en la ciudad de Bogotá, en él han participado artistas *drag*, transformistas y *queer* de ciudades como Medellín, Cali, Pereira y artistas provenientes de Venezuela, resultado de la ola de migración de los últimos años. Así pues, la universidad pública se convierte en un espacio otro, desde el cual las prácticas artísticas LGBTIQ+ encuentran una plataforma de visibilización y de construcción de memoria.

15. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2020). En: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Por otro lado, en 2020 al entrar en vigencia el plan de desarrollo "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI" liderado por la alcaldesa mayor de Bogotá, Claudia López, entidades como el Instituto Distrital de las Artes le apostaron al

> reconocimiento de prácticas artísticas y culturales comunitarias, para el fortalecimiento del tejido social, que contribuyan a la construcción de la memoria, reconciliación y reparación simbólica en territorios afectados por múltiples trazadores de violencias y en donde el acceso a las artes ha sido restringido. (Idartes, 2020, p. 1)

Todo esto, desde la línea estratégica "Arte y memoria sin fronteras", que contempla múltiples enfoques diferenciales como el de *género* y el *LGBTIQ+*, desde los cuales se busca reconocer las acciones artísticas urbanas y rurales en torno a las experiencias de los movimientos sociales LGBTIQ+, su trayectoria y experiencia desde la resistencia y memoria en su relación con las artes.

En consecuencia, Bogotá ha abierto una puerta para tensionar la institucionalidad y burocracia propias de la gestión pública; señalando cómo estas deben abocar sus esfuerzos a favor de las prácticas artísticas LGBTIQ+ para garantizar su acceso a las artes, desde un constante trabajo en comunidad con los movimientos sociales LGBTIQ+ y sus apuestas desde la resistencia y la sobrevivencia. El transformismo y el *drag* son tan solo dos ejemplos de las prácticas, expresiones y escrituras artísticas que devienen de los movimientos sociales LGBTIQ+. En efecto, desde las artes hay apuesta por la visibilización de las personas con orientaciones sexuales o identidades de género no hegemónicas, en la lucha por su derecho a la vida y al libre desarrollo de la personalidad y será necesario transformar diferentes escenarios institucionales para sobrepasar las nociones de prácticas artísticas dominantes y lograr un asertivo acceso a la cultura.

A modo de reflexión

A 30 años de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, aún quedan retos importantes por considerar:

a) Si bien las personas LGBTIQ+ en Colombia cuentan con una gama de derechos en el papel, en la vida diaria siguen siendo evidentes y constantes las formas de discriminación, exclusión y violencia en ámbitos como el trabajo, la salud, la participación política, la vida en comunidad, el transporte, la educación, en el trato que ejerce la fuerza pública contra ellas, entre otros. Se hacen necesarios ejercicios que permitan el derecho a vivir libres de miedo y violencia.

b) Es importante un compromiso real por parte de los gobiernos para que se cree un diálogo y un plan de trabajo efectivo que permita reconocer las necesidades de las personas LGBTIQ+ y, sobre todo, que garanticen la existencia de mecanismos efectivos de denuncia, acción y protección de estas *vidas gobernables*.
c) Es fundamental que las artes y las comunicaciones sirvan como medios para visibilizar y dar a conocer los procesos de las personas LGBTIQ+. También, se hace cada vez más evidente un llamado a la articulación de los movimientos de género y sexualidad para que creen agendas conjuntas que permitan impulsar cambios y hacer seguimiento a la jurisprudencia colombiana.

Referencias

Alegría, A. (2017). *Sacando el televisor del closet: la visibilidad del sujeto gay y la sujeta lesbiana desde las representaciones en series y telenovelas colombianas* (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Anzaldúa, G. (2016). *La frontera. La nueva mestiza*. Capitán Swing Libros, S.L.

Bustamante, W. (2008). El delito de acceso carnal homosexual en Colombia. Entre la homofobia de la medicina psiquiátrica y el orden patriarcal legal. *Co-herencia*, *5*(9), 113-141.

Bustamante, W. (2011). La Corte Constitucional y su tarea de renombrar los derechos humanos de la diversidad sexual y de género. *Diálogos de derecho y política*, *7*(2), 32-52.

Butler, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Editorial Paidós.

Carbado, D., Crenshaw, K., Mays, V. y Tomlinson, B. (2013). Intersectionality: Mapping the Movements of a Theory. *Du Bois review: social science research on race*, *10*(2), 303-312.

Colombia Diversa. (2017). *Vivir bajo sospecha. Estudios de caso: personas LGBT víctimas del conflicto armado en Vistahermosa y San Onofre.* Editorial Colombia Diversa.

Colombia Diversa, Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) y Diversas Incorrectas. (2018). *Informe sombra para el comité de la CEDAW. Situación de mujeres lesbianas, bisexuales y personas trans en Colombia 2013-2018*. Editorial Colombia Diversa.

Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.

Curiel, O. (2013). *La nación heterosexual*. Brecha lésbica y en la frontera.

Decreto 762 de 2018. (2018, 7 de mayo). *Política pública garantía de los derechos sectores sociales LGBTI.* https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-762-del-7-de-mayo-de-2018-politica-publica-garantia-de-los-derechos-sectores-sociales-lgbti

Del Moral, A. (2012). El libre desarrollo de la personalidad en la jurisprudencia constitucional colombiana. *Cuestiones Jurídicas*, *6*(2), 63-96.

Esguerra, C. (2006). Decir nosotras: actos del habla como forma de construcción del sujeto lésbico colectivo y de mujeres LBT (lesbianas, bisexuales y transgeneristas) en Colombia. En M. Viveros (Ed.), *Saberes, Culturas y Derechos Sexuales en Colombia* (pp. 131-158). Tercer Mundo Editores del Grupo TM.

Foucault, M. (1967). Espacios otros. *Revista Astrágalo*, (7), 46-49.

Instituto Distrital de las Artes (Idartes). (2020). *Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D*. https://www.idartes.gov.co/sites/default/files/2020-09/Ficha%20Ebid%20Proy%207571.pdf

Lanfranconi, A. (2017). *Walter Benjamin: infancia y politización* (Trabajo de grado). Universitat de Barcelona, España.

Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores.

Ley 95 de 1936. (1936, 24 de abril). *Sobre Código Penal.* Congreso de la República. Diario Oficial N.º 23316.

Ley 397 de 1997. (1997, 7 de agosto). *Ley General de Cultura. Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política; se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura; se crea el Ministerio de Cultura y se trasladan algunas dependencias.* Congreso de la República. Diario Oficial N.º 43102.

Ley 1620 de 2013. (2013, 15 de marzo). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.* Congreso de la República. Diario oficial N.º 48733.

Preciado, P. (2014). *Testo yonqui*. Editorial Espasa Calpe, S.A.

Sentencia C-029/09. (2009, 28 de enero). Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de la Corte Constitucional. (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

Sentencia SU214/16. (2016, 28 de abril). Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de la Corte Constitucional. (M. P. Alberto Rojas Ríos).

Sentencia C-683/15. (2015, 4 de noviembre). Corte Suprema de Justicia, Sala Plena de la Corte Constitucional. (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Sentencia T-063/15. (2015, 13 de febrero). Corte Suprema de Justicia, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. (M. P. María Victoria Calle Correa).

Sentencia T-097/94. (1994, 7 de marzo). Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Sánchez Avella, C. (2015). *Hasta que el amor les dure: debates en torno a las parejas del mismo sexo en el contexto colombiano*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Sentiido y Colombia Diversa. (2016). *Mi voz cuenta: Encuesta de clima escolar LGBT en Colombia 2016*. Editorial Sentiido.

Spivak, G. (1987). In Other Worlds. Essays in Cultural Politics. *Methuen.*

Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. (s.f.). *Registro Único de Víctimas*. https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Viveros, V. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate feminista*, (52), 1-17.

Zambrano, O. (2019). *Trepando el clóset en Bogotá: contra-historias y escrituras drag* (Tesis de Maestría). Universidad Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia.

Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veintiocho

Hacia una historiografía plural en Colombia

Capítulo 28

Hacia una historiografía plural en Colombia

*Aiden Salgado Cassian**
*Alejandro González Santafé***

Introducción

Cuando en Colombia una persona es discriminada por su origen étnico y la noticia trasciende a los medios de comunicación se le presenta casi como un hecho anecdótico. Pero, en realidad, para que se den actos discriminatorios se necesita todo un proceso de construcción cultural en el que se asienta la idea de las diferencias entre las comunidades humanas. Cada gesto discriminatorio es la punta de un iceberg que tiene, en el caso de Colombia, componentes históricos, sociales, religiosos, culturales y económicos. Todos estos ámbitos se mantienen, en gran parte porque la historiografía nacional los promueve. Los imaginarios sociales en torno a la discriminación, aunque se hayan naturalizado, no dejan de ser una construcción social. Por tal razón, este capítulo hace

* Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital. Magíster en Ciencias Políticas y Liderazgo Democrático del Instituto de Altos Estudios Europeos en acuerdo con la Universidad Complutense y la Universidad ESAD de Colombia. Actualmente en trabajo de grado de maestría en Estudios Afrocolombianos en la Universidad Javeriana. Consultivo Distrital y miembro de la Comunidad Negra en el Consejo Territorial de Planeación. Trabaja actualmente en la Alta Instancia de Pueblos Étnicos. Además, es miembro de la Articulación Regional Afrodescendiente (ARAAC). En el 2016 participó en la Mesa de Negociación de La Habana en representación de las comunidades negras, y contribuyó en la construcción del Capítulo Étnico de los Acuerdos. Es escritor. Es un cimarrón, todavía. Publicaciones: coautor del libro *Movimiento social afrocolombiano negro raizal y palenquero: el largo camino hacia la construcción de espacios comunes y alianzas estratégicas para la incidencia de la política en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia (2012). Y del libro *Nuestra América Negra: territorio y voces de la interculturalidad afrodescendiente*, Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Universidad Bolivariana de Venezuela e Instituto de Investigaciones Estratégicas sobre África y su Diáspora, Caracas, Venezuela (2012). Más de 50 artículos publicados en periódicos alternativos y medios digitales como *Las 2 Orillas* y *Prensa Rural*.

** Licenciado en Filosofía de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Creación Narrativa de la Universidad Central, y estudiante de maestría en Investigación Social Interdisciplinar en la Universidad Distrital. Ha publicado artículos en la revista *Semana*, la revista *Iglesia Sinfronteras*, en los portales web *Las 2 Orillas* y *La Oreja Roja*. Es autor del libro *Desmurisiones, cuentos y relatos* en el que aborda temas como la memoria y la violencia.

un recorrido por los distintos factores que se deben poner en entredicho al momento de acordar una historiografía con una visión más amplia de nación. Al conmemorarse los 30 años de la Constitución del 91, la construcción de una visión de país multicultural es una asignatura pendiente, no solo desde el horizonte educativo, sino desde los varios ángulos en los que impera el racismo.

> *"Cuando vosotros sabéis que es imposible ser libre y esclavo a la vez, sino violando a la vez las Leyes Naturales, las Leyes Políticas y las Leyes Civiles. Yo abandono a vuestra soberana decisión la reforma o la renovación de todos mis Estatutos y Decretos; pero yo imploro la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría mi vida y la vida de la República".*
>
> *Simón Bolívar, discurso de Angostura (1819).*

Omisiones actuales e históricas

A cumplirse 30 años de la promulgación de la Constitución Política de Colombia, las reivindicaciones sociales, culturales e históricas planteadas para las personas descendientes de los africanos traídas a las Américas en condición de esclavitud, no han sido en general implementadas por parte del Estado colombiano. Este incumplimiento se da con relación a lo consignado en la carta magna, en particular en los artículos 7 y 13, en el artículo transitorio 55 y en la posterior Ley 70. A pesar de que el Estado colombiano ha reconocido en la anterior ley que es de su responsabilidad la protección integral de los grupos étnicos y la búsqueda de una sociedad pluricultural.

La razón para decir que la Constitución de 1991, o por lo menos su ejecución, no cumple todavía con las intenciones de garantizar el Estado social de derecho de una nación multiétnica es un hecho: la continuidad que se le da al discurso historiográfico de Colombia como una nación blanca y de criollos que se rebelaron contra la Corona española. Este discurso no es un fenómeno relegado al ámbito de la educación básica y media, sino que se utiliza para afianzar la exclusión sistemática que sufre la población afrocolombiana.

En primer lugar, hay que aceptar la relación directa entre marginación étnica y marginación económica. Lo anterior es un ciclo que se perpetúa por medio de las bajas posibilidades de acceso educativo que tiene la infancia afro con relación a la media del país. Así, se entiende que cada acción discriminatoria no es un acto inocente, sino que tiene como objetivo el desenlace o la continuidad de otras acciones denigrantes.

Otra correlación que se puede hacer es que la discriminación es sistemática porque es generalizada, histórica y permanente, al grado de naturalizarse.

Reconocer que hay problemas estructurales de base y que la discriminación parece una línea o proyecto transversal de país es un paso necesario para entender la cuestión y para aceptar que se necesitan acciones profundas y sostenidas en el tiempo. Cada 21 de mayo se conmemora el día de la afrocolombianidad; este es un espacio que corre el riesgo de convertirse en un saludo a la bandera, en una excusa para matizar las carentes condiciones que vive gran parte de la población afrocolombiana. Por eso, se hace necesario ahondar en varios elementos que evidencian el rol que cumple la historiografía nacional en la conformación de los imaginarios con relación a la gente negra. Para lo anterior se habla de la centralidad del tema económico, del problema que encarna la exclusión educativa, de los aportes afro en la independencia y de las posibles vías de solución.

¿La historiografía nacional como historia nacional?

La historia, puede entenderse, en parte, como los hechos que acontecen y de los cuales el ser humano, en general, es testigo. Estos sucesos son objetivos, en tanto que ocurrieron, pero son subjetivos, en parte porque están marcados por la comprensión epistemológica y circunstancial histórica de quienes los vivieron y más aún de quienes los ven a la distancia temporal y espacial. De allí surge la preocupación de si es posible contar la historia tal cual ocurrió. La respuesta es no, pero sí es posible hacer un acercamiento prudente y medianamente objetivo a los hechos. Dicha aproximación ya requiere en sí de una interpretación, la cual está, de forma casi inevitable, mediada por la formación y el horizonte de comprensión de quienes la aborden.

En un plano lineal la enseñanza de la historia respondería al deseo de describir los hechos históricos. Pero en un horizonte más complejo, como es el humano, su enseñanza responde a dos asuntos: ¿por qué? y ¿para qué enseñarla? A partir de estas dos cuestiones es que se diseñan y deciden los contenidos a transmitir; es una historiografía intencional y es lo que se denomina "discurso historiográfico" (Riutort, 1986, pp. 120-122). Y cuando se trata de cuestionar lo que ocurre, es cuando, en su defensa, siempre se denuncia la existencia de un ataque no solo a dicha narrativa, sino también a la institucionalidad y a la nación. Por ejemplo, durante mucho tiempo se insistió en que Colombia era un país eminentemente católico y con esto se desvirtuaban las otras expresiones y espiritualidades. Cuando estos movimientos religiosos levantaron la cabeza para decir que existían, surgieron voces que los definían como un ataque insensato a la moral y al alma de la nación.

Al no ser posible una reconstrucción de la historia, queda la herramienta de la historiografía. En el caso de Colombia, ha existido una narración de la historia nacional que en muchas ocasiones y en otras de forma sistemática ha leído la presencia de los grupos étnicos como un elemento secundario. Esta acción ha tenido dos objetivos, el primero es validar los beneficios históricos de los sectores que salieron más beneficiados con el proceso de independencia, presentándolos como los impulsores del progreso nacional, y segundo, ocultar la existencia de las otras formas de "ser nación". Todo lo contrario, a una visión pluralista de la sociedad.

Hasta hace poco en Colombia no se hablaba, a nivel oficial, del problema de la construcción historiográfica con la posibilidad de valorar las otras miradas. De hecho, la emergencia de las nuevas voces se da porque ellas mismas se posicionan en los procesos reivindicativos en el escenario social y académico nacional (Ley 70 de 1993, art. 39).

Las voces emergentes no vienen a contar algo nuevo en tanto que construyan otros discursos. Lo que realmente vienen a revelar son hechos viejos y repetitivos, en tanto que son las marginaciones que han sufrido por siglos. Así que no se descubren datos anecdóticos y esporádicos, sino una omisión histórica y sistemática de la cual el Estado y por ende la institucionalidad ha sido promotora. No se trata acá de juzgar el discurso de la historiografía en Colombia e intentar que se dé un vuelco en el análisis, lo que se intenta es demostrar que la actual visión, antes de ser parcial ha sido reduccionista.

Hay otra postura que clama por una posición neutral al momento de narrar lo acontecido, pero esta neutralidad, al mostrarse ajena, corre el riesgo de asumir una postura desvinculada de la realidad. Por ello, lo más sensato es plantearse unos objetivos que respondan a qué tipo de nación se quiere construir, a qué tipo de nación se debe cuestionar, a qué tipo de nación se debe pedir perdón, a cuáles son los intereses que corresponden a una acción incluyente y multicultural. Una de las deudas historiográficas con relación a los pueblos étnicos está en el ámbito económico. A continuación, se presentan algunos elementos para la discusión.

