

DE DERECHA A IZQUIERDA

UN ANÁLISIS COMPARADO
SOBRE EL GOBIERNO Y EL
CAMBIO POLÍTICO EN COLOMBIA

Didiher Mauricio Rojas Usma

Editor académico



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas



**tirant
lo blanch**

CIENCIAS
POLÍTICAS
COLOMBIA

ACCESO GRATIS a la Lectura en la Nube

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

ebooktiranant@tiranant.com

En un máximo de 72 horas laborables le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

DE DERECHA A IZQUIERDA

*Un análisis comparado sobre el gobierno
y el cambio político en Colombia*

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

DE DERECHA A IZQUIERDA

*Un análisis comparado sobre el gobierno
y el cambio político en Colombia*

Grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos

Editor académico:

DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA

Autores:

ANDREA ARANGO GUTIÉRREZ

BLENDI KAJSIU

DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA

JOSÉ ALEJANDRO SANÍN EASTMAN

JUAN CAMILO PORTELA GARCÍA

JUAN DANIEL GUISAO ÁLVAREZ

LEYDER HUMBERTO PERDOMO RAMÍREZ

LUIS MIGUEL OBANDO TOBÓN

SANTIAGO CARMONA CARDONA

YESICA ALEJANDRA GUZMÁN SOSSA



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

tirant lo blanch

Bogotá, D.C., 2025

Copyright © 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Esta obra cuenta con Licencia Creative Commons vía:

CC BY-NC-ND 4.0

De derecha a izquierda. Un análisis comparado sobre el gobierno y el cambio político en Colombia / editor académico: Didiher Mauricio Rojas Usma ; autores: Andrea Arango Gutiérrez, Blendi Kajsii, Didiher Mauricio Rojas Usma, José Alejandro Sanín Eastman, Juan Camilo Portela García, Juan Daniel Guisao Álvarez, Leyder Humberto Perdomo Ramírez, Luis Miguel Obando Tobón, Santiago Carmona Cardona y Yesica Alejandra Guzmán Sossa. — Primera edición. — Bogotá : Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia ; Tirant lo Blanch, 2025.

214 páginas.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 979-13-7021-292-6

1. Colombia — Administración pública. 2. Colombia — Política y gobierno, 2002-2025. 3. Derechas (Política) — Colombia. 4. Izquierdas (Política) — Colombia. I. Rojas Usma, Didiher Mauricio, editor de la compilación. II. Andrea Arango Gutiérrez, autor. III. Blendi Kajsii, autor. IV. Didiher Mauricio Rojas Usma, autor. V. José Alejandro Sanín Eastman, autor. VI. Juan Camilo Portela García, autor. VII. Juan Daniel Guisao Álvarez, autor. VIII. Leyder Humberto Perdomo Ramírez, autor. IX. Luis Miguel Obando Tobón, autor. X. Santiago Carmona Cardona, autor. XI. Yesica Alejandra Guzmán Sossa, autor.

LC: JA71

CDD: 320.509861 ed. 23

Catalogación en publicación de la Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

© Universidad de Antioquia

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
Calle 11 #2-16 (Bogotá, D.C.)
TELE: 4660171
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.com/co/
ISBN: 979-13-7021-292-6

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Índice

Introducción

¿Existe un cambio político del gobierno de izquierda en Colombia?	13
DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA	

Capítulo 1

La derecha y la izquierda en Colombia: una distinción conceptual	27
BLENDI KAJSIU	

Capítulo 2

Análisis comparado de políticas de izquierda y derecha en Colombia: una propuesta metodológica	51
DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA	

Capítulo 3

La ideología de la seguridad. Colombia entre 2002 y 2023	65
JUAN DANIEL GUIASO ÁLVAREZ	

Capítulo 4

A medio camino y a la izquierda. Cambios en la narrativa y la criminalización de la protesta social en el gobierno de Gustavo Petro	91
LEYDER HUMBERTO PERDOMO RAMÍREZ	
JUAN CAMILO PORTELA GARCÍA	

Capítulo 5

Representación política de las víctimas del conflicto armado en los gobiernos de derecha e izquierda en Colombia (2002-2023)	123
DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA	
JOSÉ ALEJANDRO SANÍN EASTMAN	

Capítulo 6

Reconocimiento, redistribución y participación política en las apuestas legislativas sobre minorías étnicas y sexuales. Un balance sobre el cambio de gobiernos de derecha a izquierda en Colombia entre 2010 y 2023	155
LUIS MIGUEL OBANDO TOBÓN	
YESICA ALEJANDRA GUZMÁN SOSSA	
SANTIAGO CARMONA CARDONA	

Capítulo 7

<i>Continuidad y resistencia al cambio: las relaciones informales de patronazgo entre el poder Ejecutivo y Legislativo en Colombia (2015, 2019 y 2023)</i>	181
ANDREA ARANGO GUTIÉRREZ	

Conclusión

<i>Promesas y realidades del cambio político en los gobiernos de derecha e izquierda en Colombia</i>	205
DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA	

<i>Reseña de autoras y autores</i>	211
---	-----

Introducción

¿Existe un cambio político del gobierno de izquierda en Colombia?

DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA¹

“Este es el Gobierno del cambio y el cambio es de verdad. No es retórico, no es discursivo, no es de maquillaje”. Con estas palabras el presidente Gustavo Petro selló el discurso pronunciado durante la posesión del gabinete ministerial que lo acompañó en el inicio de su mandato presidencial en el mes de agosto de 2022. Transcurridos tres años de su gobierno, la academia, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y, en general, la sociedad civil colombiana se pregunta con regularidad: ¿existe de verdad un cambio político en Colombia?, ¿en qué consiste el giro a la izquierda del gobierno colombiano?

Si bien la llegada de un gobierno de izquierda al poder político fue registrada por la comunidad nacional e internacional como una novedad, dada la larga dependencia en la senda de los gobiernos de derecha en Colombia, aún no se tienen claras las respuestas acerca de las novedades que permiten hablar, efectivamente, de la existencia de un giro a la izquierda y, por lo tanto, de un cambio político en nuestro país impulsado por el gobierno del presidente Gustavo Petro.

Así, a tres años del inicio del “gobierno del cambio”, más que evidencias de un giro en las políticas del Estado, se formulan críticas que apuntan, particularmente, a la persistencia de viejos problemas relacionados con la desigualdad, la continuidad de la violencia, la pobreza y los vacíos de bienestar de la población más vulnerable de la nación. Todo lo anterior, pese a la urgencia con la que el gobierno de Gustavo Petro manifestó

¹ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y coordinador del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: didiher.rojas@udea.edu.co.

su interés y necesidad de introducir cambios en estos sectores específicos de la estructura social colombiana a partir de las iniciativas consignadas en su plan de desarrollo y los proyectos de ley presentados al Congreso de la República.

De otro lado, la percepción de la opinión pública sobre el avance en las nuevas políticas sociales del ejecutivo deja bastante mal parado al gobierno nacional y sus promesas de cambio. Lo anterior, entre otras cosas, por el bajo nivel de credibilidad de la ciudadanía respecto de los cambios que se proponen, la baja confianza hacia la figura del presidente y, en contraste, la creciente credibilidad del sector privado.

En síntesis, tanto los medios nacionales e internacionales como la opinión pública colombiana parecen coincidir en la inexistencia o el bajo nivel de implementación de las políticas del gobierno de izquierda orientadas a la transformación política en el país. Al respecto, surgen las preguntas por la perspectiva que ofrece la academia colombiana: ¿qué nos dicen las universidades al respecto?, ¿cómo se ha abordado la pregunta por el cambio político y el giro a la izquierda del gobierno nacional en las agendas de investigación de la academia colombiana? Las respuestas desde este lado son escasas. Las publicaciones e investigaciones al respecto son inexistentes o invisibles, en todo caso. El tema parece estar situado exclusivamente entre las interpretaciones de los medios y las percepciones de una parte de la opinión pública.

Así las cosas, y con el objetivo de impulsar el debate sobre el cambio político de la izquierda en Colombia desde una perspectiva académica, el grupo de investigación *Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Antioquia* se propuso elaborar, en esta obra colectiva, un trabajo en el que se comparan empíricamente las dinámicas del cambio político entre los gobiernos de la derecha y la izquierda en Colombia. Con ese propósito, se analizan, con diferentes énfasis temporales, los mandatos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018), Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-presente). El argumento de la obra señala que hay cambios promovidos por el gobierno de izquierda de Gustavo Petro en comparación con los gobiernos precedentes. Empero, los cambios evidenciados como resultado del giro ideológico del gobierno nacional no son generalizables a todos los campos de política explorados.

Si bien las políticas de gobierno de la derecha han sido objeto de debate durante muchos años en Colombia, la llegada de un gobierno de izquierda en el más reciente período presidencial motivó la escritura de este libro en el que se comparan las políticas de la derecha y la izquierda,

las particularidades de cada corriente política, sus distancias ideológicas, así como el efecto de sus propuestas y reformas en sectores específicos de la política colombiana.

Aunque el foco de la discusión de las políticas de la izquierda en Colombia se ha dirigido fundamentalmente al campo de las reformas en la salud, la educación, la economía y las pensiones, por mencionar algunas de las reformas impulsadas, esta obra colectiva del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos explora otros sectores de política, menos discutidos públicamente, pero con un alto valor investigativo y empírico para el análisis de la estabilidad y el cambio político de los gobiernos nacionales en Colombia. En ese sentido, se revisan ámbitos concretos como la seguridad, la protesta social, la política de víctimas, las minorías políticas y el sistema político.

De esta manera, los aportes de este trabajo se sitúan tanto en el ámbito de la opinión pública nacional, a propósito del debate sobre el cambio político propuesto por el gobierno de izquierda, como en el ámbito disciplinar de las ciencias sociales, al ocuparse de la dinámica de políticas sectoriales en los campos previamente descritos.

Para dicho fin, esta obra presenta, en el capítulo 1, la definición de un marco teórico, inspirado en la obra de Bobbio y desarrollado por Blendi Kajsu, para la distinción conceptual entre la derecha y la izquierda, así como su análisis empírico a partir de los cambios en las condiciones de redistribución, reconocimiento y participación política en cada uno de los campos abordados por los autores y coautores del libro. Así, el objetivo de nuestra propuesta teórica es formular un marco conceptual en el que se defina un conjunto de condiciones observables para valorar empíricamente el alcance del cambio político promovido por el gobierno de izquierda en sectores específicos de la política colombiana.

En ese sentido, el marco teórico de esta obra no apunta exclusivamente al análisis histórico de los conceptos de izquierda y derecha en Colombia. Tampoco se trata de un marco normativo o valorativo sobre la historia del poder político en nuestro país. Nuestro propósito está claramente delimitado por la pregunta sobre las condiciones que permiten hablar o no de la existencia del cambio político publicitado por el que ha sido considerado el primer gobierno de izquierda en la historia reciente de Colombia. De ahí su énfasis en lo conceptual y no en la historia de las ideas de la derecha y la izquierda.

De igual forma, el capítulo 2, elaborado por Didiher Rojas, hace una propuesta metodológica para el análisis de las políticas de izquierda y derecha,

a partir del uso de herramientas y enfoques del análisis comparado aplicado al campo de las ciencias sociales. Esta propuesta metodológica permite identificar la variación entre las condiciones de redistribución, reconocimiento y participación política definidas teóricamente por Kajsiu en cada uno de los gobiernos de derecha e izquierda seleccionados. De esta manera, todos los autores y capítulos del libro tienen un hilo conductor que se deriva de la aplicación de la propuesta de análisis comparado elaborada por Rojas, pero aplican las herramientas, enfoques y técnicas de sus campos y objetos de investigación.

Con ello, la propuesta conceptual de esta obra colectiva, así como los resultados del análisis comparado, se centran en el presente de algunas de las políticas sectoriales del gobierno colombiano. De igual forma, se analizan las dinámicas de esas condiciones —entre la derecha y la izquierda— que permiten identificar si existe continuidad o cambio en el llamado giro a la izquierda en Colombia.

En este punto, es importante aclarar que, en el marco del análisis comparado, algunos capítulos clasifican al gobierno de Santos en una categoría intermedia —ya sea de centro, centroizquierda o centroderecha— según el campo de política analizado. Estas clasificaciones surgen de los análisis empíricos sobre las tres condiciones y no representan una ruptura con el marco conceptual general de la obra, sino que responden a lo identificado por los autores en cada política.

Como resultado, el capítulo 3 recoge el estudio elaborado por Juan Daniel Guisao. En este capítulo, el autor compara las políticas de seguridad de los gobiernos colombianos en el siglo XXI (2002-2023) y profundiza en las propuestas teóricas en las cuales se enmarcan. Los conceptos de derecha e izquierda se inscriben en la propuesta teórica elaborada por Kajsiu en la introducción de esta obra colectiva. En su capítulo, el autor tuvo en cuenta los planes de desarrollo de los gobiernos, documentos CONPES, políticas macro de seguridad y proyectos de ley aprobados por el Congreso en el tema durante el período estudiado, así como los discursos emitidos por los presidentes en sus ceremonias de posesión y en la instalación de las sesiones del Congreso de la República en cada período legislativo.

Guisao argumenta que la política de seguridad ha evolucionado de derecha a izquierda, especialmente a partir del proceso de paz de 2016 y con la administración de Gustavo Petro, que reconoce la desigualdad como una causa de la violencia y busca solucionarla mediante intervenciones redistributivas. El autor busca determinar la filiación ideológica de estas políticas, basándose en cómo abordan la desigualdad social y las causas de la

violencia. Guisao plantea que, mientras los gobiernos de derecha tienden a considerar la desigualdad como un fenómeno natural e inalterable, los gobiernos de centro y de izquierda la ven como un problema social que debe ser abordado y modificado.

Asimismo, se identifican y analizan tres enfoques de seguridad predominantes en Colombia y América Latina: seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana. Cada uno de estos enfoques tiene diferentes implicaciones y objetivos, que van desde la preservación del orden estatal y la soberanía hasta la protección de los derechos individuales y la dignidad humana. El autor destaca la evolución de la política de seguridad hacia un enfoque más inclusivo y centrado en las causas estructurales de la violencia, especialmente en los gobiernos más recientes como el de Gustavo Petro.

Para contrastar su argumento, Guisao realiza un análisis comparativo diacrónico de las políticas de seguridad implementadas durante los gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque, así como las primeras medidas del gobierno de Gustavo Petro. Cada gobierno se estudia de forma independiente, y se identifican los hechos relevantes, sus causas, relaciones y consecuencias. Esto permite crear una imagen diferenciada para cada uno de ellos y entender cómo se han desarrollado sus políticas de seguridad. Se contrasta cómo cada gobierno ha abordado la seguridad y se identifica su filiación ideológica, ya sea hacia la derecha o la izquierda. El enfoque se centra en cómo la ideología política ha influido en la percepción y gestión de la seguridad, y cómo esto ha impactado en la estabilidad política y social del país.

Respecto de la dinámica de las condiciones para analizar el cambio de derecha a izquierda, Guisao identifica que el gobierno de Gustavo Petro destaca la necesidad de intervenir de forma redistributiva en los problemas estructurales que originan la delincuencia y los levantamientos, como los de las guerrillas. Según este enfoque, la seguridad no se logrará solo con el uso de las fuerzas armadas, sino que se requiere abordar las causas subyacentes de la violencia, como la desigualdad y la exclusión social.

A propósito del reconocimiento, los hallazgos más significativos se identifican durante los gobiernos de Juan Manuel Santos, en los cuales se observa un cambio significativo en la forma de entender la seguridad, y se reconoce la participación de diversos actores en la construcción de la convivencia y el orden social. Asimismo, se pasó de una visión de seguridad exclusivamente centrada en las fuerzas armadas a una que incorpora la participación de la comunidad y que reconoce a los grupos en desacuerdo como adversarios en la democracia, en lugar de enemigos de guerra.

La administración de Santos, indica Guisao, también abrió un espacio más amplio para la participación de la comunidad en la seguridad, al incluir a otras instituciones del Estado y diversas comunidades en la construcción de un sistema de seguridad que ya no es únicamente un atributo de las fuerzas del Estado. Este enfoque más inclusivo contrasta con los gobiernos anteriores, que se centraban en una seguridad de carácter más excluyente y militarista.