La economía como motor de la esclavitud y la esclavitud como motor de la economía

Con frecuencia se habla en los manuales escolares de historia que en las Américas entre los siglos XVI al XIX se dio una economía colonial. Esta se basó en procesos comerciales con los cuales las potencias europeas de la época explotaron las diversas riquezas de las colonias que les pertenecían. Para dicha explotación se recurrió al trabajo forzado de millones de personas de las Indias Orientales y del África. Esto da evidencia de que, al

optar por estas historiografías económicas de Colombia, no se hace una real valoración del rol de la gente negra en la economía colonial. Y aunque se hable de la esclavitud, no se precisa que este trabajo fue el que sustentó la economía de las potencias europeas. La mano esclava fue utilizada como un motor a vapor que se echó sobre su espalda el trabajo de todo el Nuevo Mundo para que sus riquezas fueran vertidas sobre Europa (Arciniegas, 1975).

Los esclavizados fueron un auténtico oro, una mina que producía vastas riquezas. Fue la revolución industrial de la esclavitud de seres humanos. Una gran parte de la mano de obra esclava fue relegada a la extracción minera. Por eso, también hay que decir que sobre la población negra e indígena se aplicó un extractivismo de carne y hueso, pues su trabajo y su dolor generaban bienestar a otros.

La posterior abolición de la esclavitud en las nacientes naciones de las Américas y en particular en Colombia en 1851, no se dio como una dádiva por parte de las dirigencias de la república, sino como el resultado de una presión histórica. Dentro de este campo hay varios matices, al afianzarse la Revolución Industrial se presentó la necesidad de ampliar las fronteras comerciales, pues se entendió que no bastaba solo con acumular la producción en algunas ciudades, sino que se necesitaba ampliar el consumo para poder vender en otras áreas los productos. La riqueza, entonces, no provenía ya de la acumulación de bienes, sino de la capacidad de hacer que estos bienes fueran adquiridos a cambio de un papel moneda. La mano esclava ya no era tan rentable, en tanto que no se manifestaba como un grupo poblacional de gran consumo. La exacerbación del libre mercado se benefició de la abolición. En términos comparativos, es lo mismo que ocurre en épocas más recientes cuando el mercado engulle grandes masas poblacionales que en otros tiempos no eran tenidas en cuenta.

La esclavitud ha sido una de las formas más crueles de capitalismo moderno, ejecutada de forma sistemática y amparada por todas las formas de poder, incluida, en no pocos casos, la eclesiástica. No se trata acá de asumir una postura desde la moral, sino de asumir como una constante injusticia la presión ejercida sobre millones de personas, un auténtico genocidio que duró varios siglos.

La esclavitud no pasó a verse como una perversión moral en un punto concreto del siglo XIX; de hecho, existe registro de frailes que asumieron una postura radicalmente crítica y la denunciaron como un grave pecado, es el caso de Epifanio de Moirans y Francisco de Jaca (Pena, 2007), pero era validada porque era rentable económicamente. Por eso decimos que la trata negrera era en parte un acto capitalista, porque daba prioridad al crecimiento económico de los dueños de esclavos. No se trata acá de afirmar que el capitalismo a nivel teórico es una doctrina esclavista, sino de entender que las sociedades, para su beneficio, integran las posturas que le eran más funcionales para reafirmar su posición hegemónica.

Se ha dicho que la travesía transatlántica de esclavos era una auténtica odisea, que no todos los barcos que zarpaban de las playas africanas lograban llegar a su destino. ¿Cuáles serían, entonces, los principales motivos para que se corrieran dichos riesgos? La respuesta no es otra, sino que era un negocio exponencialmente rentable. En el viaje moría un cierto porcentaje de los secuestrados, en la mayoría de los casos superior al 20 %. O sea, que aun perdiendo una parte considerable de la "mercancía" el nivel de réditos era alto (Rinchon, 1964).

La economía de la Nueva Granada no estaba fundada sobre la administración que sobre ella ejercía España. Y tampoco la esclavitud desapareció con las guerras de independencia. Por el contrario, prevaleció hasta 1851. Lo que ocurrió en la pirámide de estratificación de las sociedades colombianas fue que se logró sacar del juego al actor que estaba a la cabeza, el rey. Pero, pronto, los sectores que le seguían en jerarquía se hicieron al poder. Esto se hizo a pesar de que quienes hicieron en gran parte de carne de cañón fueron negros, indígenas y mestizos de condiciones sociales bajas. Lo que se acaba de describir es una fotografía todavía muy actual. Y se repite porque muchos de los determinantes sociales prevalecen.

Hay un cierto estereotipo que se aplica de forma despectiva sobre algunos grupos poblaciones. En él se dice que su atraso se debe a su incapacidad comunitaria de organización social y económica. Se dice, por ejemplo, que Europa a pesar de haber sido destruida en la Primera y Segunda Guerra Mundial, algunas décadas después ya se había levantado. Además, a esto hay que decir que Europa, a diferencia de algunas naciones latinoamericanas, contaba con sociedades más equitativas a pesar de la guerra. Una de las contraposiciones a lo enunciado podría suceder en Colombia, pues en el hecho hipotético de lograr una disminución drástica de la violencia armada, todavía quedarían la exclusión y la inequidad como otras formas de violencia.

Otra creencia que ha tomado peso es que las circunstancias de pobreza y marginación social se dan como hechos aislados que no están entrelazados con los problemas a nivel micro y macrosocial. Y si hay un fenómeno al cual se le eche la culpa es al de la corrupción local.

El fantasma de una rebelión de pardos y morenos

En muchos manuales escolares de historia tampoco se acentúa la participación de la gente negra en las guerras de independencia (Rojas, 2008). El caso de Haití es el más paradigmático, porque luego de conseguir su independencia en 1804 y de convertirse en una nación de gente negra y administrada por esa población, apoyó las causas libertarias en otros lugares, incluida la Nueva Granada. De hecho, la correspondencia entre Alejan-

dro Petión y Simón Bolívar da cuenta de ello. El apoyo de Haití, entonces, fue determinante para la independencia de la Nueva Granada, pues aportó recursos y armas. Así lo reconoce el Libertador en su carta a los pueblos venezolanos del 22 de octubre de 1818:

> La isla de Haití me recibió con hospitalidad: el magnánimo presidente Petión me prestó su protección; y bajo sus auspicios formé una expedición de trescientos hombres, comparables en valor, patriotismo y virtud a los compañeros de Leónidas. Casi todos han muerto ya. (Lecuna, 1939, p. 195)

La independencia de Haití ha sido pionera en América, pero no fue reconocida por los Estados Unidos y otras potencias. De hecho, Haití tuvo que pagar un precio muy alto por su libertad, una indemnización a los franceses que fue terminada de cancelar después de la Segunda Guerra Mundial.

Pero pronto se tejieron algunos temores sobre la posibilidad de que se gestarán revueltas entre los negros. Por eso se evitó al máximo concederles beneficios. Esta visión de una posible liberación de los negros definida como "fantasmal" es significativa, en la medida que para los negros sería una esperanza de mejores condiciones de vida. Y son este tipo de matices los que se han atenuado para no generar una postura crítica por parte de quienes se lleguen a preguntar por los pormenores de la vida y de las opciones que tenía la población descendiente de africanos en la joven república.

La conquista de la libertad alcanzada por las nuevas repúblicas había sido el sueño constante del espíritu cimarrón desde siglos atrás. Son numerosas las reseñas de palenques de negros que se extendieron por las Américas. En el caso de Colombia, uno de los más sonados fue el de La Matuna, liderado por Benkos Biohó. Se puede decir que estos territorios de libertad eran una clara oposición al genocidio que se llevaba a cabo por los esclavistas. De hecho, en el temprano 1719 se llegó a un acuerdo con la Corona española. Y no es que los europeos le hayan concedido ese derecho como un regalo o un premio de consolación, lo que ocurrió fue que encontraron en estos africanos una clara oposición al sistema esclavista y colonial. Esto es llamativo porque un siglo después de que los criollos americanos se liberaran del régimen imperial, se mantuvo el sistema esclavista.

Los ejércitos de Simón Bolívar contaron con la participación de pardos y morenos. Lo mismo ocurrió en los ejércitos realistas, siendo este un dato que indica la utilización de esta etnia como carne de cañón; aunque se diera el caso de esclavos que, por diversas circunstancias, como la de la promesa de libertad, se enfilaban en uno de los bandos.

Hay que decir que en el bando de Bolívar hubo tres personajes de ascendencia africana que fueron determinantes en la consecución de la independencia. El primero de esos hombres fue el general Manuel Piar, quien combatió en el ejército de Bolívar en

territorio venezolano. Después de destacarse como un gran hombre de muchas batallas fue fusilado por el ejército de Bolívar.

El segundo hombre descendiente de la esclavitud que estuvo al lado de Bolívar fue el coronel José Rondón, de quien se dice que terminó ganando la batalla del Pantano de Vargas. Gracias a esta batalla el ejército de Bolívar continúa victorioso en su trasegar por la independencia de Colombia y es así que sigue triunfante rumbo a Santafé. Participó en otras batallas en Venezuela, donde murió a causa de una herida infectada en el talón.

El último gran hombre afro en el ejército libertador fue el general José Prudencio Padilla descendiente de africanos e indígenas. Fue de los de su etnia el de mayor alto rango en el ejército granadino. Padilla, que había nacido en la guajira y vivió su niñez a orillas del mar, se destacó en la guerra como uno de los mejores militares que supo combatir en las batallas marítimas. Destacándose en la defensa del fuerte de Cartagena cuando se dio la reconquista española. Fue decisiva su participación en la batalla del lago de Maracaibo en 1824, que selló la independencia de la Gran Colombia.

Después de conquistada la independencia, Padilla se convierte en un hombre de carácter. Ocupa cargos políticos. Luego se vio inmerso en las confrontaciones de liderazgo, principalmente entre Santander y Bolívar. Luego de ser traído a Bogotá, debido a presiones de sus detractores en Cartagena, Padilla es acusado de participar en la llamada Conspiración Septembrina. A diferencia de otros posibles conspiradores de ascendencia criolla, Padilla, probablemente por su origen negro, no recibió la conmutación de su pena y fue fusilado y luego colgado en la horca en la parte sur de la entonces Plaza Mayor de Santafé (González, 2020).

El asesinato de Padilla y el de Piar no son hechos (decisiones) involuntarios, tienen explicación en tanto que se reconozca el rechazo por parte de las élites libertarías a una nación en la que se permitiera la igualdad racial. Permitir beneficios a los negros y a los indígenas era perder los privilegios que, según ellos, por ser criollos les correspondían.

Es un hecho que los próceres criollos mandaron a fusilar a los próceres negros. Pero no se trata aquí de hacerle un juicio a Bolívar por el asesinato de Piar y de Padilla. Pues, el juicio histórico se lo hace el mismo Libertador cuando escribe a Pedro Briceño Méndez el 16 de noviembre de 1928:

> Ya estoy arrepentido de la muerte de Piar y de Padilla y de los demás que han perecido por la misma causa. Lo que más me atormenta todavía es el justo clamor con que se quejaran lo de la clase de Piar y de Padilla. Dirán con sobrada justicia que yo no he sido débil sino con ese infame blanco (Santander) que no tenía los servicios de aquellos servidores de la patria. Esto me desespera de modo que no sé qué hacerme. (Bolívar, 1851)

Una doble negación educativa

A la población afro, a lo largo de los siglos XIX y XX se le marginó de los discursos historiográficos y se le negó en gran medida el acceso a los procesos de educación (Jiménez. 2004). Todavía, en la actualidad, está entre los grupos poblacionales con menos promedio de acceso a la educación básica y media, y con los niveles más bajos de profesionales. Si se plantea un escenario cotidiano en el que una niña afro va a una escuela, en la que es una de las pocas niñas negras, se encontrará primero con que es minoría y que además es una minoría excluida. Luego, cuando abra los manuales de texto, descubrirá pocas referencias a las personas de su condición. Leerá unas cuantas menciones a la trata transatlántica y algunas alusiones a los aportes culturales, musicales y gastronómicos africanos. Pero, en general, carecerá de textos en los que se haga una lectura crítica a profundidad que explique y cuestione los todavía existentes procesos de marginación social.

Colombia es una sociedad diversa y esto, aunque suene a juego de palabras, se nota incluso en los niveles de acceso a servicios básicos y en especial el educativo. Si se nace en ciertas regiones hay menos probabilidades de recibir educación básica y media de calidad, y aún menos opciones de asistir a una universidad. Ese es un problema estructural que con el tiempo se ha ido vendiendo como un problema de índole familiar. Se vende la idea de que cada quien debe labrar su propio destino y no esperar a que el Estado le dé todo. Pero se obvia que el Estado es una empresa pública la cual tiene entre sus tareas esenciales la educación de sus ciudadanos. Además, otra de las tareas del Estado es velar por superar los márgenes de pobreza y por construir una sociedad en la que reine el buen vivir.

El abandono del Pacífico colombiano

La región del Pacifico colombiano es un ejemplo de esa desigualdad. En el Chocó, uno de los departamentos mayoritariamente afro, no están garantizados los servicios básicos. Quibdó es de las pocas ciudades capitales sin carretera de acceso pavimentada. La pobreza es generalizada porque es una realidad histórica. Existe un desfase en cuanto a las oportunidades, en especial las educativas (Unesco, 2017). Es probable que los bisnietos de los hacendados esclavistas hayan accedido en un alto porcentaje a todos los beneficios de las sociedades modernas, pero también es muy probable que la mayoría de los bisnietos de esclavizados se vean todavía privados de dichos beneficios, y es una tendencia que se ha prolongado en el tiempo (Rodríguez et al., 2009).

El anterior es un ejemplo de la exclusión social, política y económica, y que se explica a partir de una lectura crítica de la historiografía oficial. Pues en ella preexiste una especie de justificación para no invertir en los lugares habitados por grupos poblaciones que no le aportaron a la construcción del Estado-nación. Esta exclusión también se da en los espacios de representación y de toma de decisiones. Al tener un menor acceso a la profesionalización, esto repercute en menos posibilidades de participación política.

Las reivindicaciones que se han evidenciado en momentos puntuales como el paro en Buenaventura y el Chocó en 2017 mostraron que las exigencias de la población incluían necesidades básicas como el agua potable y el alcantarillado, servicios que en otras zonas del país no serían para nada motivo de reclamos. La carencia, entonces, es histórica, social, económica, educativa, es una carencia como ya se dijo transversal

Alternativas frente a esta realidad. ¿Qué hacer?

Se necesita adelantar acciones que contribuyan a cambiar la realidad de las comunidades afrodescendientes en Colombia. En primera medida se requiere llegar a acuerdos sobre la necesidad de plantear una historiografía nacional que englobe la vida de la gente negra. No se trata solo de agregar apéndices y menciones de algunos personajes afro, sino de hacer una lectura en la que la forma de "ser nación" no sea excluyente ni esté mediada por intereses económicos.

En este sentido, es necesario asumir una postura crítica, porque muchas veces se entiende la participación afro como la mención de sus tradiciones musicales y gastronómicas. Con esto se llega al reduccionismo y a una miopía histórica, en la que la construcción de la nación poco o nada tiene que ver con las poblaciones étnicas.

Por otra parte, no se trata de escribir una historia alterna, como de segunda categoría, una versión a la que se puede recurrir cuando haya que calmar los ánimos. Una herramienta central para realizar el cambio de mentalidad y de percepción hacia la gente negra es dar a conocer su historia en todos los escenarios. Acá es importante reconocer que la historia afro es la historia de Colombia. Que estudiar sus condiciones históricas, sociales y económicas es leer de forma oficial la historia de la nación. Por eso, el sistema educativo debe abrir espacio para que la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA) sea un factor dinamizador y transversal en la enseñanza de las ciencias sociales. Dejando en claro que esto ya tiene un sustento jurídico y es el Decreto 1122 de 1998.

Con la puesta en práctica de estos conocimientos a través de la CEA, el sistema educativo entra a enriquecerse ya que presentará un componente de la sociedad que estaba excluido de ese escenario. En esa medida esos otros conocimientos recobran validad

para hacer más sólido la historia de la humanidad, ya no solo desde Occidente, sino con otras prosas, otras narrativas.

A parte de colocar en funcionamiento la CEA es menester utilizar todos los medios de socialización presentes en la sociedad para generar esa nueva mentalidad hacia los grupos étnicos. También se hace necesario que la propuesta de enseñanza de la nueva historia en la educación recoja el sentir de la presencia de la gente negra en la educación. De hecho, en los acuerdos de La Habana en 2016 se hablaba de la necesidad de contar la historia nacional con una visión más amplia y crítica.

Es hora de que la educación refleje la composición étnica cultural de la nación colombiana, y una forma de hacerlo es valorar en su justa dimensión el aporte de los grupos étnicos en la construcción del Estado-nación. El sistema educativo y la historiografía están llamados a ensanchar esta comprensión de la historia. Además, como ya se dijo, no es una intención meramente narrativa, sino que se debe buscar un impacto real en las condiciones históricas, sociales y económicas que afectan de manera sustancial a la población afro.