En el mismo sentido, en el capítulo 4, Leyder Perdomo y Juan Camilo Portela analizan cómo el gobierno de Gustavo Petro ha abordado la protesta social en Colombia en comparación con sus predecesores. El texto parte de la victoria electoral de Gustavo Petro en 2022, interpretada como el resultado de un largo proceso de lucha social, y destaca un cambio en la respuesta oficial a la protesta, que históricamente ha sido de desconfianza y represión bajo gobiernos de derecha.

El análisis se enfoca en dos aspectos clave: la narrativa oficial sobre la protesta social y las instituciones y normativas que regulan o garantizan el derecho a la protesta. Mientras que los gobiernos de Uribe, Santos y Duque mantuvieron una narrativa centrada en el orden público y la represión de la protesta, Petro representa un giro hacia la izquierda, donde la protesta se valora como un medio legítimo de participación y lucha por la justicia social.

Sin embargo, afirman los autores, este cambio está “a medio camino” porque, aunque se han modificado algunas narrativas y se ha intentado despenalizar ciertos actos de protesta, se mantienen figuras jurídicas y narrativas que continúan criminalizando las manifestaciones, especialmente las opositoras. Así, aunque hay un giro hacia la izquierda en el tratamiento de la protesta, aún persisten elementos de la narrativa y las prácticas represivas del pasado.

En el análisis realizado por Perdomo y Portela, es novedosa la identificación de un cambio en la narrativa de la protesta: desde una perspectiva democrática que legitima las movilizaciones como formas de participación política, hacia una versión populista donde la protesta se interpreta como un respaldo al gobierno y una oposición a las élites establecidas. Este enfoque dual permite entender cómo la narrativa del cambio en un gobierno de izquierda puede contener matices que refuerzan la participación ciudadana o, alternativamente, consolidan el poder a través de la movilización popular, lo cual es un aporte interesante en el estudio de la política colombiana.

Para ello, los autores emplearon un enfoque comparativo de tipo diacrónico que analiza las narrativas y las políticas implementadas por

gobiernos de derecha e izquierda en Colombia con respecto a la protesta social. La metodología utilizada se centró en dos dimensiones principales que se identifican como factores explicativos del cambio político de derecha a izquierda: la narrativa oficial sobre la protesta y las normativas jurídico-penales que regulan el derecho a la protesta en Colombia.

Para los autores, la variación en las condiciones de redistribución, reconocimiento y participación política en el contexto general de las narrativas de izquierda y derecha en Colombia podría estar implícita en el “cambio” que Gustavo Petro propugna, especialmente en términos de una mayor equidad social y justicia. El gobierno de Petro, identifican los autores, valora positivamente la protesta como un medio para la participación y el reconocimiento de sectores marginalizados que han sido históricamente excluidos. Este reconocimiento es parte integral de su narrativa de cambio, donde se destacan las protestas como una manifestación legítima de sectores sociales que buscan visibilidad y justicia social.

Así, el análisis comparado identificó que Gustavo Petro y su gobierno consideran la protesta como una forma esencial de participación política, especialmente para aquellos sectores que han sido excluidos del poder. La protesta es vista como un mecanismo democrático vital y se integra en la narrativa del cambio social que su gobierno promueve. Sin embargo, esta participación es apoyada siempre y cuando se alinee con las agendas de cambio del gobierno. En cambio, las protestas que se oponen a su administración son interpretadas como intentos de desestabilización y se asocian con un “golpe blando”.

En el capítulo 5, dedicado a las políticas de participación y representación política de las víctimas, Didiher Rojas y Alejandro Sanín comparan las iniciativas, políticas y programas para la participación política de las víctimas del conflicto armado interno colombiano entre los períodos de gobierno de la seguridad democrática de Álvaro Uribe y la seguridad humana de Gustavo Petro, con el fin de identificar los cambios en la trayectoria y alcance de la representación política de las víctimas en los escenarios de posconflictividad armada y construcción de la paz.

El argumento central del capítulo apunta a que los gobiernos de derecha concentraron políticas para una trayectoria de la representación formal de las víctimas orientada por el nivel nacional, en contraste con las políticas e iniciativas de los gobiernos de Santos y Petro que, producto de los procesos de negociación de paz, reorientaron la trayectoria y el alcance de la representación política de las víctimas desde el nivel subnacional.

Para ello, Rojas y Sanín aplican un diseño comparado centrado en dos niveles de análisis: el primero compara las coyunturas críticas y los actores intervinientes en el diseño de las políticas para la participación de las víctimas en los gobiernos nacionales desde Álvaro Uribe Vélez hasta lo que va del gobierno de Gustavo Petro. En segundo lugar, seleccionan un conjunto específico de políticas de cada uno de los gobiernos para llevar a cabo un análisis comparado intensivo basado en casos diversos; esto es, un conjunto de casos que permite explorar todo el espectro de variación de las condiciones del cambio ideológico de derecha a izquierda y su relación con cuatro subtipos teóricos de representación política, propuestos por los autores, para comparar la variación en la trayectoria de las víctimas desde la brecha representacional hasta la representación política electoral.

El contraste de hipótesis se enfoca en la variación en la trayectoria y en el alcance de las políticas de víctimas, y evalúa la presencia o ausencia de las condiciones teóricas que indican un cambio ideológico (redistribución, reconocimiento y participación política). El análisis comparado intensivo de casos diversos permite trazar las trayectorias de representación política subnacional y utiliza herramientas empíricas para examinar cómo las políticas se han desarrollado bajo gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas.

Finalmente, el diseño metodológico implementado se aplica al análisis detallado de las condiciones de redistribución, reconocimiento y participación en relación con las víctimas del conflicto armado en Colombia. Se observa que, durante los gobiernos de derecha, la redistribución de recursos fue mínima y altamente centralizada; mientras que los gobiernos de izquierda y centroizquierda, en particular bajo la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), buscaron ampliar los recursos destinados a la reparación de las víctimas, aunque con limitaciones.

En el mismo sentido, bajo los gobiernos de derecha, el reconocimiento de las víctimas fue progresivo pero limitado. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 representó un avance en el reconocimiento formal, pero la participación real de las víctimas en las decisiones de política pública seguía siendo débil. Con los gobiernos de centroizquierda e izquierda hubo un esfuerzo mayor por reconocer los derechos y la participación de las víctimas e incluirlas en el proceso de paz.

El gobierno de Gustavo Petro se enfocó particularmente en la ampliación de los mecanismos de participación política. No obstante, los autores advierten que, a pesar de ciertos avances, la participación efectiva de las víctimas en el diseño e implementación de políticas públicas ha sido limitada, especialmente bajo gobiernos de derecha. Las mesas de participación,

como las creadas para la población desplazada, son un ejemplo de intentos de inclusión que, sin embargo, no lograron transformar de manera significativa la incidencia política de las víctimas.

En el capítulo se destaca la evolución de la representación política de las víctimas, pasando de un enfoque centralizado bajo los gobiernos de derecha a uno más incluyente bajo el gobierno de izquierda, especialmente a través de la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). El análisis comparado resalta también la importancia de la inclusión de las víctimas en los procesos de paz y en la configuración de políticas que afectan directamente su representación política en escenarios de posconflicto.

En el capítulo 6, Luis Miguel Obando, Yesica Guzmán y Santiago Carmona analizan el cambio ideológico de las políticas de reconocimiento en Colombia. Para esto comparan las transformaciones legislativas entre 2010 y 2023, y se enfocan en cómo los gobiernos de derecha e izquierda han abordado los derechos de minorías étnicas y sexuales. Su trabajo se centra en las iniciativas legislativas relacionadas con las tres condiciones para el análisis comparado del cambio político: reconocimiento, redistribución y participación política.

La hipótesis de los autores es que, durante el cambio de gobiernos de derecha a izquierda en Colombia, todos los gobiernos estudiados (2010-2023) han apostado por el reconocimiento, la participación política y la redistribución en relación con las minorías étnicas y sexuales, pero se esperaba que el gobierno de izquierda presentara un mayor número de proyectos de ley, especialmente en materia redistributiva, en comparación con los de derecha, debido a la tendencia ideológica de la izquierda a favorecer más a estas minorías.

En esa dirección, el contraste empírico de la hipótesis se llevó a cabo mediante un análisis comparado de tipo diacrónico aplicado a las iniciativas legislativas presentadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018), Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-2023), o que contaron con la participación de alguno de los partidos o movimientos pertenecientes a la coalición de gobierno. Para ello, los autores recopilieron y compararon las iniciativas legislativas del gobierno y el Congreso de la República relacionadas con minorías étnicas y sexuales, clasificándolas según las categorías de reconocimiento, redistribución y participación política. Identificaron cuarenta y una iniciativas, de las cuales se determinó su proponente, el gobierno en el cual se propusieron y el tipo de minorías que fueron beneficiadas.