El camino jurídico como vía de dignificación

Después de la abolición de la esclavitud a la gente negra le tocó padecer un racismo y discriminación que se convirtió en estructural; y en endorracismo en algunos casos. Situación que con la Ley 70 de 1993 o Ley de Comunidades Negras se esperaba superar después de la construcción de una sociedad más justa para todos y todas en el marco de los nuevos estados multiculturales garantistas de derechos, para los grupos étnicos como parte de la sociedad.

El Estado multicultural, en términos jurídicos, en nuestra Constitución tiene sustento en los artículos 7 y 13. A su vez, tiene una implicación internacional con la adopción del bloque de constitucionalidad (artículo 23), en el que el mayor avance para los pueblos tribales o étnicos está en el convenio 169 de la OIT de 1989. Todos estos soportes jurídicos vienen a ser coadyuvantes del artículo 1 de la Constitución que plantea que Colombia es un Estado social de derecho en el que prima la ley, para todo y todas.

En el marco de los 30 años de la Constitución de 1991 se hace importante analizar la composición étnica racial del país para no continuar realizando las homogeneizaciones que invisibilizan a la población no blanca mestiza. Porque homogenizar como invisibilizar ha tenido tanto efecto que se ha naturalizado.

Un largo camino de reconocimiento para una real inclusión

Es importante que ese aporte de los descendientes de africanos a la libertad sea reconocido y contado en los libros de historia, esto permitiría mandar una señal a la sociedad que le diga que quienes son mirados con desprecio y discriminados también aportaron en las guerras de independencia (Burgos, 2011). Su participación, como soldados rasos, fue numerosa; pero, cuando empezó la nueva vida de independencia los afrodescendientes siguieron llevando la cadena. Es en ese sentido que la historia no jugó a su favor, su pobreza fue heredada por su hijos, nietos y bisnietos.

Esta perpetuación de sus condiciones de vida está amparada por el discurso nacional, por la institucionalidad y por quienes se han beneficiado de su trabajo por generaciones. No se trata aquí de promover una visión histórica con un enfoque vengativo, sino de entender que la nación colombiana es un todo orgánico en el que el exceso de beneficios que goza una parte de la población está íntimamente ligado a la escasez de oportunidades de una minoría que en realidad es una mayoría.

Si se hace el gráfico de la competencia para salir de la pobreza, es probable que al día de hoy la mayoría de la población afro no empiece con las mismas condiciones económicas del término medio de la sociedad. Si se acepta que esta condición es histórica, la pregunta es: ¿Son suficientes las acciones estatales para revertir la situación?, ¿en los últimos 30 años cuál ha sido el modo de operar del Estado y de los distintos gobiernos nacionales y locales?

La naturalización de una condición social es un fenómeno que afecta a quien la padece como a quien la promueve o ve desde la tribuna. En este caso, las repercusiones negativas afectan directamente a los primeros, y por lo general benefician a los segundos. Es por ello que luchar contra esta naturalización requiere un profundo ejercicio educativo-cultural que, en muchos casos, va en contravía de los beneficios de algunos sectores.

Por otra parte, se corre el riesgo de una instrumentalización de la causa afro, en especial porque se le presenta como una moda. Esto se evidencia, por ejemplo, cuando en las gestas deportivas se ensalza su origen afro para hablar de sus virtudes físicas. Por tanto, una real inclusión pasa por aceptar que hay cultura de la discriminación; a esta hay que contraponer e incluso envolver con una educación intercultural en la que cada colombiano y colombiana se apropie de su condición de persona y de su ciudadanía, en tanto que construye su entorno social y de que deconstruye muchas acciones y omisiones discriminatorias.

Referencias

Arciniegas, G. (1975). *Biografía del Caribe*. Círculo de lectores.

Bolívar, S. (1851). *Carta del Libertador Simón Bolívar*. http://archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article606

Burgos, R. (Ed.). (2011). *Rutas de libertad. 500 años de travesía.* Ministerio de Cultura; Pontificia Universidad Javeriana.

Constitución Política de Colombia (1991). Legis.

Decreto 1122 de 1998. (1998, 18 de junio). *Por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86201_archivo_pdf.pdf

Dieudonné, R. (1964). *Pierre-Ignace-Liévin Van Alstein capitaine négrier Gand 1733 - Nantes 1793. IFAN DAKAR.* Mémoires de l'Institut Français d'Afrique Noire.

González, A. (2020). *Desmurisiones, cuentos y relatos.* AG Consultoría en Investigación y Narrativa.

Jiménez, O. (2004). Historia y memoria. La etnoeducación de los afrocolombianos. *Revista Educación y Pedagogía*, *16*(39), l89-103.

Lecuna, V. (1939). *Proclamas y Discursos del Libertador*. Lit. y Tip del Comercio.

Ley 70 de 1993. (1993, 27 de agosto). *Por el cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41013.

Pena, M. (2007). *Siervos libres: una propuesta antiesclavista a finales del siglo XVII*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Riutort, B. (1986). Discurso historiográfico y dialéctica. *Taula: Quaderns de pensament*. http://ibdigital.uib.es/greenstone/sites/localsite/collect/taula/index/assoc/Taula_19/86v006p1/19.dir/Taula_1986v006p119.pdf

Rodríguez, C., Alfonso, T. y Cavelier, I. (2009). *El desplazamiento afro.* Universidad de los Andes.

Rojas, A. (2008). *Cátedra de estudios afrocolombianos, aportes para maestros*. Universidad del Cauca.

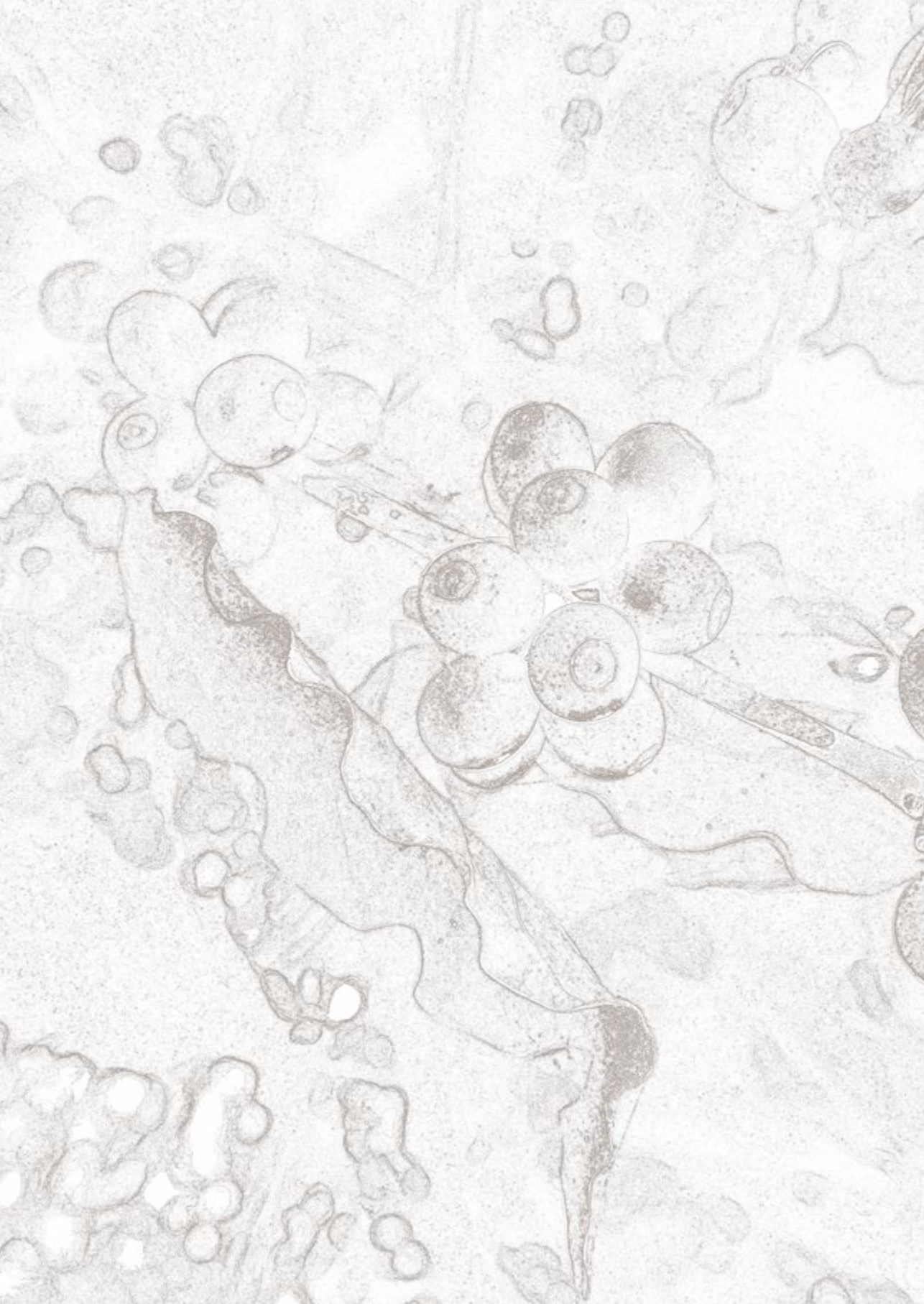


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo veintinueve

Consideraciones ético-jurídicas de las personas con discapacidad, tras la Constitución de 1991

Capítulo 29

Consideraciones ético-jurídicas de las personas con discapacidad, tras la Constitución de 1991

*Oscar I. Parra**
*Luis Felipe Vega***

Introducción

La inclusión de grupos históricamente marginados ha cobrado fuerza desde los movimientos sociales y redes de apoyo, logrando transformaciones institucionales y legales importantes, e incluso, trastocando las prácticas culturales. Las personas discapacitadas han sido una población con especial dificultad de integración en las diversas dinámicas sociales, al presentarse como un fenómeno complejo de comprender y de tratar. En este capítulo, se busca proponer una discusión ética, que incluya los debates epistemológicos y jurídicos necesarios para comprender los cambios simbólicos de la discapacidad y las posibilidades de integración en la sociedad actual.

* Sociólogo e Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana. Estudiante de Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: oparrac@unal.edu.co

** Abogado de la Universidad Libre. Servidor Público de la Rama Judicial. Correo electrónico: lvegab@cendoj.ramajudicial.gov.co

De esta manera, dentro de la estructura del texto se pretende recompilar los debates filosóficos y sociológicos, con especial atención a la ética, en relación con las complejidades ontológicas y epistemológicas de la discapacidad. Luego, se procede a realizar una descripción y un análisis de los principios de la Constitución Política de 1991, además de las valoraciones del Código Civil y de la jurisprudencia, que recojan y traten las discusiones y las misivas significantes sobre la persona con discapacidad. También, se relaciona la progresión jurídica nacional con los acuerdos y las convenciones internacionales; y finalmente, se formulan comentarios finales sobre de la reciente Ley 1996 de 2019.

En este orden de ideas, para la comprensión del sentido en el escrito, se establece el concepto del *otro-disminuido*, tomando como inspiración el término *otro generalizado* de George Herbert Mead, en el que se indica el ejercicio del control social sobre la construcción del pensamiento del individuo. Este otro no es alguien específico, sino la imagen social que internaliza el sujeto para orientar su comportamiento (Mead, 1972). A su vez, la otra influencia viene del psicoanálisis de Jacques Lacan, que necesariamente atiende a una abstracción de la falta en la constitución del sujeto barrado. Aquí es que el otro generalizado pasa a través del otro-disminuido: el sujeto discapacitado no es simplemente una construcción simbólica del otro generalizado, sino una imagen no unitaria del yo (Goodley, 2011). El otro-disminuido es la negación del sujeto que le reafirma su normalidad, para ocultar la falta o el exceso en la subjetividad (Chen, 2018). La consistencia o la seguridad ontológica que proporciona el discapacitado al sujeto es lo que hace necesario mantener la disminución del otro, como lo postula Slavoj Zizek (2010): "Es mucho más satisfactorio sacrificarse a sí mismo por la pobre víctima que permitirle al otro perder el estatus de víctima, y quizás volverse incluso más exitoso que nosotros mismos" (p. 93, traducción propia).

Consideraciones filosóficas de la discapacidad

¿Cómo pensar al discapacitado? ¿Acaso es sujeto, persona o humano? Parece una obviedad efectuar tales preguntas cuando se toma como referente a los derechos humanos o a los Estados democráticos. No obstante, la importancia de estos cuestionamientos radica en la profundización conceptual de una población compleja, aún bastante excluida. En este sentido, la complejidad de los estudios alrededor de la discapacidad aumenta debido a los intentos por incluir al discapacitado dentro de los proyectos de sociedad. Sin embargo, queda sin resolver cuál es el punto de partida para la comprensión de la discapacidad; es posible abordarla desde la biología o la psicología, dependiendo del tipo de discapacidad que se presenta, al igual que desde la sociología, la historia y la ética. La

elaboración conceptual relacionada con este fenómeno se alimenta necesariamente de diferentes fuentes disciplinares y de posiciones históricas.

La definición de discapacidad esencialmente es la relación que sostienen los sujetos, las instituciones y la ley con aquellos incluidos dentro de esta categoría. Por tanto, si es propósito de esta época incluir a las poblaciones históricamente marginadas, es imperativa la comprensión integral del fenómeno (Vehmas, 2012). Para esto, realizar precisiones ontológicas sobre la discapacidad resulta necesario, especialmente si se considera la distinción entre *ellos* y *nosotros*: el problema de la normalidad. Este posicionamiento puede desencadenar en esencialismos y naturalizaciones de las condiciones específicas de cada ser humano, sea o no discapacitado. De este lugar, surge la desclasificación por poseer alguna característica que condena al otro-discapacitado a concepciones peligrosas como la de anormalidad, subnormalidad e incluso, no humano. Si con éxito dichas concepciones radicales de la discapacidad adquieren relevancia social y política, aumentaría la exclusión en instancias fundamentales para la vida de cualquier persona, la legal y la económica.

Con esto no se quiere negar la existencia real de la discapacidad; esta es empíricamente verificable dentro de unos parámetros científicos establecidos. Es innegable la anomalía de una espina bífida o de un síndrome de Down, y ontológicamente son objetivos. En efecto, es observable la diferencia con el resto de la población y estadísticamente, hay discapacidades que son más anómalas que otras. A su vez, algunas discapacidades son más evidentes que otras. En este discernimiento, se halla una complicación importante en la delimitación de la discapacidad por dos motivos: existe una multiplicidad de condiciones y características que puede ser considerada como discapacidad, y los criterios fisiológicos y psicológicos usados para definir la discapacidad están fundamentados en una normalidad estadística en el ser humano. Es decir, la definición de discapacidad no está sostenida por una verdad irrefutable, sino por la observación inductiva de las desviaciones a la normalidad.

Por estas y otras razones más, el construccionismo social ha servido de plataforma fundamental en la refutación de la objetividad ontológica de la discapacidad. Los académicos contemporáneos de la discapacidad acuden a explicaciones enraizadas en los intercambios sociales, culturales y económicos para la constitución de modelos y tratos hacia discapacidad (Vehmas, 2012). Dada esta predominancia de enfoque, resulta necesario revisar las posibilidades de modos de existencia para aprehender la complejidad de la discapacidad. Por una parte, la ontología de una entidad puede ser objetiva cuando existe fuera de la experiencia del sujeto, y es subjetiva cuando depende de juicios y sensaciones. Por otra parte, epistemológicamente una proposición se encuentra objetiva cuando se basa en un hecho ontológicamente objetivo, mientras que sería subjetiva si se realiza un juicio relacionado con el fenómeno (Vehmas, 2012). En este análisis es-

tán íntimamente ligadas las concepciones de *hechos brutos* y de *hechos institucionales* de John Searle, por lo que inicialmente la discapacidad tendría esta doble composición: lo sustancial y lo construido.

La discapacidad como fenómeno natural tiene repercusiones directas sobre la manera como los sujetos viven. Por eso, cuando los científicos determinan de manera objetiva las propiedades que caracterizan al discapacitado, fundamentan la construcción del fenómeno social de la discapacidad. En primer lugar, la discapacidad como impedimento es una explicación que apunta a la deficiencia de un funcionamiento específico del organismo; una distinción fisiológica particular que inhibe el desenvolvimiento de la función. En segundo lugar, se deben tener en cuenta las implicaciones sociales de este impedimento; el modo de interacción con el otro en las actividades sociales. Un ejemplo importante de estas consideraciones es la capacidad para trabajar, que incluso otorga cierta gradualidad social de la discapacidad: una persona ciega podría ser más activa laboralmente que otra con tetraplejía o cuadriplejía, siendo, en este sentido, más grave esta discapacidad que aquella.

Sociológicamente, la discapacidad ha sido definida desde el funcionalismo como "desviación social", recogiendo el concepto de la normalidad, que condena a los sujetos a una situación de marginalidad en el orden social (Goodley, 2011). La normatividad y la institucionalidad no están hechas para la anomia poblacional; el discapacitado no es considerado apto para vivir en sociedad, entonces estas tendrían que rectificarlo. También, desde una postura interpretivista, se aprecia que la discapacidad es un proceso social con posibilidad de transformación desde la agencia individual y social; la posición del discapacitado es maleable en tanto se encausa la acción social hacia su inclusión. Por parte de un humanismo radical, la producción de significados y discursos tiene un gran potencial para la transformación social, cambiando las prácticas y las identidades con respecto a las hegemónicas; la discapacidad ingresaría como una resignificación de lo humano, de lo normal y de lo subjetivo, un desafío a los significados dentro la eticidad tradicional.

Por último, el estructuralismo radical encuentra en la sociedad un incesante conflicto entre grupos humanos, ubicados en diferentes posiciones de las estructuras políticas y económicas; el aporte para la comprensión de la discapacidad proviene especialmente de las formas de alienación que imponen las estructuras sociales (Goodley, 2011). En síntesis, al interior del espectro ontológico-epistemológico, considerando a la discapacidad objetiva y subjetivamente, las posturas teóricas son variadas y compuestas, dejando oportunidad para una profundización analítica que requieren, finalmente, las múltiples realidades de los sujetos discapacitados.

Sin embargo, asumir cualquiera de estas posturas tiene unas implicaciones éticas importantes que no se pueden obviar. La pregunta esencial acerca de la ética para la

discapacidad se refiere a su lugar dentro de la naturaleza y del futuro de la humanidad. De esta forma, la relación entre la ética y la discapacidad podría ser la idealización del ser humano a nivel psicológico y fisiológico, tras ocultar bajo la categoría de discapacidad su incómoda presencia en la humanidad. La incapacidad, la inhabilidad o el impedimento son vistos como disfuncionales para alcanzar el bienestar, resultan ser unas formas indeseables para vivir; el debate se aviva al incluir la percepción subjetiva del bienestar, especialmente en relación con la especificidad de cada discapacidad (Vehmas, 2012). Cuando se considera el valor esencial de la vida para cada sujeto se revelan las diversas apreciaciones de las relaciones establecidas en el transcurso vital, y en la discapacidad no se dejan de percibir tales deseos, sentidos e intencionalidades. Entonces, el problema ético arroja hacia la búsqueda del bienestar personal; el descubrimiento y el desarrollo de los proyectos de vida, sin perder de vista las condiciones de existencia. ¿Realmente es posible que las relaciones sociales permitan el éxito de tal búsqueda para los discapacitados? Es más, ¿se encuentra dentro de las proyecciones de las sociedades esta intención?

A partir de las consideraciones éticas alrededor de la discapacidad se guían los razonamientos morales y las acciones subsecuentes. En consecuencia, la discapacidad se convierte en un asunto político y que requiere de regulación legal y social, mediado por las prácticas culturales y perspectivas religiosas. La discusión política, entonces, posiciona a la población discapacitada en lugares y relaciones de inclusión y de exclusión, de manera relativa a cada una de las condiciones psicológicas y fisiológicas, al igual que las condiciones económicas y legales. De esta forma, a través de la discusión política se define cómo dar posibilidades de realización a los discapacitados desde la política pública, la educación y la cotidianidad.

Ahora bien, al tener lugar esta deliberación se realizaría la selección de algunas características y significados de la discapacidad para poder tratarla del modo más preciso posible; al mismo tiempo, se excluirían otras formas de experimentar la discapacidad, especialmente por el enfoque empleado para su definición. Por ejemplo, si se trata de la funcionalidad de los organismos por razones instrumentales específicas, los impedimentos a considerar van a ser ordenados por gravedad y por prioridad. ¿Puede la sociedad atender a todos los tipos de discapacidad?

Una manera de atender esta encrucijada ética requiere de la evaluación del carácter de persona del discapacitado en la praxis. Por una parte, sucede la desclasificación y la discriminación al retirarle el valor humano al discapacitado, restando importancia a su necesidad y búsqueda por un cambio en sus condiciones de vida. Por otra parte, aunque se considere la humanidad del discapacitado, no se le otorga la calidad de normalidad al destacar la diferencia. Entonces, se vuelve a la objetividad ontológica y epistemológica de la discapacidad para reconocer la existencia del impedimento y de

la diferencia, lo cual no implica hasta aquí la emergencia de la normalidad. Después, en la subjetividad epistemológica, se forja una relación con la diferencia, en principio ética y política. Esta relación es multifacética afrontando las diferentes capas de la vida humana y es precisamente en este punto donde el debate se agudiza: la consideración del otro como persona. Es claro que existen impedimentos ontológicamente objetivos que epistemológicamente son reconocidos en la intersubjetividad como más accesibles que otros. El relacionamiento de un sujeto con autismo leve en diversos momentos de la vida es más fácil que para otro con parálisis cerebral, y viceversa.

La discusión se centra en que, aunque la personalidad es reconocida por las capacidades psicológicas del sujeto, la dificultad para este reconocimiento es el estatus moral de la discapacidad. Esta es una fuente de la exclusión social de la discapacidad porque se traduce en un estatus institucional e interpersonal; en el aislacionismo de los sujetos discapacitados en los espacios sociales, el reconocimiento de su personalidad se afecta por la falta de contacto con la sociedad. En efecto, la persona se constituye en la interacción con el otro, en el reconocimiento empático de la vida del otro, el respeto y la consideración por su búsqueda del bienestar y de la felicidad (Ikäheimo, 2008). Bajo esta lógica, la inclusión dependería de la búsqueda de la satisfacción del bienestar subjetivo del discapacitado y, a su vez, de la adaptación de la cultura y de las instituciones a las necesidades personales. En otras palabras, una salida para la inclusión de la población discapacitada es la inclusión de la dimensión subjetiva en la caracterización de la persona.

Esto implicaría la incorporación de la experiencia subjetiva a la valoración de los componentes objetivos de la discapacidad, aunando las reflexiones y reacciones activas del sujeto con las condiciones de salud, las funciones corporales, la participación y las actividades en relación con factores ambientales y personales (Ueda y Okawa, 2003). La dificultad de tratar a nivel público este problema de la experiencia de la discapacidad es la insuficiencia del criterio "calidad de vida" o "bienestar" para reunir todas las subjetividades, exclusiones y limitaciones dentro de la acción colectiva por la inclusión, ya sea desde las instituciones gubernamentales o desde la sociedad civil.

Si el sujeto discapacitado puede sentir y significar la vida es reconocido como persona, lo cual implica la existencia de ciertos grados de personalidad, según el caso. Epistemológicamente, el reconocimiento de la discapacidad no solo pasaría por la satisfacción del sentido de vida, sino por el poder vivir con limitaciones (Moser, 2006). No solamente es la relación personal del sujeto con su impedimento, sino la reflexión de cara a la otredad; la interacción entre la discapacidad y la normalidad afecta definitivamente la formación de la persona y el desenvolvimiento de la subjetividad, incluso si es de forma mimética.

Una problemática por excelencia es la libertad del discapacitado, si le es posible actuar por sus propias capacidades o si requiere de asistencia: el "problema" de la dependencia de un cuidador es la reducción obligatoria de la libertad, especialmente si el discapacitado no es capaz de tomar decisiones autónomamente. ¿Cómo tratar al discapacitado como persona cuando necesita asistencia para activar su subjetividad? ¿Se buscaría, entonces, "corregir" o "normalizar" al discapacitado? Al contemplar la dimensión subjetiva de la discapacidad, se posa evidente la necesidad de extender la comprensión de la experiencia de la discapacidad en su dimensión objetiva, para repensar los valores conformantes de la personalidad como reconocimiento del otro.

Una explicación probable de la integración incompleta del discapacitado es el prerrequisito remanente de la habilidad para la construcción del orden social. De esta manera, complementar las subjetividades y las aptitudes de las personas discapacitadas se ha convertido en la misión de los avances tecnológicos y de las transformaciones institucionales y jurídicas; se trata de dotar de herramientas en los espacios públicos y en los cuerpos para diversificar las posibilidades de interacción y de exploración de la vida. La activación o suplemento de la agencia de los discapacitados, a través de la tecnología, los conecta con el mundo que antes era difícilmente alcanzable o definitivamente inalcanzable, otorgándoles una independencia relativa para participar con más autosuficiencia de interacciones con el ambiente y con otros (Moser, 2006). La inclusión del discapacitado en sus múltiples facetas como trabajador, ciudadano o consumidor requiere de diferentes herramientas y mecanismos ajustados a cada necesidad que le permitan al sujeto interactuar con más eficiencia.

En última, se trata integrar diferencias, no de compensar la inhabilidad o normalizar la discapacidad (Moser, 2006). Sería un despropósito buscar que las herramientas tecnológicas e institucionales incluyan al discapacitado a una lógica que no le es propia a sus capacidades regulares. Por ejemplo, cuando una persona con movilidad reducida vive en una casa diseñada para personas no discapacitadas, el ambiente le exige al sujeto adaptar sus condiciones físicas a la estructura de la casa. Claro está que cuando alguna de estas personas tiene las capacidades económicas para modificar la casa, pueden invertir este razonamiento. En consecuencia, volviendo a los enfoques sociológicos para el estudio de la discapacidad, se subrayan dos ideas preponderantes para manejo público de la discapacidad: desde el funcionalismo, se promueve la corrección de la anomia encarnada en la discapacidad y el humanismo radical, ilustrado en la resignificación del discapacitado como persona, e incluso como humano. En muchos casos, se pretende ajustar al discapacitado a la norma, mientras se imponen nuevas formas de exclusión; en otros, en vez de rectificar la discapacidad, se busca la exploración de nuevas interacciones del discapacitado a través de la ampliación de sus posibilidades.

Tratamientos constitucionales de la discapacidad en Colombia

La Constitución Política de 1991 debe entenderse, no solamente como un tratado político en el que confluyeron múltiples actores e ideologías, sino como una declaración jurídica para regular y modernizar las instituciones y los aparatos del Estado. El trasfondo liberal de la última carta magna es fundamentalmente un posicionamiento de los principios morales que rigen, o al menos deberían delinear, la praxis social. No es necesario hacer revisión profunda de los principios filosóficos que sostienen a la ideología liberal para comprender la primacía de la libertad individual para los emprendimientos económicos y para la participación política, en conjunción con una pretendida igualdad originaria entre todos los ciudadanos. En este sentido, las personas en situación de discapacidad son, teóricamente, libres e iguales a los demás (Rosanvallon, 2012). La postura ética de la Constitución resulta de postulados preconcebidos en la ideología liberal, pero ¿hay realmente una consideración epistemológica de la discapacidad para asegurar la igualdad y la libertad?

Para la conformación de la persona en Colombia, la Constitución vigente considera, a través de los artículos 14 y 16, que los ciudadanos tienen garantías de sus derechos fundamentales mediante el reconocimiento de la personería jurídica y el libre desarrollo de la personalidad. Entre estos dos estamentos se ilustran dos acepciones de la persona: la sujeta a la normatividad y la libre para actuar. Ambas parecen ser complementarias si la persona actúa libremente entre los límites normativos e institucionales; en lo que respecta a las personas discapacitadas, se hace un llamado a la igualdad y a la no discriminación. Por tanto, los discapacitados se asumen como personas iguales a los no discapacitados, libres para desarrollarse como personas y sujetos al ordenamiento jurídico colombiano. En el artículo 13, no solamente se sustenta la igualdad de todas las personas, libres ante la ley, sino que también se expresa la protección del Estado colombiano hacia estas. En especial, en artículos posteriores, para asegurar la igualdad, esta protección se manifiesta en forma de compensación/interdicción de las capacidades. En síntesis, la Constitución proclama el deber de tratar al discapacitado como persona.

En la sección de los derechos sociales, económicos y culturales, los discapacitados cuentan con tres artículos dedicados a asegurar su integración a la sociedad: el artículo 47 compromete al Estado colombiano a promover políticas de integración y de rehabilitación de los discapacitados que lo requieran; el artículo 54 obliga al Estado y a los empleadores a garantizar la inclusión en el sistema laboral, proveyendo de formación y de adaptación del cargo a las condiciones de salud; y el artículo 68 incluye dentro de sus extensiones la erradicación del analfabetismo y la educación especializada para discapacitados como obligación del Estado. En este sentido, el Estado se posiciona constitucionalmente a sí mismo como veedor del otro-disminuido; se expresa una de las múltiples entradas de lo privado en el terreno de lo público, el Estado pretendiendo encargarse de

suplementar las capacidades ontológicamente faltantes del discapacitado. Esta pretensión viene con un contrasentido en tanto el Estado interviene en el ámbito privado de los discapacitados y de los no-discapacitados para asegurar los derechos fundamentales de igualdad y del reconocimiento de la persona.

A través del rol de veedor que asume el Estado, el derecho propende a la protección de la marginalidad. La ley y su aplicación obliga a la protección de los discapacitados, dada su vulnerabilidad, pero con el objetivo de proveer de las condiciones "de equidad" para que el discapacitado tenga una agencia constructora (Buitrago et al., 2015). Por tanto, las acciones que debe emprender el Estado tendrían que ver, en principio, con la provisión material de herramientas y equipamientos urbanos, al igual que de educación, empleo y salud (Parra, 2013, p. 84). Idealmente, las políticas del Estado servirían de plataforma para la inclusión social del discapacitado, para que, de alguna manera, se supere la visión del otro-disminuido. Sin embargo, el predicamento ético implícito en la inclusión no permite la superación del otro-disminuido, en tanto la actitud del Estado permanece veedora y correctora.

Por otra parte, al revisar los artículos del Código Civil que corresponden con las interacciones jurídicas que pueda sostener el sujeto discapacitado aparece principalmente una cuestión que deja en entredicho la firmeza de los principios constitucionales para la configuración de una persona discapacitada: la incapacidad. Aunque el grueso del Código trate de figuras y de procedimientos contractuales entre personas naturales y jurídicas, las nociones éticas alrededor de la persona son bastante explícitas e ilustrativas de la contradicción inmanente en la normatividad y en el discurso jurídico. Primero, en el artículo 74, aparece la definición universal de la persona natural en tanto parte del género humano, cualquiera que sea su condición. Luego, en el artículo 242 aparece la *legitimación de la persona incapaz*, en donde se expresa la necesidad del nombramiento de un tutor o curador para la administración de sus bienes. Es decir, como se expresa en el artículo 546 para el caso del demente, cuando el niño llegue a la mayoría de edad se buscará mediante un juicio de interdicción, mediar la libertad. En extensión, en los artículos 553, 554 y 586, el Código expresa la incapacidad del demente para celebrar contratos y para emprender una tutela, así como puede ser privado de su libertad, si es considerado una amenaza para sí mismo o para otros.

Más allá de los anacronismos, el Código Civil, incorporado en 1873, ilustra un procedimiento más pragmático que la Constitución para tratar el tema de la discapacidad y sirve para mostrar la obligatoriedad y la claridad de la ley ante potenciales casos o problemas. Para este propósito, los artículos 1502 y 1504 definen la capacidad de la persona para *obligarse*[16] a otra como declaración de voluntad, mientras se niega la

16. La obligación se expresa como ejercicio de las voluntades libres de vicios, que constituyen un acto jurídico que funciona como base de entendimiento entre las personas. De alguna forma, la obligación impone sobre el sujeto una dependencia hacia el Otro y retroactivamente lo lleva a definirse a sí mismo como parte de una convención.

capacidad de algunos para hacerlo autónomamente. Entonces, se enuncian los conceptos de *incapacidad absoluta e incapacidad relativa*, como los dementes y los menores de edad respectivamente. Evidentemente, la operatividad de la interdicción sea permanente o temporal según el caso, avanzaría como el control de la libertad jurídica y económica para aquellos quienes no puedan decidir sobre sí mismos o comunicarse efectivamente con otros, mediante una comprobación científica-médica de la condición. En última, la protección del Estado hacia el vulnerable se mantiene a través de la limitación de la voluntad de quienes no pueden autodeterminarse.

En este punto, dentro de la Constitución y del Código, ya se ha hecho un reconocimiento de la gradualidad y de la importancia de las condiciones objetivas de la discapacidad para la experiencia del otro-disminuido: unos pueden ser personas *completas* con ayuda del Estado y otros no son personas *en lo absoluto.* La centralidad de la racionalidad y de la autonomía para la formación de la persona plantean allí cuestiones éticas difíciles de resolver; el otro-disminuido no sobrepasaría su condición totalmente y su integración a la sociedad también sería inacabada. Este planteamiento llevaría a cuestionarse sobre las características de ese paternalismo/veeduría constitucional que adopta el Estado: ¿es funcionalista o humanista?

La consideración de la ética no se puede limitar a la revisión de la textualidad de la Constitución Política o del Código Civil. Por el contrario, es a través de los pronunciamientos de las autoridades judiciales que el derecho se hace efectivo sobre la vida de las personas. Especialmente, la Corte Constitucional (CC) se encarga de mantener un corpus legal coherente con los principios constitucionales para que las decisiones de los magistrados y de los jueces se corresponda con el tipo de justicia que se ha buscado impartir desde 1991. Es, en parte, por este motivo que la reforma a los artículos del Código Civil y de las leyes vigentes es constante y en consonancia con los estamentos jurídicos internacionales. Estos cambios de concepto serán evidentes después de la adopción colombiana de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) mediante la Ley 1346 de 2009.