Así, el diseño metodológico comparado de Obando, Guzmán y Carmona combinó técnicas cuantitativas y cualitativas que permitieron la presentación de estadísticas descriptivas (medidas de tendencia central, dispersión y distribución de frecuencias) combinadas con un análisis en profundidad de las políticas, con el fin de determinar si efectivamente los gobiernos de izquierda, en este caso el de Gustavo Petro, presentaron más iniciativas en comparación con los de derecha, especialmente en el área de redistribución.

A nivel de la variación de las condiciones de redistribución, los autores enfocaron su análisis en si las políticas redistributivas estaban orientadas a la redistribución de los ingresos o de la riqueza. En el caso de la condición asociada al reconocimiento, observaron si las iniciativas legislativas se enfocaban en el reconocimiento cultural/simbólico o en el reconocimiento social. Finalmente, en las condiciones de participación política, evaluaron la inclusión de las minorías en cargos políticos y procesos de toma de decisiones.

El análisis mostró que, aunque todos los gobiernos presentaron iniciativas en las categorías de reconocimiento y participación, la redistribución fue mucho menos abordada. Esto confirmó parcialmente la hipótesis. Específicamente, se observó que los gobiernos de derecha prácticamente no presentaron iniciativas redistributivas, mientras que el gobierno de izquierda de Petro presentó algunas, aunque no en una cantidad significativa. Así, se evidenció que la diferencia en la cantidad y tipo de iniciativas legislativas entre gobiernos de derecha e izquierda es menor de lo esperado, lo que desafía parcialmente la hipótesis inicial.

El capítulo también destaca que la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera ha sido la principal beneficiaria de las iniciativas, mientras que las minorías sexuales y los pueblos indígenas han recibido menos atención, especialmente en gobiernos de derecha. Además, el gobierno de Petro se distingue por una mayor inclusión y una mayor diversidad de minorías beneficiadas. De este modo, los autores reconocen que, aunque ha habido avances en la inclusión de minorías en la agenda legislativa, todavía existen limitaciones significativas, especialmente en la implementación de políticas redistributivas y en la atención equitativa a todas las minorías.

En el análisis de los autores resulta interesante la observación de que, aunque todos los gobiernos han apostado por el reconocimiento y la participación, la redistribución sigue siendo una deuda, especialmente en los gobiernos de derecha. Además, el gobierno de Gustavo Petro se distingue por un enfoque más inclusivo y diversificado en la atención a diversas minorías, lo que contrasta con los gobiernos anteriores. En síntesis, el

capítulo ofrece una visión crítica sobre las diferencias y similitudes en las políticas públicas de ambos espectros ideológicos, desde un enfoque que permite entender mejor las transformaciones sociales y políticas en Colombia en relación con las minorías.

Finalmente, en el capítulo 7, Andrea Arango aborda las relaciones informales de patronazgo entre el poder ejecutivo y legislativo en Colombia durante los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro. La autora se enfoca, específicamente, en cómo estas relaciones influyeron en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en cada uno de estos períodos de gobierno. Así, los aportes de su análisis comparado profundizan en la dinámica del cambio ideológico del gobierno nacional sobre el sistema político a partir de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Inicialmente, se examinan las diferencias en las agendas presidenciales respecto a la redistribución económica. Esto revela un cambio hacia la izquierda con la llegada del gobierno de Gustavo Petro, quien aboga por la adopción de cambios políticos orientados a una mayor justicia social. Posteriormente, el capítulo se focaliza en la forma en que el Congreso de la República, a través de negociaciones y resistencias, ha moldeado el PND en función de sus propios intereses, lo que evidencia dinámicas de patronazgo. Estas dinámicas implican intercambios de favores entre el ejecutivo y el legislativo, donde los congresistas apoyan la agenda del gobierno a cambio de beneficios específicos destinados a sus regiones.

El análisis también destaca que, aunque la Constitución de 1991 prohíbe los auxilios parlamentarios, las prácticas de patronazgo persisten, lo que muestra una resistencia al cambio en las estructuras de poder. Así, se concluye que estas relaciones de patronazgo continúan operando en los tres gobiernos analizados, a pesar de las diferencias ideológicas entre ellos.

En este caso, el contraste de la hipótesis se realizó mediante un análisis comparativo, nuevamente diacrónico, de los tres Planes Nacionales de Desarrollo aprobados durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos y los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro. En cuanto a las agendas presidenciales, se analizaron las prioridades de redistribución económica y justicia social en cada PND, identificando las diferencias en los enfoques de Santos (centro-derecha), Duque (derecha) y Petro (izquierda). Seguidamente, se realizó un rastreo histórico del proceso legislativo para la aprobación de los PND en el Congreso con el fin de identificar las resistencias del legislativo a las propuestas del ejecutivo y cómo las agendas del legislativo influyeron en el resultado final.

La autora también informa sobre el uso de técnicas para el análisis cualitativo a partir de entrevistas a congresistas clave que participaron en las comisiones económicas durante los tres períodos presidenciales. A partir de sus respuestas, se analizaron las dinámicas de negociación y se identificaron los principales puntos de conflicto en cada caso. Asimismo, se contrastaron los elementos que fueron eliminados o modificados durante el proceso legislativo en cada PND y se reconocieron las agendas del legislativo que lograron imponerse sobre las propuestas iniciales del ejecutivo.

Respecto de las condiciones para el análisis del cambio ideológico, la autora se centra fundamentalmente en la dinámica de la redistribución y el reconocimiento, al identificar que cada gobierno ha tenido un enfoque diferente en cuanto a la redistribución de los recursos. Juan Manuel Santos se centró en la formalización del empleo y en la distribución de recursos públicos a través del Sistema General de Regalías, mientras que Iván Duque promovió la racionalización del gasto público y programas de inclusión como el Sisbén. Por su parte, Gustavo Petro ha priorizado la redistribución del ingreso, la propiedad de la tierra y los recursos naturales, enfocándose en la justicia social.

Los resultados del análisis comparado resaltan cómo la redistribución bajo el gobierno de Gustavo Petro implica un giro más profundo hacia la izquierda, con propuestas como la reforma agraria y una estructura tributaria más progresiva. Sin embargo, a pesar de estas diferencias ideológicas, las dinámicas de negociación en el Congreso han resultado en modificaciones a las propuestas del ejecutivo. Esto demuestra que la redistribución sigue siendo un campo de transacción política.

A nivel de las condiciones para el reconocimiento político, Arango señala que el gobierno de Iván Duque se destacó por incorporar elementos de reconocimiento hacia las mujeres y otros grupos vulnerables. Con este objetivo, propuso políticas que buscaban reducir la brecha de género y formalizar la propiedad rural para las mujeres. Estas iniciativas se enfocaron en la equidad de género y el empoderamiento femenino como mecanismos para mejorar la inclusión social. En el caso del gobierno de Petro, su PND también incluye aspectos de reconocimiento, pero con un enfoque más amplio que contempla a la población campesina y al medio ambiente. Su plan hace hincapié en la soberanía alimentaria y la justicia climática como parte de un modelo más inclusivo que reconoce la importancia de estos sectores en la construcción de un territorio en paz.

Con todo esto, el resultado del análisis comparado de Arango muestra que, aunque los gobiernos estudiados tienen diferentes enfoques ideológicos, las

dinámicas de patronazgo entre el ejecutivo y el legislativo se mantuvieron constantes, ya que el Congreso de la República utilizó su poder de negociación para obtener beneficios particulares, lo que confirma la hipótesis de continuidad en estas relaciones informales. En esa misma vía, Arango destaca cómo las condiciones de redistribución, reconocimiento y participación política son moldeadas no solo por las ideologías de los gobiernos de turno, sino también por las dinámicas de negociación y patronazgo que caracterizan la relación entre el ejecutivo y el legislativo en Colombia.

En síntesis, el capítulo de Arango realiza una contribución clave para la comprensión de las relaciones de patronazgo en el sistema político colombiano, en el que el cambio ideológico entre izquierda y derecha no altera fundamentalmente las estructuras informales de poder entre el ejecutivo y el legislativo. Esto evidencia una continuidad sorprendente en la forma en que se gestionan las relaciones de poder en el país.