En las aproximaciones doctrinales posconstitucionales de la CC, como en la Sentencia T-823 de 1999 y en la C-174 de 2004, se observa un iusnaturalismo en la diferenciación positiva de la discapacidad para complementarle a la persona sus posibilidades mediante políticas públicas focalizadas. En especial, luego de la Ley 762 de 2002, en la que se incorpora la "Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad", se resalta la intención de luchar contra la exclusión (Buitrago et al., 2015). En consecuencia, las acciones del Estado se dirigirían hacia el fortalecimiento de la persona discapacitada alterando el medio de interacción social, a través de la exigencia de *trato igualitario* y de la penalización de actos discriminatorios que restrinjan u omitan el *trato especial* que necesitan los discapacitados (Correa-Montoya, 2009).

Otro elemento que se vislumbra en las sentencias de la CC es la acción oportuna del Estado para la inclusión de los discapacitados que se consideren necesarios dependiendo de la condición y de su gravedad. Por ejemplo, en la Sentencia T-446 de 1994 se trata la accesibilidad para las personas con movilidad reducida para acceder al derecho al voto, al igual que en la C-804 de 2009 se evalúa la idoneidad *física* para adoptar. En este sentido, la diferenciación se mantiene para atender a cada caso. La contradicción interna entre la no-discriminación y la diferenciación positiva revela la contraposición del ideal ético incluyente y la praxis política pragmática.

La CC, al evaluar casos concretos y la constitucionalidad de la norma, hace distinciones epistemológicas-éticas que tienen implicaciones directas sobre la praxis que implementa la Rama Judicial, al mismo tiempo que el bloque de constitucionalidad tiene repercusiones obligantes sobre los conceptos de la CC. Probablemente allí esté la raíz de la contradicción: un imperativo ético dialogado de forma abstracta en una convención internacional y una realidad compleja que impone limitaciones prácticas; el margen de interpretación-acción que les resta al juez y al magistrado se registra entre nociones tradicionales y pragmáticas de proteger al otro-disminuido, y acepciones sociales e interseccionales de la discapacidad.

Hacia una inclusión contemporánea del otro

La discusión actual sobre la definición de la discapacidad para la ley y la política pública concierne tanto a la jurisprudencia como a la sociedad, pues la definición ética de la discapacidad como fenómeno social constituye una ruptura con el trato corrector que se observa en la Constitución y en el Código Civil. En este apartado, se pretende concretar la dirección hacia la que se apunta definir la discapacidad como un problema, que debe ser tratado por la sociedad, dado que se determinada a la normalidad y la discapacidad desde un significante no-discapacitado. Así, tomando como referencia la Convención Internacional sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (CDPD), ratificada internacionalmente en 2008, se ilustra un cambio en la aproximación conceptual de la discapacidad:

> En sí misma la limitación no constituye una discapacidad, sino que necesita interactuar el segundo elemento: así cuando la persona con la limitación interactúa socialmente y encuentra barreras físicas, actitudinales y sociales en general que le impiden integrarse socialmente en condiciones de igualdad, se considera que existe una discapacidad. (Correa-Montoya, 2009, p. 121)

En la CDPD, aparece como prioridad los derechos humanos para la definición de la discapacidad, por encima de la acepción médica o la social. Por tanto, el rol que asumiría el Estado sería esencialmente de vigilancia, mas no de asistencia o de veeduría (Parra, 2013, pp. 97-98). La directriz y el leitmotiv del documento es la integración de la población con discapacidad como partícipes de la sociedad, en condiciones de igualdad que los demás. Los principios generales descansan sobre la idea de sociedades igualitarias, promoviendo la igualdad de oportunidades y la libertad individual como pilares de la declaración. En específico, para incluir socialmente a los discapacitados se reafirma el principio de no discriminación y el fomento necesario de la accesibilidad para la aceptación de la discapacidad como parte de la condición humana.

En este sentido, el Estado deberá proveer las condiciones de apoyo necesarias para la inclusión efectiva de la persona discapacitada dentro de la legalidad, garantizando la protección de los derechos humanos y evitando el abuso y la manipulación de las circunstancias. Por último, en su consideración como persona, el sujeto discapacitado podría ejercer sus actividades económicas en igualdad de condiciones que los demás. Estas medidas y compromisos asegurarían la justicia para las personas discapacitadas al darles un tratamiento igualitario, creando las condiciones para equiparar las personalidades frente a la ley. La igualdad es emblemática para la constitución de la persona al acoplarse con la protección de las libertades individuales desde las instituciones del Estado. Sin embargo, no hay claridad de las medidas o cuáles condiciones son necesarias para la obtención de la libertad o de la igualdad, al igual que tampoco se precisa qué se entiende por estas (Rosanvallon, 2012). Lo que queda claro es el imperativo de reconocer al otro-disminuido como persona, que con sus particularidades podría explorar su individualidad, en tanto "constituye la *libertad subjetiva* en su determinación más concreta, *el derecho del sujeto* de encontrar en la acción su *satisfacción*" (Hegel, 1968, p. 123). Este esfuerzo parece estar dirigido teleológicamente hacia la satisfacción y el bienestar al brindarle la oportunidad al discapacitado de perseguir sus anhelos.

En este sentido, el Estado se convierte en mediador entre la personalidad normal y la *disminuida* de cara a la ley. Dado que requiere de alcanzar determinados criterios para la inclusión, ¿no estaría sesgada esta intención a algunos tipos de discapacidad? Por tal motivo, es fundamental hacer revisión de los objetivos de la igualdad; parece una promesa para la inclusión de los discapacitados, pero alcanzarla es más complejo que la *adaptación* de la legislación a los mínimos de la personalidad y ciudadanía del discapacitado.

Para ilustrar mejor esta encrucijada, se pueden concebir dos expresiones de la igualdad: por un lado, la igualdad de recursos, que sostiene la distribución equitativa de los recursos entre todos los miembros de la comunidad; por el otro, la igualdad

de bienestar, la distribución de recursos que procura la equivalencia de condiciones (Dworkin, 2002). En especial, para la segunda concepción de la igualdad, la distribución de los recursos es desigual de acuerdo con las condiciones y necesidades iniciales de los sujetos, además de las valoraciones subjetivas del bienestar. De esta forma, si las condiciones iniciales son desiguales por impedimentos ontológicamente objetivos, quien distribuye debe considerar las necesidades específicas de cada persona y formular las soluciones para el bienestar individual. ¿Es esto posible?

Ahora bien, la discusión acerca de las condiciones para alcanzar la igualdad es más difícil cuando se trata del reconocimiento del otro como persona. El Estado puede asegurarle al otro-disminuido un tratamiento igual frente a la ley al denominarlo persona y hacer diversos esfuerzos para la aceptación social de su personalidad. No obstante, estas acciones no aseguran la igualdad, debido a que "la igualdad política y la parcialidad personal serían realmente incongruentes si por igualdad entendiéramos igualdad de bienestar" (Dworkin, 1993, p. 180). Sería un despropósito buscar la igualdad según los criterios personales de todos, especialmente debido a las contradicciones lógicas entre los opuestos, pero se vuelve más complejo cuando los proyectos de vida fallan o cambian, el mediador tendría que volver a intervenir, y así *ad infinitum.*

Lo mínimo que podría proporcionar el Estado para garantizar la libertad al sujeto de escoger la vida que le satisface no está excluido de la cuestión de la igualdad, cuando se trata de darle el mismo trato al otro-disminuido que a los demás. Si bien esto serviría como medida de protección de los derechos, no evitaría la exclusión de algunos discapacitados en la práctica. Por ejemplo, traducir la igualdad del bienestar en la igualdad del éxito o del disfrute tiene implicaciones importantes en la inclusión del discapacitado, dado que los impactos de los ajustes o de los acondicionamientos son relativos al tipo de impedimento y a las aspiraciones y deseos de la persona, que no son muy diferentes de una persona sin discapacidad. Incluso, las personas con discapacidad que poseen recursos económicos tienen más posibilidad de alcanzar su satisfacción que otras no discapacitadas sin capacidades económicas (Dworkin, 2002).

Al considerar la arista epistemológicamente subjetiva del fenómeno de la discapacidad, en equivalencia con otro tipo de obstáculos a la satisfacción personal, resulta utilitario un análisis de la ética y de la justicia después de tipificar las experiencias y capacidades ajenas:

> Nadie estaría en condiciones de establecer el volumen de recursos que debería tener a su disposición para compensar la inadecuación de unas creencias que él mismo no podría concebir como inadecuadas. Si la política debe estar sin solución de continuidad con la ética, tiene que ser continua con la ética en primera persona. (Dworkin, 1993, p. 188)

Precisamente, en la imposibilidad ética de la valoración utilitaria del otro, la apreciación del bienestar del otro dista de la del bienestar propio. Si bien se puede considerar el bienestar como bueno en sí, este no llega al individuo solamente por la realización de la situación valorada como buena, contrariamente a lo que afirma Dworkin (2002). Es más, lo que pierde de vista la argumentación utilitaria del bienestar es que, si por un lado está reflejado en la voluntad del sujeto, por el otro lado, se busca en el bienestar de los otros. La consideración del bienestar recurre necesariamente a la igualdad por su universalidad, pero no como valor determinado, sino que surge en la libertad de determinación del individuo, tal como lo expresa Hegel (1968):

> Mi particularidad y la de los otros, empero, es un derecho solamente en cuanto soy un ser *libre.* Por lo tanto, no puede ser sostenida en contradicción con su fundamento sustancial; y una intención de mi bienestar, así como del bienestar ajeno, en el caso que particularmente no pueda ser considerada *intención moral,* no puede legitimar una *acción injusta*. (p. 126)

Los fines de la igualdad no se derivan de la libertad, concebida como significación irrestricta de la vida. Al mismo tiempo, las valoraciones de la libertad no pueden definirse desde afuera, el planteamiento ético se desprende de una libertad *contradictoria*, entendida simultáneamente como autorreferencia y como dependencia hacia el otro. En consecuencia, volviendo a la noción de persona, el reclamo de "derecho a la vida" tendría que ser el reconocimiento empático del derecho propio y del otro-disminuido a sentir y a significar. En última, la praxis ética del mediador debería enfocarse en la búsqueda de la igualdad entre una desigualdad ontológicamente objetiva y epistemológicamente subjetiva, y dar paso a la libertad de las valoraciones subjetivas de la persona, que necesariamente recurren al reconocimiento del otro.

Es posible vislumbrar cómo el desarrollo de la CDPD, y de la Ley 1349 de 2009, apuntan hacia una igualdad de oportunidades; lo que tendría que ser revisado en la práctica es el grado de libertad que otorgan las reformas y acondicionamientos exigidos. Si el rol del Estado permanece funcionalista y opera hacia el control del otro-disminuido, la libertad continúa siendo un mandato retórico de la Constitución, en vez de un ejercicio social de tolerancia y reconocimiento mutuo. La ausencia de la praxis esperada con la actualización del bloque de constitucionalidad conllevaría inevitablemente a la conservación de la *disminución.* El tratamiento desde la vigilancia no llevaría a transformaciones reales, si la inclusión dentro de la sociedad no contiene una ruptura simbólica de la normalidad.

Conclusiones

28 años después de la Constitución, emerge la última legislación de la discapacidad. La expectativa con la Ley 1996 de 2019 es importante porque contiene una reforma semiótica en el tratamiento de la persona con discapacidad al declarar la *garantía del derecho a la capacidad legal plena.* De esta manera, el Estado colombiano reconoce, en coherencia con la CDPD, la necesidad de salvaguardas ajustadas a las necesidades específicas de cada persona y durante un acto jurídico determinado. De hecho, en el artículo 6, "Presunción de capacidad", la Ley 1996 afirma que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y obligaciones, en igualdad de condiciones. Discursivamente, el texto pretende negar que la discapacidad ontológicamente objetiva pueda ser una limitación para el ejercicio de una capacidad, al igual que para obligarse. Esta es una confrontación a la noción de incapaz que resuelve el Código Civil, mientras se afirma en el artículo 57 que los únicos quedan cobijados por esta categoría son los menores de edad. Por otra parte, en los artículos 9 y 10, se expresa que el discapacitado podrá recibir apoyo para la realización de los actos jurídicos únicamente si por su voluntad lo reclama; servicio que prestará la institucionalidad del Estado.

En la legislación vigente, el fortalecimiento de la libertad como ejercicio de la voluntad autónoma expresa una fuerte intención de incluir al otro-disminuido a través de la prohibición de la interdicción en el artículo 53. Si el discapacitado está totalmente incapacitado para ejercer su voluntad, el apoyo será mediado por otra persona que demuestre una relación de confianza. Es en esta excepción donde se encuentra realmente la contradicción inherente a la inclusión; el otro-disminuido no ha dejado de serlo. Si bien la inclusión del "convertirse" revela una lógica reproductora del capitalismo, no radicaliza la cuestión de la discapacidad. Es necesaria la aceptación de la falla en la subjetividad a través de cambios en el significante y en los modos del goce o *jouissance* (Chen, 2018). Es decir, la ampliación del discapacitado como persona refleja un cambio semiótico ilusorio en tanto su reconocimiento recae fundamentalmente sobre la capacidad para obligarse. Por tanto, hasta hoy se observa el paso del Estado funcionalista hacia un Estado *indecididamente* humanista, que sostiene igualmente su separación de la sociedad cuando las políticas públicas no están hechas para el público, perpetuando la dependencia de la acción hacia el mismo aparato estatal. El punto crítico de la definición de la persona discapacitada puede encontrarse en la misma noción del otro-disminuido, que es disminuido cuando se le requiere de esa manera:

Lo que revelan tales paradojas es que la castración simbólica no es sólo la brecha entre mi identidad simbólica y la miseria de mi existencia empírica (ningún padre es en realidad un Padre, incluso el Infierno no es realmente infernal, etc.); a causa de la reflexividad del orden simbólico, esta brecha debe reflejarse de vuelta en lo simbólico, y hacerse interior a la función simbólica, designando su inconsistencia. (Zizek, 2016, p. 230)

Referencias

Buitrago, A., Giraldo, Y. y Silva, A. (2015). La discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Republicana*, (18), 135-158.

Chen, F. (2018). Adopting the Unadoptable/Disabled Subject in the Posthuman Era. *CLCWeb: Comparative Literature and Culture*, *20*(6), 1-9.

Código Civil Colombiano. (1887). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39535

Constitución Política de Colombia (1991). Legis.

Correa-Montoya, L. (2009). Panorama de la protección jurisprudencial a los Derechos Humanos de las personas con discapacidad en Colombia. *Vniversitas*, (118), 115-139.

Dworkin, R. (1993). *Ética privada e igualitarismo político.* Ediciones Paidós

Dworkin, R. (2002). *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality.* Harvard University Press.

Goodley, D. (2011). *Disability Studies: An Interdisciplinary Introduction.* Sage Publications.

Hegel, G. (1968). *Filosofía del Derecho.* Editorial Claridad.

Ikäheimo. H. (2008). Personhood and the social inclusion of people with disabilities: A recognition-theoretical approach. En K. Kristiansen, S. Vehmas y T. Shakespeare (Eds.), *Arguing About Disability: Philosophical Perspectives* (pp. 77-92). Routledge.

Ley 762 de 2002. (2002, 31 de julio). *Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", suscrita en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).* Congreso de la República. Diario oficial N.º 44889.

Ley 1346 de 2009. (2009, 31 de julio). *Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006*. Congreso de la República. Diario oficial No. 47427.

Ley 1996 de 2019. (2019, 26 de agosto). *Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 51057.

Mead, G. (1972). *Mind, Self and Society: from the standpoint of a social behaviorist.* The University of Chicago Press.

Moser, I. (2006). Disability and the promises of technology: Technology, subjectivity, and embodiment within an order of the normal. *Information, Communication & Society*, *9*(3), 373-395.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1999). *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*. ONU.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2006). *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. ONU.

Parra, C. (2013). Estructura institucional de la discapacidad en el Estado colombiano. *Civilizar*, *13*(24), 79-102.

Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales.* Manantial.

Sentencia T-446 de 1994. (1994, octubre 12). Corte Constitucional. (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

Sentencia T-823 de 1999 (1999, 21 de octubre). Corte Constitucional. (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Sentencia C-174 de 2004 (2004, 2 de marzo). Corte Constitucional. (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

Sentencia C-804 de 2009 (2009, 11 de noviembre). Corte Constitucional. (M. P. María Victoria Calle Correa).

Ueda, S. y Okawa, Y. (2003). The subjective dimension of functioning and disability: what is it and what is it for? *Disability and Rehabilitation*, *25*(11-12), 596-601.

Vehmas. S. (2012). What can philosophy tell us about disability? En N. Watson, A. Roulstone y Thomas, C. (Eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies* (pp. 298-309). Routledge.

Zizek, S. (2010). *Living in the End of Times.* Verso.

Zizek, S. (2016). *Contragolpe Absoluto: para una refundación del materialismo dialéctico.* Akal Ediciones.

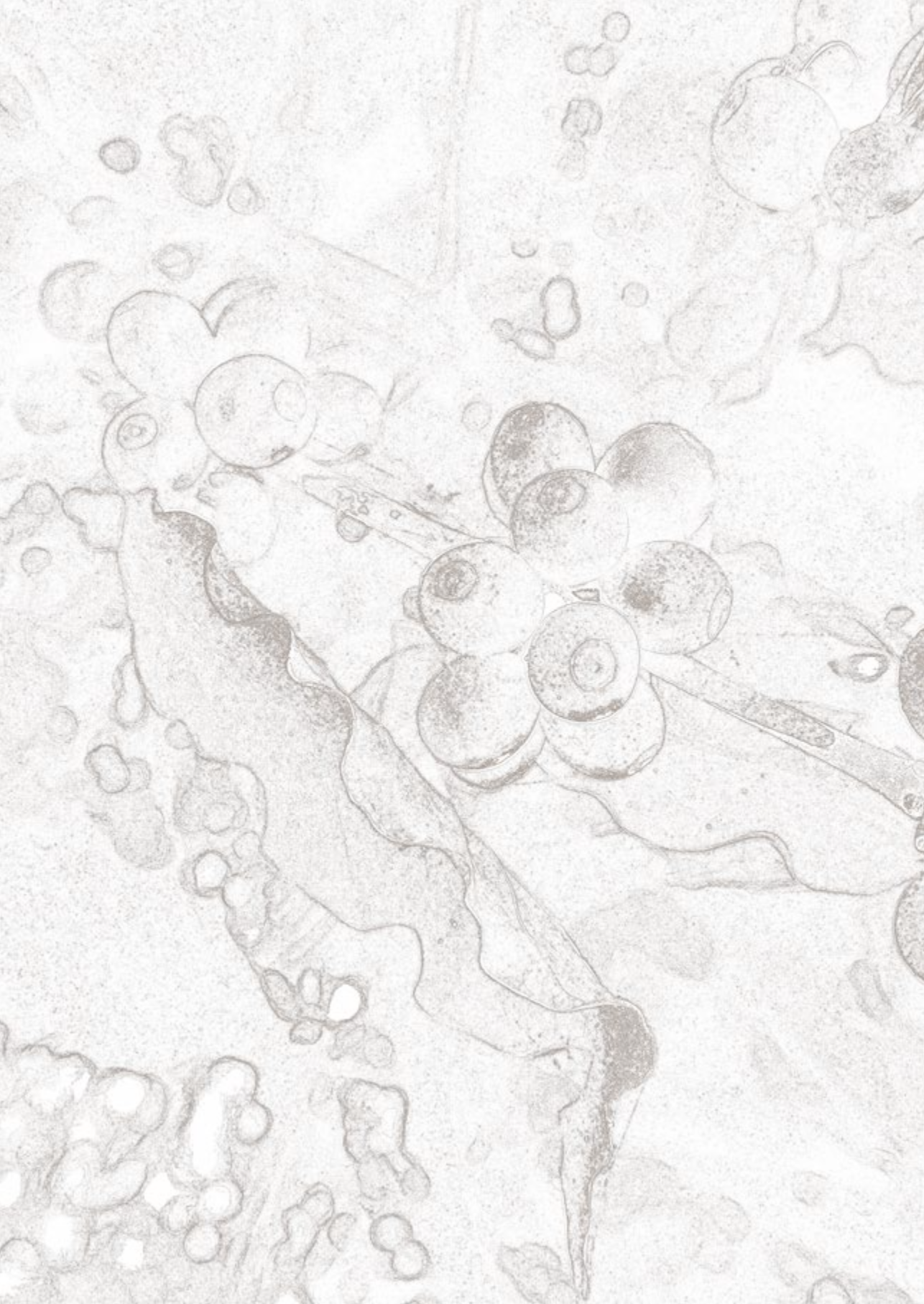


Foto: https://www.freepik.es

Capítulo treinta

“Los atentados contra la libertad de expresión y la libertad de prensa en Colombia [...] muestran que la salud de la democracia anda mal”. Treinta años de una constitución hecha trizas

Capítulo 30

"Los atentados contra la libertad de expresión y la libertad de prensa en Colombia [...] muestran que la salud de la democracia anda mal". Treinta años de una constitución hecha trizas

*Diana Díaz Soto**
*Germán Muñoz González***

Introducción

Colombia ocupa el puesto 130 entre 180 en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2020, superando solamente a México, Venezuela y Honduras, en América Latina. El clima es de autocensura y violencia. Paradójicamente, el contexto histórico es de celebración de 30 años de la Constitución Política aprobada en 1991, cuyo artículo 20 reza así:

* Comunicadora Social con experiencia en contenidos, medios y proyectos educativos, culturales y públicos.
** Investigador emérito por reconocimiento de Colciencias (2018). Filósofo de la Universidad de San Buenaventura (Bogotá). Magíster en Semio-lingüística de l'EHESS (París). Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (Centro de estudios avanzados de la Universidad de Manizales – CINDE). Docente en Ciencias Sociales, Comunicación y Estudios Culturales. Líder del grupo de investigación "Jóvenes, Culturas y Poderes".

> Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

"En Colombia estamos ante desiertos de información con altos niveles de autocensura" (Torrado, 29 de octubre de 2020, párr. 4). Es una realidad muy dura, el silencio y la censura se han instalado en pueblos y ciudades: de 994, en 578 no existen medios de comunicación que produzcan noticias locales. Lo cual significa que no hay libertad de prensa ni de expresión.

En nuestro país son habituales las agresiones, las amenazas de muerte y los asesinatos de periodistas. Colombia es uno de los países más peligrosos del continente para la prensa. Trabajar en temas como el orden público, los conflictos armados, la corrupción, la colusión de políticos con grupos armados y los problemas medioambientales implica padecer presiones, intimidaciones, actos de violencia. Igualmente, enfrentar la amenaza permanente de las bandas criminales conformadas por paramilitares, implicadas en el narcotráfico, también de las guerrillas existentes. Incluso padecer los secuestros.

Los grandes medios masivos de comunicación tienen vínculos cercanos con grandes empresas y con políticos, lo que pone en peligro su independencia editorial y favorece la autocensura. En el gobierno de Iván Duque Márquez –desde agosto de 2018– los periodistas y medios de comunicación que habían denunciado que miembros del gobierno estaban implicados en casos de fraude, corrupción y violaciones a los derechos humanos han sufrido campañas de intimidación y acoso, así como operaciones de espionaje.

El caso más grave y con mayor evidencia de censura en el sistema de medios públicos colombiano (RTVC) sucede cuando su exgerente, Juan Pablo Bieri ordena censurar en 2019 el programa de televisión *Los puros criollos*, pide sacarlo de Señal Colombia (canal público) porque no le gustaban las opiniones del presentador, Santiago Rivas. Los problemas internos de RTVC son denunciados por distintos funcionarios. Entre ellos, Diana Díaz, quien termina aportando una conversación donde Bieri le da a ella la orden directa de sacar de la programación el programa.

El gobierno de Duque, en su deber de defender la libertad de expresión, contrata entonces a Bieri como un asesor principal de la presidencia, lo cual implica arropar a un personaje que tuvo a su cargo la responsabilidad de manejar los sistemas públicos y dio unas órdenes de censurar contrarias a lo que establece nuestra Constitución. El señor Bieri denunció penalmente a Diana Díaz a principios de 2019 y la Fiscalía la notificó de una audiencia para imputarle cargos el 18 de noviembre. Este proceso penal contra Diana Díaz es un despropósito, porque va en contravía de las recomendaciones y estándares

internacionales que precisamente buscan proteger a la fuente. El Estado persigue a las personas que se atrevieron a denunciar.

Como es de público conocimiento el 8 de octubre la Fiscalía le informó a la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) su intención de inspeccionar su sede a raíz del expediente por filtración de los audios que comprometen a Bieri, exgerente de RTVC, con la censura al programa *Los puros criollos* de Señal Colombia.

Sin lugar a duda, el Estado colombiano desacata abiertamente en sus actuaciones la Constitución Nacional mediante prácticas intimidatorias, estigmatizantes y de censura. La gravedad de esta situación se traduce en el deterioro actual de los medios de comunicación y de la libertad de expresión en el país, mediante prácticas de violencia. Sin duda, es un claro síntoma del estado de salud de la democracia colombiana. En decenas de municipios resulta imposible el ejercicio de la prensa libre. Los datos son elocuentes:

> En los últimos cuatro años, en el país han sido asesinados ocho periodistas y se han denunciado 618 amenazas; es el segundo país más letal del continente, después de México. Durante el año de la pandemia, y a pesar del confinamiento general, fueron amenazados 193 periodistas, un 10% más que en el 2019. Dos periodistas fueron asesinados: Abelardo Liz y Felipe Guevara. Esto ocurre mientras se invierten miles de millones de pesos en un mecanismo de protección que lamentablemente ha perdido efectividad y naufraga sin legitimidad, a la espera del prometido plan de reingeniería. [...] Las decenas de periodistas que fueron objeto de seguimientos y espionaje entienden que para el Estado ellos son los enemigos. Eso mismo asumen los reporteros de los medios comunitarios y los comunicadores indígenas que lloran cada que asesinan a uno de sus compañeros. Así mismo los ciudadanos que se atreven a preguntar. La única oportunidad que tiene este Gobierno de quitarles la razón es investigando y que las víctimas conozcan la verdad, como constantemente lo ha prometido. Sin embargo, no lo hace y las preguntas persisten, ¿quién dispara? ¿quién amenaza? ¿quién dio la orden de los perfilamientos [militares]? (Fundación para la Libertad de Prensa [FLIP], 2021, párr. 4-8)

Por las razones anteriores, en particular por la particular coyuntura, es pertinente hablar con Diana Díaz. En su brillante trayectoria, se destaca su formación como comunicadora social con énfasis en comunicación educativa de la Universidad Javeriana, especialista en Comunicación-Educación de la Universidad Central, magíster en Estudios Culturales de la Universidad Javeriana. Dirigió la emisora infantil Colorín ColorRadio (Caracol), conformó el equipo de productores delegados pioneros de Señal Colombia

entre 2004 y 2010. Fue jefe de la Oficina de Contenidos y Defensoría del Televidente de la extinta Comisión Nacional de Televisión. Fue asesora de la Dirección de Cinematografía y Coordinadora del proyecto de Comunicación Cultural y Niñez del Ministerio de Cultura. Fue directora de Señal Colombia. Ha sido profesora de televisión, investigación y comunicación, y asesora de tesis de grado en pregrado, especializaciones y maestrías con énfasis en medios públicos, televisión infantil y comunicación participativa. Ha sido jurado en convocatorias y concursos audiovisuales y cinematográficos a escala distrital, nacional e internacional. Actualmente es la responsable de proyectos estratégicos de Canal Capital, representante de los directores ante el Consejo Nacional de Cine CNACC y editora convergente de la revista *La pesadilla de Nanook*, de la Corporación de Documentalistas de Colombia, ALADOS.

A continuación, en sus propias palabras, la comunicadora Diana Díaz propone una reflexión valiente y descarnada en la cual deja en claro que no es posible la libertad de expresión bajo intimidación. La impronta fundamental de su intervención es el carácter ético de su actuación. Y, el relato de una experiencia marcada por la mordaza que el Estado pretendió imponerle con mecanismos coactivos. De allí, el valor particular que tiene su lectura de la censura y el acallamiento de la comunicación independiente en la vida cotidiana de los periodistas en Colombia.

Diana Díaz, una comunicadora integral que ejerce su oficio con ética

Adentrarnos en el tema de la silenciada "libertad de expresión" es darle voz mediante el testimonio que recogemos, el cual permite comprender plenamente que no basta con invocarla, que es esencial entenderla y garantizarla.

G. Muñoz. En tu perfil profesional es notable el recorrido por tres tipos de instituciones: las educativas, las del tercer sector (ONG, asociaciones y fundaciones) y las del sector público. ¿Has percibido en cada una de ellas perfiles diferentes de comunicación y expresión pública?, ¿en qué medida son respetuosas de las libertades y derechos de los ciudadanos?

D. Díaz. Sin duda, en esos tres tipos de entidades hay formas de comunicación diversas; en general, la comunicación se relaciona en cada una con intereses particulares. En sus prácticas comunicativas entran en tensión fuerzas ocultas que relativizan su misión más pura. Pasa siempre con la comunicación situada en terrenos diversos, con ideologías particulares: se hacen evidentes tensores que halan hacia distintas esquinas, en permanente lucha atravesada por relaciones de poder.

En el caso de las instituciones educativas, su interés prioritario y legítimo debería ser la divulgación del conocimiento y, en algunos casos, predomina íntegramente; sin

embargo, con frecuencia es evidente la carencia de puentes entre la academia y la vida cotidiana. Eso convierte el conocimiento en un simple producto, útil para "polichar" el ego académico o, en el mejor de los casos, para argumentar desde posturas discursivas incomprensibles alguna explicación del caos social. Entonces, la comunicación en el ámbito educativo hace parte de una lógica endogámica que alimenta el ejercicio del poder del círculo de los expertos en temáticas sociales (como la comunicación).

La comunicación en las organizaciones del tercer sector, por lo general, se entiende como una acción en el plano de lo instrumental. Se traduce en campañas, piezas comunicativas, pautas limitadas. Cuando se han dado procesos de largo y sostenido aliento en el tiempo, los logros y beneficios para la comunidad son evidentes. Soy testigo de procesos de comunicación en lo comunitario que han cambiado vidas, así como también en el arte, la cultura, la participación. Iniciativas de este tipo, que han sido en Colombia muy exitosas, requieren tanto voluntad política de los responsables, como interés de la comunidad y apoyo de los patrocinadores. Cuando alguna de esas variables cambia, el proyecto termina siendo incómodo para algunos actores, e incluso peligroso para quienes participan en él. Curiosamente, en ocasiones resulta ser muy importante la ubicación, el logo del auspiciante y su mención en el boletín de prensa.

En el sector público, la comunicación es, o debería ser, uno de sus bienes más preciados, en la medida en que permite establecer la relación de las entidades y las autoridades con la ciudadanía y, así, generar la información y la interlocución para la participación, la toma de decisiones y el control político. Sin embargo, es muy difícil lograr procesos de comunicación transparente que superen las barreras y turbulencias de los gobiernos de turno y, entonces, su manejo refleja directamente la ideología de cada mandatario y el valor que este le otorga. En el gobierno central de Colombia ha habido periodos de total independencia, autonomía e incluso posición crítica, así como épocas en las que el ejercicio de la comunicación ha sido cooptado por las entidades estatales a través de artimañas financieras y otros arreglos o, más peligroso aún, silenciado, vigilado y amordazado.

Sin embargo, estas circunstancias son momentáneas y se pueden alterar mediante el ejercicio de una comunicación basada en principios éticos sólidos que modifiquen, efectivamente, su aplicación en escenarios plurales.

G. Muñoz. Además de los escenarios nombrados, los niños y los jóvenes han sido la población con la que más tiempo has trabajado. ¿Qué características de su pensamiento y qué formas de acción colectiva son centrales en su manera de entender la sociedad y, en particular, la ética y la política?

D. Díaz. Llevo varios lustros trabajando con nuevas generaciones y veo un dilema en el que me debato: una mirada muy esperanzadora o una sensación de estar pedaleando sin cadena. La constante en este tiempo de trabajo es que los niños, niñas

y jóvenes tienen la clave para despejar la incógnita acerca de quiénes somos, en definitiva, los adultos.

Tenemos una inmensa dificultad para entender que se trata de un periodo transitorio del desarrollo humano, que mientras más nos tardemos en tomar una decisión, destinar unos recursos, desarrollar una propuesta, es tiempo que los niños, niñas y jóvenes están perdiendo para su crecimiento. Dilatamos la responsabilidad que tenemos con ellos bajo el eslogan "son el futuro" e ignoramos el hecho de que su tiempo es ahora, este presente y que sus primeros años duran para siempre. En la infancia y la adolescencia se construyen la mayoría de los valores, rasgos sociales, características individuales, imaginarios y condiciones físicas, psicológicas, emocionales, intelectuales, mentales y colectivas que requiere el ser humano para su desarrollo integral; por lo tanto, no es una etapa menor de la vida.

Desafortunadamente, los niños, niñas y jóvenes en Colombia están heredando una sociedad inmensamente inequitativa, acostumbrada a romantizar la pobreza y a admirar la lucha de quien prospera desde "abajo". Pero no se cuestiona por la existencia precaria de tantos chicos sin condiciones básicas de vida, sin oportunidades, sin presente ni futuro. En esas condiciones la comunicación es un privilegio, un bien suntuario, como el acceso y el disfrute de la cultura y del arte. Dichos valores simbólicos, expresivos e inmateriales son tremendamente importantes para alimentar el alma y el espíritu de las personas, desde sus primeros años y, de las comunidades para enriquecer su historia. Sin embargo, para los políticos y los empresarios son lujos que no se pueden comparar en términos económicos con número de kilómetros de carretera construidos o, con lotes de medicinas en los hospitales.

Para reducir esas brechas la comunicación y la cultura tienen un papel estratégico en nuestra sociedad; cambiar la ecuación y generar escenarios de participación, expresión y disfrute equitativo para todos pasa por las coordenadas de la interacción mediada por la dimensión cultural definida a partir de la cotidianidad, la ancestralidad y la comunicación educativa popular.