Desde el grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Antioquia, esperamos que este libro pueda ser utilizado por políticos, diseñadores de política, académicos y el público en general para ampliar su conocimiento teórico, metodológico y práctico sobre la dinámica y trayectoria de las políticas de los más recientes gobiernos de derecha e izquierda en Colombia. Asimismo, para que las lectoras y lectores de este trabajo elaboren sus propias conclusiones a propósito de la pregunta: ¿El cambio político de la izquierda colombiana, sí es que existe?

Capítulo 1

La derecha y la izquierda en Colombia: una distinción conceptual

BLENDI KAJSIU¹

El argumento central de este capítulo es que la mejor manera de distinguir entre la derecha y la izquierda es utilizando el marco teórico desarrollado por Norberto Bobbio (1996), quien argumenta que la izquierda supone que las desigualdades entre las personas y los grupos sociales son artificiales y eliminables, mientras que la derecha sostiene que dichas desigualdades son principalmente naturales y no eliminables, sino deseables en algunos aspectos. Esto implica que la distinción principal entre la izquierda y la derecha es la importancia que le atribuyen al concepto de igualdad en sus discursos y políticas públicas. Las ideologías izquierdistas, en sus diferentes manifestaciones (comunismo, socialismo o socialdemocracia), tienen como preocupación principal reducir los niveles de desigualdad en diferentes campos; mientras que las ideologías derechistas, en sus diferentes manifestaciones (neoliberalismo, conservadurismo o nazismo), no tienen como su prioridad la reducción de los niveles de desigualdad. Por esta razón, mientras la izquierda encuentra de manera constante desigualdades e injusticias sociales que hay que rectificar, la derecha se resiste a este proceso (Lukes, 2010).

Para resaltar y detallar la diferencia anterior, en este capítulo combino el marco teórico de Bobbio (1996) con el análisis conceptual de las ideologías desarrollado por Freeden (1996; 2013). Según Freeden (2013), las ideologías políticas tienen una morfología que consiste en conceptos centrales, adyacentes y periféricos que se definen de manera mutua. Desde esta perspectiva, mientras el concepto de igualdad se encuentra en el

¹ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Correo electrónico: blendi.kajsiu@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-6256-2995.

núcleo central de cualquier ideología izquierdista, este mismo concepto es adyacente o periférico en las ideologías de derecha. Esto implica que en las ideologías izquierdistas, conceptos como la rectificación de las injusticias sociales o el reconocimiento de los grupos marginados se definen en relación con el concepto de igualdad; mientras que en ideologías derechistas, como conservadurismo o neoliberalismo, se definen en relación con otros conceptos centrales como tradición, autoridad o competencia.

Por lo tanto, desde una perspectiva izquierdista, la rectificación de las injusticias sociales implica tanto el reconocimiento de los sectores marginados como la redistribución hacia ellos para ponerlos en condiciones de igualdad. Por otro lado, desde una perspectiva derechista, el reconocimiento de los grupos marginados no implica ninguna rectificación redistributiva, sino solamente un reconocimiento cultural o legal.

Este marco teórico se puede utilizar para comparar la ubicación ideológica del gobierno Petro con la de otros gobiernos del siglo XXI en Colombia, con el fin de determinar si el cambio del poder de la derecha a la izquierda ha producido un cambio ideológico en las políticas públicas. Por ello, este capítulo se organiza en cuatro partes. En la primera, se presentan las distinciones dominantes entre la derecha y la izquierda en la ciencia política colombiana y sus limitaciones. En la segunda, se desarrolla una distinción entre la derecha y la izquierda a partir de la combinación del marco teórico de Bobbio (1996) con el de Freedman (1996), y se exponen sus ventajas. En la tercera, se aplica el marco teórico desarrollado en la segunda parte al caso colombiano, y se introduce un nuevo criterio de distinción entre la derecha y la izquierda, específico para el caso colombiano. Finalmente, en la cuarta parte se operacionalizan los criterios teóricos de la distinción entre la derecha y la izquierda en tres indicadores empíricos que se pueden utilizar para comparar las políticas públicas del gobierno de Gustavo Petro (2022-presente) con las de otros gobiernos colombianos del siglo XXI.

LAS DISTINCIONES DOMINANTES ENTRE LA DERECHA Y LA IZQUIERDA EN COLOMBIA Y SUS LIMITACIONES

Históricamente, la intervención estatal en la economía ha sido y sigue siendo uno de los criterios principales que se han utilizado para diferenciar la derecha de la izquierda, tanto en Colombia como en el resto del mundo, por lo menos desde los años 50, cuando se popularizó gracias a Anthony Downs (1957). Desde esta perspectiva, la izquierda y la derecha

se diferencian principalmente por sus distintas políticas económicas: “la regulación de la economía por el gobierno a través de controles o la toma directa de control [izquierda] [...] en oposición al emprendimiento libre, libertad individual, ortodoxia económica [derecha]” (Budge y Robertson, 1987, pp. 394-395). Las políticas públicas que abogan por más intervención estatal se ubican en la izquierda, mientras que las políticas públicas que abogan por menos intervención estatal y más mercado libre en la derecha (Volkens et al., 2013, p. 4).

Por esta razón, Juan Manuel Santos y Blair (1999) argumentarían que el péndulo de la historia se había movido entre dos extremos: “por un lado, la total libertad económica del individuo en un sistema basado en la propiedad privada [derecha] y, por el otro, la propiedad y el control de los medios de producción por parte del Estado [izquierda]” (p. 15). En este orden de ideas, varios autores definen la izquierda colombiana como el grupo de “partidos y movimientos no armados que se oponen al modelo económico neoliberal” (Restrepo et al., 2021, p. 52). Con el modelo económico neoliberal se entienden políticas no intervencionistas que reducen el Estado y amplían el mercado (Estrada, 2006). En otras palabras, “entre mayor sea el grado de estatización, la ideología se va desplazando hacia la izquierda, mientras que entre más se acepte dejar en libertad las fuerzas de mercado, sucede lo opuesto” (Jaramillo, 2024, p. 36).

El problema del criterio anterior es que identifica la derecha con un neoliberalismo no intervencionista, ignorando las numerosas derechas intervencionistas que han existido en el siglo XX, tanto en Europa como en América Latina, así como el intervencionismo de los gobiernos de derecha durante la crisis financiera de 2008 en Europa y en Estados Unidos. Tanto el fascismo como el nazismo eran proyectos extremadamente intervencionistas y estatistas, y al mismo tiempo de extrema derecha. La dictadura militar en Brasil en los años 1960-1970 (la Quinta República) implementó un Estado desarrollista que intervenía de manera profunda y planificada en la economía brasileña para industrializarla (Canzian, 2020). Por otro lado, el gobierno neoliberal del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) efectuó una profunda reforma agraria redistributiva en los años 1990 en Brasil, apoyada por sectores de la derecha brasileña (López, 2023). Finalmente, durante la crisis financiera de 2008, el gobierno neoconservador de George W. Bush ejecutó una de las intervenciones más profundas estatales en la economía estadounidense, que tenía como objetivo el rescate de los principales bancos y fondos de inversión (Fessler y Schürz, 2020).

En el caso de Colombia, el presidente ultraconservador Laureano Gómez (1950-1951) abogaba por “intervenir en asuntos económicos en defensa de las clases más necesitadas” (Henderson, 1985, p. 216). De la misma manera, Uribe (2002) en su primer programa de gobierno declaraba que “[e]l modelo neoliberal abandona lo social A LA SUERTE DEL MERCADO, con lo cual aumenta la miseria y la injusticia social” (p. 38). Por lo tanto, identificar la derecha con la falta del intervencionismo estatal en la economía ignora la larga tradición del intervencionismo derechista en América Latina y en Colombia.

Otro criterio que se ha utilizado a menudo en Colombia para diferenciar la derecha de la izquierda, especialmente en el siglo XXI, es la manera de solucionar el conflicto armado colombiano. Investigadores perspicaces de la política colombiana han argumentado que “el rasgo definitorio de la derecha colombiana es su posición belicista con respecto a la solución del conflicto armado” (Botero y Jaimes Prada, 2023, p. 7). Por lo tanto, candidatos presidenciales como Rodolfo Hernández, en las elecciones presidenciales de 2022, quien apoyó el acuerdo de paz, no se clasificaban como de derecha. Desde esta perspectiva, la izquierda se caracterizaba por su defensa de una salida negociada, y no militar, al conflicto armado colombiano a través de un acuerdo de paz con las guerrillas. En este orden de ideas, algunos politólogos han argumentado que “el tema de la paz fue la bisagra que unificó a la izquierda legal y reformista” (Guerra Vélez, 2020, p. xxxi).