La inequidad heredada y experimentada a diario conlleva, además, paradigmas éticos y políticos complejos. Los niños que he conocido en mi trayectoria tienden a la justicia, al respeto, al cuidado del otro. En talleres, trabajos de campo y experimentos sociales en los que participan activamente es evidente que dilucidan cuándo una situación es nociva para otra persona, tienden a evitar el daño y a reflexionar sobre sus efectos. El mejor ejemplo es el juego: los niños tienen plena capacidad de comprender sus reglas, respetarlas y aplicar penitencias cuando se rompen. En la televisión pública hemos trabajado un proyecto de dilemas éticos con niños que se llama "¿Qué harías tú?" (Señal Colombia, 2017). Esa experiencia muestra palmariamente que para ellos la inequidad, la falta de oportunidades, la injusticia, la corrupción, no tienen sentido ni ninguna expli-

cación coherente; además muestran su capacidad de dialogar de manera argumentada con congéneres que piensan diferente. El conflicto tramitado de manera violenta es muy difícil de entender para niños, niñas y jóvenes

Sin embargo, en el periodo de crecimiento, en las sucesivas etapas que atraviesan, se estrellan frecuentemente con un entorno contradictorio que siembra fuertes dudas existenciales. La comunicación educativa y la cultura pueden estructurar narrativas con intencionalidad pedagógica, que enriquezcan los referentes de las nuevas generaciones, les faciliten herramientas para construir su propio juicio, les permitan identificarse con formas de vida y actitudes con las que se sientan afines, así como cuestionar y criticar aquellas de las que se sientan distanciados.

G. Muñoz. Llama la atención tu conocimiento y experiencia en la radio, la televisión y el cine. ¿En cada uno de estos medios masivos podrías identificar códigos específicos de ética?

D. Díaz. Ahora que lo pienso, la ética es como el silencio: uno se da cuenta que existe y es importante cuando se rompe. Cada uno de estos escenarios tiene abordajes éticos bien distintos, a mi modo de ver.

La radio es el escenario más salvaje, tiene muy poca regulación, a las emisoras no se les exige la figura del defensor del oyente, ni códigos de autorregulación como sí sucede en televisión. Su inmediatez, amplitud de oferta y facilidad de acceso lleva a que haya emisoras de todo tipo y estilo, lo que enriquece un catálogo bien diverso de contenidos y propuestas, pero a la vez, se presta para que movilicen otras manifestaciones que son síntomas de serios problemas sociales. En particular me preocupa lo que se denomina "radio juvenil", porque se han dado situaciones en las que, con el supuesto objetivo de entretener y hacer reír a cualquier precio, han llegado incluso a fomentar la discriminación, como lo que sucedió hace algunos años con el #AyMariquita o, como una sección que existe en otra emisora que dice algo como "Consejos para ser una buena novia tóxica". Puede sonar divertido y para algunos hasta inofensivo, pero lo que hay detrás de estas propuestas es la burla de personas por poseer rasgos o manifestaciones propios de un grupo minoritario, en el primer caso; o vulnerar la intimidad y la confianza del otro, en el segundo. Ambos son referentes éticos y conductuales que no construyen positivamente ningún criterio en la juventud. En el caso de la radio, entonces, la ética funciona con la línea y la orientación que le dan las directivas editoriales a sus productores, periodistas y programadores.

En Colombia, desde la Constitución del 91, ha habido una regulación más clara en el caso de la televisión. Hay una autoridad –aunque hay que decir que está cada vez más controlada por el Ejecutivo– y se exigen los defensores de los televidentes y códigos de autorregulación, aunque, en muchos casos, son saludos a la bandera. Son instrumentos que ayudan, pero no garantizan, el manejo con criterios éticos sólidos y estables porque,

sin duda, hay otras condiciones que intervienen, como la pauta publicitaria y la propiedad de las empresas televisivas (en el caso de la televisión privada), y las agendas de las directivas y las presiones políticas (en el caso de la televisión pública). A pesar de ello, Colombia tiene una televisión pública que ha evolucionado y que se mantiene, a pesar de los serios impactos negativos que ha recibido.

El cine colombiano, desde 2003, ha contado con una política pública que lo ha hecho crecer de manera exponencial; hasta que en 2020 llega la pandemia y nos damos cuenta de que es un sector industrialmente muy inmaduro, aún. En estos años se ha debatido entre el cine de autor y la comedia de masas, con algunos matices intermedios que, si se analizan desde una perspectiva genealógica y de contextualismo radical, enriquecen la memoria audiovisual. Hay un catálogo de películas premiadas y otras de gran desempeño en la taquilla criolla, pero aún falta trecho para que el cine colombiano se instale en el corazón de los colombianos como un patrimonio cultural por valorar, tal como sucede en el cine argentino, mexicano o español. En suma, desde una perspectiva muy personal, los espectadores en tanto audiencias ciudadanas, han tenido un lugar muy estrecho en la creación cinematográfica y esto puede deberse a que ha habido un foco mayor en la producción, mientras que otras fichas de este engranaje requieren todavía más trabajo como la distribución, la exhibición, la formación de públicos, la relación del cine colombiano con la escuela y la promoción del cine propio como un valor patrimonial. Es necesario ampliar ese lugar.

Judicializar la libertad de expresión: un caso evidente

G. Muñoz. Recogiendo elementos de las respuestas anteriores, a tu parecer, en Colombia, ¿existen marcos restrictivos para el ejercicio de la libertad de expresión? ¿Qué sucede en la escuela, en los medios de comunicación, en las instituciones del Estado, en el ejercicio cotidiano de los derechos ciudadanos?

D. Díaz. Los marcos que restringen la libertad de expresión no son formales ni legales, son políticos, de conflicto armado, de cultura mafiosa, de prácticas del miedo y de lo políticamente correcto.

Es increíble que luego de décadas de estar reflexionando acerca de la relación comunicación-educación, la comunicación en la escuela siga siendo una singularidad en contados programas curriculares y no una línea de trabajo para todas las instituciones educativas. De esta manera, es muy difícil que niños, niñas y jóvenes sepan que tienen el derecho a comunicarse y expresarse libremente, así como la opción ética de manifestarse de manera asertiva ante cualquier afectación a su desarrollo. Estamos lejos de ello. Formar en comunicación es también formar en cultura política para que las nuevas generaciones tengan esas herramientas participativas, lo cual es muy incómodo para quienes de manera hegemónica e histórica controlan el poder.

De los medios de comunicación he hablado en extenso en otros espacios. Reitero diciendo que los medios no defienden política, económica, laboral ni editorialmente a ningún periodista, comunicador o productor que se exprese libremente. Esto significa que todos los marcos restrictivos y de presión se aplican a las personas y no a las organizaciones periodísticas o comunicativas. He visto varios casos donde la empresa comunicativa se acomoda o se vende.

En las instituciones del Estado es aún más complejo, porque existen procedimientos sutiles, de bajo perfil, pero igualmente agresivos, de bajar el volumen de las críticas en las redes sociales, por ejemplo, haciendo seguimiento a las publicaciones particulares de funcionarios y colaboradores. Entonces, los comunicadores se autocensuran, ponen una mordaza a sus cuentas. La voz oficial es de monólogos, espera que todos le hagan eco, o hablar sola. Hay una percepción en el sector de los creadores que yo comparto, y que someramente dice que "quienes están al frente de muchas instituciones del Estado les interesa más la imagen y los números que se generen en el cuatrienio que en realidad el bienestar de la población o la continuidad o nacimiento de programas que se sostengan a largo plazo. Infortunadamente nos parece normal porque cambian las administraciones, pero quien sufre la consecuencia de esa mirada ególatra es la población. Cuando la prioridad es que el logo del gobierno de turno esté en todas las páginas web del Estado, más que comunicar a los ciudadanos de manera oportuna y transparente las decisiones que se están tomando en varios frentes, el problema es profundo".

Parece difícil entender que las entidades del Estado están al servicio de los ciudadanos y que sus funcionarios ejercen una función pública; el cambio del país está en manos de una masa crítica y activa, no de unos entes temerosos de decir lo que piensan. Hace falta construir una perspectiva de la comunicación pública. Esto significa concentrarse en las necesidades de la gente, garantizar sus derechos culturales y comunicativos; propiciar su participación auténtica y libre, sin que le exijan nada a cambio.

Lamentablemente los derechos, en gran parte del territorio colombiano, son un privilegio y no están garantizados por el Estado. En términos crudos y elocuentes, los derechos en Colombia están garantizados solamente para los sectores privilegiados de los grandes centros urbanos; la población negra, indígena, campesina, LGBTI+, ha sido histórica, permanente e injustamente marginada del ejercicio pleno de sus derechos. Con mentalidad perversa los derechos se disfrazan de ayudas, incentivos y otros eufemismos que instalan esos recursos como un favor que deben agradecer y no como lo que son: derechos adquiridos y exigibles. Esto es un exabrupto, un contrasentido y una paradoja. Su ejercicio depende de múltiples factores: el acceso, la formación, incluso la autoestima ciudadana para reclamar aquello que nos pertenece. No es un favor, nos pertenece y debe ser garantizado, hablamos del derecho a la comunicación y a la expresión.

G. Muñoz. Con base en tu experiencia con periodistas en formación y profesionales de los medios, ¿el acoso judicial o las campañas sistemáticas de descrédito de los periodistas, son una experiencia habitual en el país?

D. Díaz. Mi experiencia formativa ha sido con comunicadores que se expresan a través de diversos formatos narrativos, a saber, la ficción, el documental, los contenidos comunitarios, la comunicación para y con la infancia y la transmedia con impacto social, entre otras formas expresivas diferentes al periodismo clásico.

Por lo general, el perfil de este tipo de creadores es de una sensibilidad y compromiso social altísimo, con un sentido crítico notable. Creen firmemente que la gente debe manejar todas las herramientas y conocer todos los puntos de vista acerca de un fenómeno o un problema, que cuente con elementos para construir su propio criterio.

Estas posiciones resultan "incómodas" (este es el eufemismo de uso común) para los medios, que toman represalias: las amenazas por el contenido de sus creaciones han obligado a exiliarse a algunos conocidos; lo que expresan en redes sociales y otros medios ha desembocado en algún tipo de hostigamiento social, político o legal.

El informe de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) 2020, dado a conocer el pasado 9 de febrero, profundiza en diversos casos en los que las vías judiciales han sido los caminos elegidos para castigar a comunicadores y periodistas que han puesto en evidencia alguna información contraria a los intereses de los actores que están en el poder.

En Colombia parece que creemos que el problema no es que haya cosas que estén mal, que haya injusticia, corrupción, nepotismo; el problema es que se sepa y, en ese sentido, los comunicadores que trabajamos con ética y sentido crítico somos una talanquera, un obstáculo.

La censura y el acallamiento, prácticas cotidianas

G. Muñoz. ¿Entonces, existe la censura de prensa en Colombia?, o ¿es posible ejercer la profesión sin docilidad, sin miedo, con perspectiva crítica, con valentía?

D. Díaz. En contravía a la Constitución, en Colombia se presentan casos de censura institucional, económica y política. El hecho de que los periodistas deban gestionar su propia pauta para contar con un espacio en los medios locales, que las organizaciones le quiten el respaldo a uno de sus colaboradores porque sus publicaciones afectan sus intereses económicos o "dañen" el buen ambiente con el gobierno, sin hablar de los cientos de amenazas a periodistas que se atreven a denunciar casos de corrupción y mafias enquistadas en todos los hilos del poder, son una muestra de que en el país la censura es una práctica ilegal, común y, de alguna manera, legitimada.

También habla de la carencia de una voluntad política honesta y comprometida con la pluralidad y la libertad de expresión, venga de donde venga, y diga lo que diga, solo limitada por los principios básicos de responsabilidad social y de servicio público, inherentes al ejercicio del oficio.

A pesar de ello, hay quienes ejercen la profesión con valentía y crítica y, gracias a la diversidad de plataformas y escenarios de comunicación, la pluralidad no depende exclusivamente de los medios tradicionales. Importante mencionar que existen otros organismos y mecanismos de financiación que apoyan y hacen posible este tipo de periodismo de investigación con mirada crítica.

Por último, un fenómeno que ha venido al alza y resulta fascinante por los efectos que genera es la recaudación de fondos a través de plataformas digitales, de modo que es la misma gente la que aporta para que estos espacios no desaparezcan. En esta modalidad la audiencia es capaz de enfrentar, al menos parcialmente, el poder y la presión política, económica e institucional. Se requiere motivar a la gente a que apoye ese tipo de iniciativas creadas por profesionales con sentido crítico que están haciendo esfuerzos independientes para proteger la pluralidad y la libertad de expresión en Colombia.

G. Muñoz. Hay temas que tienen una connotación más grave aún, si cabe. Al final del año pasado nos enteramos de los perfilamientos a periodistas por parte del Ejército. ¿Cómo calificas esta práctica? ¿Qué significado social tiene?

D. Díaz. No encuentro en la misión del Ejército de Colombia ninguna normativa, principio, valor ético ni manual de la vocación militar que argumente o justifique esos perfilamientos. Que la fuerza pública del país esté realizando prácticas tan desdeñables y deplorables se puede leer como un síntoma de algo mucho más grave; suscita infinidad de preguntas.

¿Por qué lo están haciendo?, ¿a qué tipo de comunicadores perfilan, cuáles son los criterios?, ¿qué tipo de información recaban y cuál es su efecto?, ¿quién da la orden y quién o quiénes son los destinatarios de estos perfiles?, ¿para qué quieren usar la información recabada?, ¿a quién o quiénes les conviene que estos periodistas o comunicadores dejen de investigar y de publicar?, ¿qué intereses favorece su intimidación?, ¿qué papel tienen en esta lamentable operación otras instancias del poder?, ¿está en peligro la integridad de estas personas y la de sus entornos más cercanos?, ¿está en riesgo el orden institucional colombiano que el Ejército debe proteger?

El solo hecho de tener que hacerse esas preguntas que, sin duda, ponen los pelos de punta, implica que algo está fuera de control y que la práctica periodística y comunicativa en su integridad está en riesgo. Debemos entender que, si en Colombia se atenta contra un medio, un comunicador o un periodista, perdemos todos, la sociedad en general. No es un problema aislado, del gremio de los periodistas.

La ubicación del artículo 20 sobre la libertad de expresión dentro de los primeros acápites de la Constitución no es gratuita: es una base fundamental para sostener la democracia.

G. Muñoz. Lo que estás diciendo nos pone a pensar en el lugar que ocupa la comunicación en la construcción de un proyecto de país. Acaso el actual gobierno, como otros gobiernos vecinos, consideran el periodismo y la comunicación crítica enemigos de la seguridad del Estado. ¿Cuáles serían los valores y objetivos esenciales del periodismo?

D. Díaz. Desde el punto de vista de una comunicadora sin formación académica en periodismo y de una ciudadana consumidora de medios, me atrevo a afirmar que los valores del periodismo están relacionados con la ecuanimidad, la veracidad, la capacidad crítica, la lectura atenta de la realidad, la investigación de la esfera pública, la interpelación a los poderes, la mirada plural a los acontecimientos. En suma, los objetivos del periodismo están directamente relacionados con el contrato tácito y de confianza que se firma entre los medios y sus audiencias. Un lector, escucha, televidente o usuario debe tener la garantía de que la información ha sido producida de manera rigurosa, libre de sesgos y manipulaciones; los medios deben reconocer con transparencia absoluta cuando un medio o un periodista tiene conflicto de intereses con respecto a un tema. En épocas de proliferación de noticias falsas de todo calibre, el periodismo de calidad, si quiere tener credibilidad, debe ser un periodismo ético y comprometido con la verdad.

El rol del periodismo en el mundo contemporáneo debe estar relacionado con informar objetivamente acerca de los hechos y acontecimientos de actualidad, tanto como hacerle seguimiento a las decisiones y medidas que en algún momento fueron noticia; dar cuenta de lo que sucede en el gobierno, la industria, la economía, la cultura, así como de las preocupaciones y demandas de la ciudadanía, de las experiencias y barreras en la economía informal, de la inequidad, de las prácticas deportivas diversas (y no solo del fútbol masculino de mayores), de las expresiones culturales de todos los territorios, de los logros y deficiencias científicas, abriendo el acceso permanente a la ciencia y a la gente común y corriente; aportar a la ampliación del criterio y del sentido crítico de la ciudadanía y evitar exponer a una masa pasiva y maleable al impacto profundo de titulares leves, inexactos, amarillistas o morbosos, que solo buscan el clic complaciente.

G. Muñoz. Resulta imperativo preguntarte, ¿cuál es tu lectura de la judicialización de profesionales de los medios para acallar sus voces independientes?

D. Díaz. Sin duda se trata de una práctica abusiva que, al vincular a las autoridades y al sistema de administración de justicia, podría parecer inofensiva porque se supone que esas instancias están para proteger a la ciudadanía y el orden social. Además, si nos fijamos en la historia colombiana, a los periodistas se les ha asesinado, desplaza-

do, exiliado o amenazado de formas violentas; los asesinatos y atentados contra medios y periodistas en épocas muy convulsas, como los años del terrorismo y el narcotráfico, llevan a pensar que la presión por vías legales ha sido inofensiva. Estamos hablando de un atentado contra la libertad de expresión y la libertad de prensa, que resulta ser coactivo e intimidatorio porque se vale de la institucionalidad del Estado para intentar acallar las voces contrarias. Esto, en un Estado social de derecho, donde se supone que los entes públicos están para garantizar la soberanía y la seguridad de la ciudadanía, es muy preocupante, porque el ciudadano, el periodista o el comunicador implicado, queda sin instancias oficiales a las cuales recurrir de forma segura. Así que debe acudir a otras redes como las organizaciones y las redes internacionales de defensa a la libertad de expresión, para contar con una defensa fiable y recibir protección para su vida, su dignidad y su oficio.

Cuando un Estado se presta para que estas prácticas sucedan y, sean recurrentes, hay que poner una alarma gigante acerca de la salud de su democracia.

G. Muñoz. ¿En una democracia respetable puede suceder que comunicadores y periodistas sean sometidos a monitoreos y vigilancia por parte de las autoridades del Estado por razones de lo que informan, de lo que piensan o de lo que expresan públicamente?

D. Díaz. Hay un precepto que dice que los medios públicos son el termómetro de la democracia de un país; según la Unesco, los medios públicos deben responder a unos criterios de calidad que son la autonomía, la pluralidad, la independencia, la diversidad cultural, la exploración en los lenguajes, la experimentación tecnológica y la ética, en general. Si alguno de estos criterios falla en algún medio público, algo en la democracia de este territorio está fallando. Los indicadores están apuntando en una dirección equivocada.

Yo creo que la pluralidad y la libertad en el ejercicio del periodismo y de la comunicación, con estos criterios no se reduce a los medios públicos, sino que aplica en todas las dimensiones, escalas, territorios, grupos humanos, comunidades e identidades culturales; hablamos de países que se dicen democráticos y, en consecuencia, sus instituciones enaltecen todos los valores constitucionales, celebran la diversidad y entienden que en las páginas impresas, en el espectro, en las redes, en las plataformas, en los diales, en las pantallas... cabemos todas y todos.

G. Muñoz. ¿Si hablamos de organizaciones sociales que defienden las libertades civiles, consideras legítimo presionarlas con investigaciones criminales?

D. Díaz. Las organizaciones sociales son una instancia clave para sostener los balances en una sociedad, por eso se denominan tercer sector, porque responden directamente por los intereses y las necesidades de la ciudadanía y no necesariamente están al servicio de la agenda política ni a los indicadores del sector privado. En su esencia básica,

son el escenario de las comunidades organizadas; históricamente se puede constatar que los objetivos sociales de la base, tanto los gremiales como aquellos que requieren lucha colectiva, logran con su apoyo transformaciones grandes o pequeñas, muy significativas.

Obviamente, ninguna instancia ni persona está libre de ser investigado/a por los organismos de control si existen razones y pruebas reales para hacerlo. Pero lo que estamos viendo es que los luchadores sociales, las organizaciones y sus líderes, están siendo objeto de presiones oscuras cuando sus demandas afectan intereses particulares. La presión se ejerce desde los tribunales hasta la violencia de hecho, buscando ahogar a estos actores. Cuando se trata de acciones con intencionalidad torcida y al servicio de un interés particular no, no es legítimo; el acoso a las organizaciones sociales y la manipulación de la administración de justicia no, no es legítimo.

G. Muñoz. En el contexto represivo y de mercantilización de la información, ¿crees que se ha perdido la capacidad de investigación periodística? En caso de respuesta afirmativa, ¿por qué?

D. Díaz. Es frustrante leer, escuchar o ver noticias y descubrir que los informes periodísticos se han convertido en un esténcil de un comunicado de prensa que da origen a una cascada de copias. Eso son los titulares, los primeros 5 minutos de los noticieros..., la mayoría de la audiencia se queda con esto. La perversión implícita es que hay una sola voz o versión, no hay contrastes, ni contexto ni análisis genealógico. El nivel de profundidad es mínimo. Y así funcionan cotidianamente, sin reparos.

Esto lo digo como audiencia, no como periodista porque, como he dicho, no lo soy, pero da la sensación de que cada vez son menos los periodistas que salen a investigar los hechos, a recrear el contexto y a narrarlos con claridad y ecuanimidad y profundidad, pensando en informar mejor a sus audiencias. Es inevitable pensar en otra imagen: el periodista esperando los comunicados de prensa que llegan de las fuentes (agencias trasnacionales) y los repite textualmente.

Desde esa perspectiva perdemos todos: la fuente, la organización, el líder que no tiene los recursos para pagar un jefe de prensa, ni siquiera una estrategia de *free press*, aún a pesar de que pueda tener información valiosa y relevante para la ciudadanía.

G. Muñoz. ¿Podemos, entonces, imaginar un periodismo libre, bajo un régimen de restricciones políticas o cuando está sujeto a presiones comerciales y del mercado?

D. Díaz. El periodismo, por principio, debe ejercer y redoblar su función de cuestionamiento al establecimiento y de investigación de las causas y las consecuencias de los hechos y las problemáticas sociales, en regímenes donde las presiones políticas se traducen en amenazas a la vida y las presiones comerciales, y del mercado en intimidación y censura. Sin embargo, cuando está de por medio la vida, la dignidad y la seguridad de las personas, no se trata de pedirles que sean mártires indefensos, si no existen mecanismos legales de protección.

Por eso es tan importante fortalecer la defensa de la libertad de prensa y la garantía de derechos fundamentales, que los periodistas y los comunicadores nos organicemos en red, que evidenciemos cada vez más la corrupción, las mafias, el nepotismo, el clientelismo, la censura, con el respaldo de la ciudadanía, de la opinión pública. Tenemos que encender los reflectores allí donde aparece algo turbio e ilegal, para que la gente, la comunidad, el país, el mundo lo vea; es nuestra tarea llamar la atención de la comunidad internacional y no caer en las rutinas que terminan por naturalizar los "torcidos" que se han vuelto parte del paisaje. Tenemos que producir relatos de país que nos interpelen, que nos inviten a reflexionar, a cuestionarnos, a profundizar y a fortalecer el sentido crítico.

Por eso la labor de organizaciones como la FLIP es fundamental para la protección del ejercicio periodístico, informativo y comunicativo.

G. Muñoz. Tus reflexiones y la experiencia en carne propia llevan a pensar que se requiere una actitud valiente y que la comunicación tiene una función estratégica en la construcción de país: ser un órgano de vigilancia de los gobernantes.

D. Díaz. Por supuesto. De los gobiernos, de los gremios, de las organizaciones corruptas, de las federaciones deportivas y sus prácticas mañosas, de la política y los partidos políticos, de las empresas y sus dividendos, de las exenciones tributarias, de la cultura convertida en negocio, de las hegemonías y sus expresiones territoriales.

El periodismo no debería limitarse a registrar el abuso y asesinato de una niña, debería profundizar en las condiciones y oportunidades de las niñas para ejercer sus derechos a plenitud sin tener riesgos a ser victimizadas o violentadas, debería explorar en las razones por las cuales las niñas y los niños todavía siguen siendo abusados a pesar de que hay mecanismos de ley para protegerlos, debería indagar y cuestionar las condiciones culturales y las costumbres que normalizan esto, solo por poner un ejemplo.

G. Muñoz. Finalmente, en una sociedad que ha degradado el conflicto hasta los límites de la barbarie, ¿qué sentido tiene intimidar a los comunicadores?

D. Díaz. Desde la lógica y el sentido común, no tiene ninguna lógica intimidar a los comunicadores. ¿Para qué y a quién le puede servir esta práctica? Sin duda, se trata de amordazar personas, callar voces de opositores y amplificar una sola voz, en horario triple A; en esta forma se puede ocultar la diversidad que incomoda a quienes ostentan un lugar de privilegio y poner la sociedad al servicio de unos pocos que posan de altruistas, de mecenas y de benefactores, mientras mantienen vínculos con esbirros que les limpian el camino.

La precariedad de un gobierno garante de derechos en Colombia

Viene a mi mente una conferencia del maestro Javier Darío Restrepo (14 de julio de 2015), hablando del mismo tema. En forma lapidaria sentenciaba: la prensa está bajo amenaza

de muerte, por múltiples causas, la corrupción, la destrucción moral y profesional del periodista... Porque, no puede haber ética sin libertad, ni libertad sin ética. Y añadía, sin recatos, acerca de la prensa libre: "La información que publican resulta peligrosa para los delincuentes. En casi todos los casos, esas noticias constituyen un equilibrio de poder, insoportable para mafiosos, delincuentes y corruptos de todas las calañas" (párr. 3).

Es evidente que la Constitución de Colombia de 1991 avanzó en el desarrollo del derecho a la información. La libertad de prensa está al servicio del derecho a la información que, a su vez, es un instrumento que permite la libertad de la sociedad y de las personas. Pero, la libertad de prensa no es un privilegio ni un recurso de poder. El que busca la verdad busca servir a la sociedad. Cuando los periodistas la reclaman, lo hacen porque sin ella se vuelve imposible su trabajo. Algo parecido ocurre con la libertad de opinión: la sociedad la reclama porque sin ella es imposible vivir en democracia; es un instrumento indispensable, cuando desaparece deja sin apoyo el debate, y sin él no hay examen de los actos del gobernante, y al faltar ese examen, aparecen la verdad única e impuesta, la imposición ideológica, el predominio del capricho y la muerte de la inteligencia y de la dignidad.

En el balance que hacen Rodrigo Uprimmy y Luz María Sánchez (2012):

> La nueva Constitución de 1991 nace entonces con la vocación de ser un pacto por la transformación democrática de la sociedad colombiana. En este sentido, no se trata de un texto que mire hacia atrás ("*backward looking*"), sino que quiso proyectarse hacia el futuro ("*forward looking*") [Teitel, 1997, p. 2014] pues más que intentar codificar las relaciones de poder existentes al momento de su adopción, fue un documento jurídico que quería delinear un modelo de sociedad a construir. Es pues, en la terminología de otros autores, una constitución "*aspiracional*" [García, 2006] o "*transformadora*" [Santos, 2010, p. 76-77]. (p. 71)

Esta vocación transformadora de la Carta de 1991, que es común a buena parte del constitucionalismo latinoamericano reciente (Uprimny, 2011), tomó dos vías, que no son obligatoriamente complementarias: por un lado, le apostó a un reconocimiento amplio de derechos a partir de la inclusión de los derechos sociales y colectivos al lado de los civiles y políticos, y a la consagración de mecanismos judiciales efectivos para su garantía. Por otro lado, se la jugó por el fortalecimiento de la democracia a través de la apertura de las instancias de representación política con miras a convertirlas en escenarios más pluralistas, y de la ampliación de los mecanismos de deliberación y participación directa de la ciudadanía. Mientras que la primera de estas vías

le apunta a un constitucionalismo fuerte que abre el camino a una judicialización de los asuntos públicos, la segunda favorece una democracia fuerte y participativa, en la que estos asuntos sean definidos por la ciudadanía en el escenario político (Uprimmy y Sánchez, 2012).

El caso que sometemos a escrutinio en este artículo es muy ilustrativo del conflicto entre estas apuestas en las últimas décadas y constatamos que la promesa transformadora se ha enrutado preferentemente por la vía de la judicialización, al paso que el fortalecimiento de los escenarios democráticos continúa siendo la tarea pendiente.

Como colofón de esta charla con Diana Díaz, afirmamos que uno se hace libre al decidir. Pero solo puede decidir cuando está bien informado. Y estar bien informado es tener un completo conocimiento de las distintas opciones posibles, de modo que, al decidir por una y rechazar las otras, se hace con pleno conocimiento.

Ese conocimiento en lo que concierne a los asuntos públicos lo da la información, que es sólida y creíble si es obtenida y difundida en libertad. Y este es el papel de la prensa: dar conocimiento que permita decidir y, al decidir, el ciudadano construye su libertad.

Cuando la prensa informa con libertad, permite un conocimiento claro de la realidad, y esta es la condición necesaria para decidir acertadamente sobre los asuntos públicos. No se llega a la sana convivencia por los caminos torcidos de la mentira, de las tergiversaciones y de la manipulación de la verdad. Por tanto, una prensa libre es la que te dice la verdad y te la entrega de modo creíble.

En el caso de Bieri (el gobierno) contra Díaz, Diana entregó la grabación a la FLIP, razón por la cual fue denunciada por Bieri ante la Fiscalía por "utilización de asunto sometido a secreto o reserva", y esta le imputa cargos por ese delito. Fue más allá, al realizar una inspección judicial a la FLIP y a sus registros, y citar a varios de sus directivos a rendir testimonio en ese proceso.

El Estado colombiano, en cabeza del fiscal Barbosa, premia al censurador con un contrato millonario y abre proceso penal contra los denunciantes. No tiene sentido: una grabación de una reunión ordinaria de servidores públicos no tiene reserva, ni existe interés público defendido con esa reserva. Por otra parte, el artículo 419 del Código Penal exige que la información sea utilizada "en provecho propio o ajeno" para que se pueda hablar de delito. Diana Díaz, quien entregó la grabación a la FLIP para denunciar una censura (razón de interés público), no obtiene ningún beneficio por divulgar la información.

En Colombia no existe una protección robusta de los "alertadores" para no terminar sancionados por denunciar hechos graves, como la censura cometida por Bieri. Y queda en claro que la independencia de RTVC frente al gobierno es nula. No puede así, ser un medio independiente y respetado.

Finalmente, como lo expresa Uprimmy (2020):

> Un fiscal general tan cercano al presidente, como Barbosa, [...] es una especie de detective incondicional del presidente, dispuesto a perseguir a los opositores y a cubrir los eventuales delitos gubernamentales. Hoy tenemos una Fiscalía muy diligente en perseguir a una persona por hacer público un acto de censura cometido por Bieri, un amigo del presidente, mientras que esa misma Fiscalía no parece haber visto que Bieri, al usar su cargo para censurar a *Los puros criollos*, pudo haber incurrido en "abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto", que es el delito previsto en el artículo 416 del Código Penal [...] solo tres artículos antes del delito por el que persiguen a Diana Díaz. (párr. 8)

Referencias

Fundación para la libertad de prensa (FLIP). (2021). *El periodismo no es el enemigo*. https://flip.org.co/index.php/en/publicaciones/informes-anuales/item/2666-el-periodismo-no-es-el-enemigo

Restrepo, J. (14 de julio de 2015). *Libertar de prensa bajo amenaza*. Cuadernos de periodistas. https://www.cuadernosdeperiodistas.com/libertad-de-prensa-bajo-amenaza/

Torrado, S. (29 de octubre de 2020). Jonathan Bock: "En Colombia estamos ante desiertos de información con altos niveles de autocensura". *El País*. https://elpais.com/internacional/2020-10-30/jonathan-bock-en-colombia-estamos-ante-desiertos-de-informacion-con-altos-niveles-de-autocensura.html

Uprimmy, R. (2011). The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges. *Texas Law Review*, (89), 1587-1609.

Uprimmy, R. y Sánchez, M. (2012). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. *Cahiers des Ameriques Latines*, (71), 33-53.

El 4 de julio de 2021 se cumplieron 30 años de la promulgación de la Constitución de 1991: un hecho histórico que marcó el renacer de una Colombia enfrentada a crisis políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales, regionales e internacionales. La instauración de un nuevo ordenamiento jurídico se materializó con el objetivo de hacer frente a la debilidad institucional del Estado, la visión centralista y de corto plazo de las élites, la ausencia de procesos de industrialización, la exclusión a minorías sociales y la aparición emergente del narcotráfico y actores armados ilegales.

En un 2021 atravesado por la coyuntura de movilizaciones que pugnan por otros enfoques y modos de reorganización político-administrativa, la Constitución de 1991 asume retos de vital importancia: sortear los ataques de fuerzas ideológicas e ilegales que la ven como un obstáculo para sus intereses; defender la pertinencia de sus principios filosóficos y éticos; y demostrar que tiene legitimidad-legalidad de responder a las múltiples demandas sociales que exigen un proyecto de nación más justo, democrático y equitativo.

En este libro, resultado de investigación interdisciplinar, se propone un análisis retrospectivo de las trayectorias que han incidido durante estas tres décadas en la configuración de país, y desde una mirada prospectiva, aportar herramientas que evidencien los retos y desafíos que supone la preservación o cuestionamiento de los principios consignados en la carta magna.

Se trata al final de la pregunta por la coexistencia en medio de la diferencia: ¿cómo equilibrar las promesas de un Estado social de derechos en los territorios con las presiones globales de modelos económicos depredadores?; ¿cómo articular el bienestar y la lucha por los recursos? Una tensión que seguirá vigente en la medida que se comprenda la importancia de la Constitución como garante de la construcción de las esferas público-privada y su conexión con las (nuevas) ciudadanías.

C

91

Café de Colombia

(coffea arabica)

Foto: ceasol - https://www.flickr.com/photos/ceasol/360708607/in/photolist-xSJ6V-bTANEa-8P5EMo-qbEgnb-bXEpXb-8P5EWJ-e3tQjg-BkdXLc-ahp75f-foHTRh-KxNzYW-7SvPUQ-onNjLi-6YN93U-sGQZS-9bzCHH-o6jPDJ-8NyxSn-qAdV7Y-qm6me2-7Xq-DeW-8Mc867-92wEa5-8LMJWU-7iiXNH-bUWKdg-7Ssxzc-aJ1b8D-pkxqA4-2rUHJ-e3zvo5-GEuu3J-qkWXpS-4x64UF-6W7Na5-5nUkH9-bWrxJZ-qzbmvg-cqGjsy-qCuYSt-7wUMSj-pFK4U2-rcaDJC-88MCdr-5qdrFG-2ofRns-6m3w7k-APVfhC-tqZYSd-onPmVg