Sin embargo, identificar la izquierda con la solución pacífica del conflicto armado colombiano y la derecha con la solución militar ignora tanto las fuerzas y actores políticos de derecha que han apoyado la solución negociada de dicho conflicto como los actores de la extrema izquierda que han apoyado una solución militar del mismo. El presidente Andrés Pastrana, durante su presidencia (1998-2002), abogaba por una solución pacífica y negociada del conflicto armado. Sin embargo, resulta difícil clasificar al político conservador como de izquierda únicamente por su postura pacifista. De la misma manera, el apoyo de una solución armada del conflicto colombiano por actores como las FARC o el ELN difícilmente se podría utilizar para clasificarlos como de derecha. Por esta razón, posturas como el militarismo o el pacifismo no son suficientes para diferenciar entre la derecha y la izquierda en Colombia.

Hay que ir más allá de las posturas pacifistas o militaristas para desenterrar las razones o los conceptos fundamentales que las justifican. Una de las razones por las que la izquierda colombiana, por ejemplo, a menudo ha apoyado la solución negociada del conflicto armado es porque piensa que el mismo

es producto de altísimos niveles de desigualdad social (Gaviria, 2006). Por lo tanto, desde una perspectiva izquierdista, el conflicto armado no se podría solucionar priorizando la intervención militar, aunque dicha intervención no se excluye completamente. La derecha, por otro lado, ha sostenido que no es la desigualdad, sino la falta de autoridad estatal y la criminalidad lo que fomenta el conflicto armado (Uribe, 2012). Por esta razón, la derecha prioriza una respuesta militar, sin necesariamente excluir políticas sociales.

Esto implica que, teóricamente, es posible que un gobierno de izquierda busque una solución militar del conflicto armado colombiano si no puede lograr una solución pacífica o negociada. Sin embargo, su justificación y priorización de la intervención militar será distinta a la priorización y justificación de la intervención militar de la derecha. Por lo tanto, para distinguir la derecha y la izquierda, es importante ir más allá de las políticas públicas e identificar los conceptos fundamentales que motivan y definen la importancia y el peso de dicha política o postura pública dentro de un proyecto político.

UNA DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE LA DERECHA Y LA IZQUIERDA

Para superar las limitaciones de las distinciones dominantes entre la izquierda y la derecha en la ciencia política colombiana, es necesario desarrollar una distinción conceptual entre estos dos campos ideológicos que nos permita ubicar en el eje derecha-izquierda las diferentes izquierdas y derechas, desde las más extremas hasta las más moderadas.

El teórico que de manera más clara ha identificado la diferencia conceptual esencial entre la derecha e izquierda es Norberto Bobbio (1996). Según su análisis, la distinción más fundamental entre estos dos campos políticos yace en su concepción de la igualdad. Según Bobbio (1996), el campo político se divide entre “los que consideran que los hombres son más iguales que desiguales ...[y] los que consideran que son más desiguales que iguales” (pp. 145-146). Los primeros consideran la desigualdad como un fenómeno artificial creado por las instituciones sociales que hay que eliminar o, por lo menos, reducir a su mínima expresión. Los segundos perciben la desigualdad como algo natural, inevitable y hasta deseable en cierta medida. Según Bobbio (1996, p. 146) la izquierda:

Parte de la convicción de que la mayor parte de las desigualdades que lo indignan, y querría hacer desaparecer, son sociales y, como tales, eliminables [la derecha, en cambio] parte de la convicción opuesta, que [las desigualdades] son naturales y, como tales, interminables. (p. 146)

Desde esta perspectiva, la izquierda es “un proyecto fuertemente igualitario que, sin embargo, permite interpretaciones sucesivas y diferentes, y re-interpretaciones, de lo que son las desigualdades injustificadas” (Lukes, 2010, p. 612).

No existe un consenso entre las diferentes izquierdas sobre la mejor definición del concepto de la igualdad ni sobre la mejor manera de eliminar o reducir la desigualdad (Callinicos, 2003). Sin embargo, a pesar de sus diferentes interpretaciones del concepto de igualdad y sus distintas propuestas de cómo mejor acabar con la desigualdad, todas las izquierdas suponen que “existen desigualdades injustificadas, las cuales son percibidas como sagradas o inviolables o naturales o inevitables por los de la derecha, y que las mismas deberían ser reducidas o eliminadas” (Lukes, 2010, p. 612).

Es por esta razón por la que la tendencia de la izquierda, en sus diferentes manifestaciones (socialismo, socialdemocracia o comunismo), es eliminar o reducir la desigualdad en todos los ámbitos sociales, económicos y culturales. En el ámbito económico, eso implica más redistribución e impuestos para los más ricos, más programas sociales y ayudas para los más pobres. En el ámbito social, la búsqueda de igualdad promueve el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la educación que intentan poner los individuos o grupos marginados en condiciones menos “desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento y condición social [quienes pueden disfrutar de empleo, educación y servicios de salud]” (Bobbio, 1996, p. 151). En el ámbito cultural, reducir las desigualdades implica eliminar prácticas de exclusión que afectan a grupos históricamente discriminados —como las minorías sexuales, étnicas o raciales—, garantizando así condiciones de igualdad en su desarrollo frente a los grupos mayoritarios.

La derecha, por otro lado, identifica la desigualdad como algo tanto natural como beneficioso para la sociedad. Para los conservadores, la desigualdad es natural, dado que tenemos diferentes roles con diferentes responsabilidades y obligaciones. Un padre no es igual a sus hijos, así como un profesor no es igual a sus estudiantes. La sociedad, como la misma naturaleza, tiene una estructura jerárquica. De manera que conceptos como familia, orden, tradición y autoridad son centrales en la ideología conservadora (Heywood, 2017). Para los neoliberales, la desigualdad también es natural, dado que tenemos diferentes capacidades para competir en el mercado. Por lo tanto, la desigualdad puede verse como una consecuencia natural —e incluso positiva— de las diferencias en nuestras capacidades y de la competencia en libertad.

Otra manera de expresar la diferencia anterior entre la izquierda y la derecha es utilizando un criterio básico desarrollado por Lukes (2010), según el cual, “la izquierda se define por su compromiso con lo que podemos llamar *el principio de rectificación* y la derecha por su oposición a este principio [itálica en el original]” (p. 612 [traducción propia]). El principio de rectificación resalta el compromiso de la izquierda con la reducción o eliminación de la condición de desigualdad o desventaja de diferentes grupos sociales. Este principio requiere “la corrección progresiva de las desventajas involuntarias, y la búsqueda continua de nuevos tipos y nuevas fuentes de desigualdad” (Lukes, 1990, p. 575 [traducción propia]).

Desde esta perspectiva, lo que distingue la izquierda de la derecha es su perpetuo esfuerzo de rectificar, reivindicar o corregir las injusticias sociales cometidas contra varios grupos e individuos marginados, excluidos, silenciados o explotados, como mujeres, trabajadores, campesinos, regiones, países, niños, niñas, y minorías étnicas, raciales y sexuales. El principio de rectificación cruza las fronteras entre las diferentes esferas: política, económica, social, sexual, racial, nacional e internacional. Es decir, se mueve naturalmente desde la rectificación de las desigualdades políticas, económicas y culturales hacia la rectificación de las desigualdades de género, las desigualdades sexuales, las desigualdades de clase, y las desigualdades entre razas, etnias o naciones (Lukes, 2010).

Es importante notar aquí que el principio de rectificación de Lukes está estrechamente vinculado con el concepto de igualdad de Bobbio. Es decir, se trata de rectificar una condición de desigualdad, sea económica, política, social, racial o de género. La rectificación implica que la izquierda le va a otorgar derechos y recursos a grupos o individuos que están en una situación de desventaja, que es otra manera de decir que están en una situación desigual comparados con otros grupos sociales. En este sentido, el principio de rectificación se deriva de la condición de desigualdad y busca eliminar la misma a través, entre otras cosas, de la redistribución de recursos u oportunidades. Sin embargo, la rectificación no es idéntica, ni se limita, a la redistribución, dado que la primera implica un previo reconocimiento de la condición de desigualdad (marginalización, exclusión o explotación) de un grupo social.

En este último sentido, el concepto de rectificación (o reivindicación) de Lukes es parecido al concepto de reconocimiento de la diferencia. Según Nancy Fraser (2000), las “reivindicaciones del ‘reconocimiento de la diferencia’ estimulan las luchas de grupos que se movilizan bajo la bandera de la nacionalidad, la etnicidad, la ‘raza’, el género y la sexualidad”

(p. 126). Ahora, Fraser argumenta que el reconocimiento a menudo se contrapone al principio de redistribución, en cuanto este último implica borrar las diferencias entre distintos grupos, mientras que el concepto de reconocimiento resalta dichas diferencias grupales. Sin embargo, la tensión entre estos dos conceptos es, en parte, artificial, ya que reconocer que ciertos grupos están en una situación desigual o marginada suele llevar, naturalmente, a redistribuir recursos u oportunidades para corregir esa situación. Como argumenta Honneth (2001), “las reglas que organizan la redistribución de los bienes materiales se derivan del grado de estima social que gozan los grupos sociales” (p. 54). En este sentido, el reconocimiento y la redistribución serían dos dimensiones del concepto de rectificación de Lukes. Rectificar implica, primero, reconocer una situación de injusticia social y, después, corregirla, sea a través de la redistribución de los recursos o a través de medidas legales.

El análisis conceptual de las ideologías: combinando Bobbio con Freedén

En este punto se puede objetar de manera razonable que la distinción entre la derecha e izquierda que he desarrollado hasta ahora no es contundente, ya que la derecha también a menudo articula el concepto de igualdad. Es decir, la preocupación con la igualdad no es un monopolio de la izquierda. Como argumenta Lukes (2010), existen pocas teorías modernas que rechacen “la idea básica humanista de la igualdad moral” (p. 613 [traducción propia]) entre los hombres y mujeres. Por lo tanto, existen varias ideologías derechistas que hablan de igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades o igualdad de derechos.

Lo que distingue las ideologías derechistas de las ideologías izquierdistas es la centralidad del concepto de igualdad con respecto a otros conceptos. Es decir, para las ideologías izquierdistas, la igualdad es un concepto central que define otros conceptos izquierdistas importantes como el trabajo, el progreso y la libertad. Por otro lado, para las ideologías de derecha, el concepto de igualdad no es central, sino adyacente o periférico. Esto implica que se define por otros conceptos centrales de la derecha como autoridad, mercado libre, propiedad privada, competencia o libertad. Para entender mejor esta diferencia, es importante complementar el marco teórico de Bobbio (1996) con el análisis conceptual de ideologías desarrollado por Michael Freedén (1996).

El análisis conceptual de Freedén (1996) sostiene que las ideologías “están caracterizadas por una morfología que exhibe conceptos centrales,

adyacentes y periféricos” (p. 78). Los conceptos centrales constituyen el núcleo conceptual de una ideología que se puede identificar en todas las manifestaciones. Por ejemplo, para ideologías como el liberalismo, la libertad, la individualidad, la racionalidad y la limitación del poder son conceptos centrales (Freeden, 2019, p. 39). Por otro lado, el conservadurismo se basa en la idea central de que “el orden social está fundado en leyes que no se hallan sometidas al control humano” (Freeden, 2013, p. 111). Por lo tanto, los conceptos centrales del conservadurismo son “el respeto por la ley, la autoridad y el orden social” (Freeden, 1996, p. 409). Finalmente, en el caso del neoliberalismo, los conceptos de la competencia, del mercado y del emprendimiento se encuentran dentro de su núcleo conceptual, dado que el mercado representa no solamente un espacio de libertad, sino que constituye un orden de relaciones económicas “que están en el fundamento del vínculo social” (Laval y Dardot, 2013, p. 163). Sin embargo, ninguna de estas ideologías tiene el concepto de la igualdad dentro de su núcleo central, por lo tanto, no pertenecen a la izquierda.

Por otro lado, todas las ideologías izquierdistas, a pesar de sus diferentes manifestaciones, comparten los conceptos de igualdad, del reconocimiento y de la rectificación de las injusticias sociales dentro de sus núcleos centrales. Son conceptos principales de las izquierdas que se definen mutuamente. Obviamente, hay diferencias entre la ideología comunista, socialista y la ideología socialdemócrata. Conceptos como la clase social o la revolución anticapitalista son centrales en la ideología comunista, pero no en la ideología socialdemócrata. El anticapitalismo es un concepto central en la ideología socialista, pero no necesariamente en las diferentes formas de la ideología socialdemócrata. Sin embargo, el concepto “central, y algunos dirían definitivo, del socialismo es la igualdad, especialmente la igualdad social” (Heywood, 2017, p. 95). Es decir, a pesar de sus matices y diferencias conceptuales, las distintas ideologías de la izquierda comparten el concepto de igualdad en sus núcleos conceptuales.

Otros conceptos centrales de la izquierda, como la rectificación o el reconocimiento de las injusticias sociales, se definen por su relación con el concepto de igualdad. Es decir, la rectificación de los derechos de distintos grupos sociales desde una perspectiva izquierdista implica la reducción de las condiciones de desigualdad (económica, social o cultural) entre estos grupos o individuos y la mayoría de la población. En este sentido, el concepto de rectificación se define por el concepto de igualdad y viceversa. La igualdad, o la reducción de la desigualdad, desde una perspectiva izquierdista, implica también reconocer o rectificar los derechos

económicos, políticos, culturales y sociales de los grupos marginados como un *sine qua non* para justificar la redistribución hacia los mismos.

Obviamente, no estoy argumentando que los conceptos de igualdad o reconocimiento son completamente ausentes del universo conceptual de las ideologías derechistas. Sin embargo, en estas ideologías, los conceptos de igualdad y reconocimiento no son centrales, sino que son adyacentes o periféricos. Su sentido concreto se define por su relación con conceptos centrales de ideologías conservadoras, liberales y neoliberales como el orden, la autoridad, la autonomía o la competencia. Según Freedman (2013), el sentido específico de los conceptos políticos, que por su naturaleza son polisémicos, se define por su relación con otros conceptos.

Esto quiere decir que en la ideología conservadora el concepto de igualdad se va a definir por su ubicación (adyacencia) al lado de conceptos centrales como la autoridad, la jerarquía o la ley. Esto implica que igualdad no hace referencia necesariamente a la reducción de niveles de desigualdad socioeconómica, sino a la igualdad ante la ley o ante la autoridad. De la misma manera, el concepto de reconocimiento, cuando se define en relación con conceptos centrales del conservadurismo como el respeto por la tradición, las jerarquías y la autoridad, puede producir reconocimiento para distintas culturas y tradiciones altamente jerárquicas y desiguales. El ideólogo principal del conservadurismo británico, Edmund Burke, defendía y reconocía públicamente la civilización, la cultura y la religión hinduista por “la beneficencia de su sistema de castas, el cual garantizaba la transmisión pacífica del orden social de India que era profundamente estratificado” (O’Neill, 2009, p. 506 [traducción propia]). Por lo tanto, el concepto de reconocimiento de otras culturas y religiones dentro de la ideología conservadora tiene poco que ver con la reducción de la desigualdad socioeconómica, tanto entre diferentes culturas como dentro de las mismas.

En este orden de ideas, la relación de un concepto central como la competencia libre en la ideología neoliberal con el concepto de igualdad implica que se trata de competencia justa, donde se compite en condiciones de igualdad. En la ideología neoliberal, el reconocimiento se asocia con la competencia o la competitividad. Esta conexión hace que el reconocimiento se entienda solo como la ausencia de discriminación y que se ignoren sus implicaciones relacionadas con la justicia económica o la redistribución de recursos.

Desde una ideología neoliberal, es muy fácil reconocer y abogar por los derechos de grupos marginados, como minorías sexuales o raciales, para participar sin discriminación en la competencia del mercado libre, sin

apoyar ninguna redistribución de recursos hacia los mismos. Esta articulación ha permitido el surgimiento de un neoliberalismo progresista que, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, consiste en “una alianza entre los nuevos movimientos sociales (feminismo, anti-racismo, multiculturalismo y derechos LGBTQ), por un lado, y [...] el sector empresarial del servicio (Wall Street, Silicon Valley y Hollywood), por el otro” (Fraser, 2017, p. 131). Por lo tanto, la articulación de los conceptos “reconocimiento” e “igualdad” en las ideologías derechistas no refleja una preocupación importante por la reducción de las desigualdades socioeconómicas, que es típico de las ideologías izquierdistas. Se trata de conceptos adyacentes que se definen por su relación con los conceptos centrales de estas ideologías, como orden, autoridad, libertad o competencia.

Lo mismo es cierto para las políticas distributivas o redistributivas que a menudo implementan los actores de derecha. Estas políticas se deberían analizar desde el marco teórico de Freedman (2013) como conceptos periféricos “situados en el perímetro exterior de una ideología, entre el pensamiento y la acción” (p. 84). Esto quiere decir que estas políticas no se pueden entender o interpretar ignorando su justificación o motivación ideológica. Son los conceptos centrales de una ideología que producen y justifican las políticas públicas, no viceversa.

En este orden de ideas, es muy fácil encontrar políticas públicas del nazismo, como la seguridad social, el estado de bienestar o derechos laborales, que son casi idénticas a las políticas públicas del comunismo. Sin embargo, si en la ideología comunista estas políticas públicas se construyen para aumentar la igualdad (o reducir la desigualdad), en la ideología nazi las mismas políticas se justifican para mantener o fortalecer las jerarquías raciales. Por esta razón, es erróneo comparar las ideologías políticas únicamente a partir de sus conceptos periféricos (las políticas públicas). Por ejemplo, políticas redistributivas como Familias en Acción, desarrolladas por el presidente Uribe (2002-2010) en Colombia, no eran expresión de una ideología izquierdista que intentaba reducir el nivel de desigualdad entre los estratos bajos y altos, sino de una ideología conservadora que se enfocaba en la familia como el núcleo tradicional de la sociedad (Mejía Vergnaud, 2010).

El análisis conceptual que complementa el marco teórico de Bobbio (1996) con el marco de Freedman (1996; 2001) nos permite ubicar ideológicamente los diferentes actores políticos, tanto de manera relacional como de manera sustancial. La ubicación relacional tiene que ver con la ubicación ideológica de un actor político en relación con otros. Aquí

la pregunta es sobre la ubicación de un actor político en el eje izquierda-derecha con respecto a otros actores políticos. La ubicación sustancial, por otro lado, identifica la ideología de un actor político en sí mismo, no en relación con otros actores políticos. Aquí la pregunta es si un actor político pertenece a la izquierda, al centro o a la derecha.

Siguiendo la perspectiva de Bobbio (1996), los actores políticos se pueden ubicar en el eje derecha-izquierda comparando cuánto destacan la igualdad o cuánto rechazan la desigualdad en sus programas y discursos. Quienes le dan mayor importancia a la igualdad se sitúan más a la izquierda que aquellos que le dan menos peso. Por otro lado, desde la perspectiva de Freedman (1996), uno puede calificar un actor político en sí mismo como de izquierda o como de derecha evaluando si el concepto de igualdad es central, adyacente o periférico en su discurso político en comparación con otros conceptos como autoridad, competencia u orden. Si el concepto de igualdad (y sus diferentes manifestaciones) es central, entonces se trata de una ideología izquierdista. Al contrario, si el concepto de igualdad, aunque presente, no es central, sino adyacente a otros conceptos centrales como autoridad, tradición, competencia o libertad, entonces no se trata de una ideología de izquierda, sino de derecha.

La superioridad de la distinción conceptual entre la izquierda y la derecha

Nuestro marco conceptual supera las limitaciones de la distinción entre la izquierda y la derecha basada en los niveles de intervención estatal. La intervención estatal no es un fin para la izquierda, sino un medio para lograr más igualdad. Desde una perspectiva izquierdista, el mercado libre y la propiedad privada tienden a profundizar las desigualdades socioeconómicas. Por lo tanto, hay que limitarlas, reemplazarlas o intervenirlas. Por ejemplo, la educación privada tiende a aumentar la desigualdad y por eso debería ser limitada o reemplazada por la educación pública, que la reduce. Por otro lado, la derecha rechaza la intervención estatal que intenta eliminar desigualdades o diferencias que, desde su perspectiva, no solamente son naturales, sino beneficiosas para el desarrollo de la sociedad.

Esto quiere decir que es posible justificar la intervención estatal desde una perspectiva derechista, en cuanto sirve para mantener ciertas jerarquías socioeconómicas, para apoyar un mercado libre o cuando la intervención sirve para impulsar la competencia. Un buen ejemplo aquí sería la profunda intervención estatal del gobierno neoconservador de George Bush durante la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos, que

ya mencionamos. Se trataba de una intervención que tenía como objetivo principal rescatar los principales bancos y fondos de inversión, y no redistribuir las ganancias de los mismos (Fessler y Schürz, 2020). No es ninguna coincidencia que la recuperación financiera y económica después de la crisis de 2008 en los Estados Unidos se asocie con un aumento de los niveles de desigualdad económica (Zewde y Crystal, 2022).

Por esta razón, no es su nivel de intervención estatal el que define al neoliberalismo o al conservadurismo como ideologías de derecha, sino su priorización de la autoridad y las jerarquías, de la competencia y del mercado libre, sobre la igualdad. En la ideología neoliberal, el mercado y la competencia no representan solamente un espacio de libertad, sino que constituyen un orden de relaciones económicas “que están en el fundamento del vínculo social” (Laval y Dardot, 2013, p. 163). La priorización de la competencia y del mercado libre implica que la igualdad o la reducción de la desigualdad no son conceptos centrales del neoliberalismo, dado que tanto el mercado como la competencia libre producen altos niveles de desigualdad. En otras palabras, ideologías como el neoliberalismo o el conservadurismo se pueden calificar mejor como derechistas, utilizando el marco conceptual de Bobbio (1996) y Freedman (1996) en lugar del marco conceptual de Downs (1957).

LA APLICACIÓN DE LA DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE DERECHA E IZQUIERDA EN EL CASO DE COLOMBIA: UN CRITERIO MÁS

El marco teórico que hemos desarrollado hasta ahora es muy útil para categorizar los actores y partidos políticos en el eje izquierda-derecha, tanto durante el siglo XXI como durante el siglo XX en Colombia. Varios estudios históricos han mostrado que el nivel de la preocupación por la desigualdad ha sido el criterio fundamental que ha distinguido la derecha de la izquierda durante el siglo XX. En su estudio de la derecha y de la izquierda en la Colombia de los años treinta del siglo pasado, Flórez (2010) concluye que las diferentes manifestaciones de la izquierda colombiana “buscaban, en mayor o menor grado, ampliar la igualdad económica y la igualdad social en la formulación de derechos. Las de derecha, mantener el statu quo con las respectivas desigualdades” (pp. 378-379). En este orden de ideas, el historiador Jorge Melo (2007) sostenía que la izquierda en Colombia se podría identificar con “la crítica a la desigualdad social y a las limitaciones de la democracia y el apoyo a grandes reformas sociales”

(párr. 3). Por otro lado, la derecha defendía “una sociedad jerárquica, cuyas desigualdades se consideran razonables” (párr. 1).

El criterio de igualdad es suficiente para ubicar ideológicamente a los tres candidatos presidenciales principales en las elecciones de 2022 en Colombia. Un análisis conceptual de contenido de sus discursos y programas electorales muestra que la reducción de los niveles de desigualdad era un concepto mucho más importante en la propuesta electoral de Gustavo Petro que en los programas electorales de Federico Gutiérrez y Rodolfo Hernández (ver tabla 1).

Tabla 1. Frecuencia del concepto de igualdad en los discursos y programas políticos de los tres candidatos presidenciales principales en las elecciones de 2022 en Colombia

Conceptos Candidatos	Frecuencia		
	Petro	Hernández	Gutiérrez
Igualdad ² , equidad, desigualdad, inequidad, equitativo	47	19	28
Coeficiente de izquierda ³	1,3	0,4	0,6

Fuente: Kajsiu y Restrepo (2023).

Como muestra la tabla 1, la frecuencia del concepto de igualdad, en sus diferentes manifestaciones, era mucho más alta en el discurso electoral de Gustavo Petro, comparado con los discursos electorales de Federico Gutiérrez y Rodolfo Hernández. Es un hallazgo que confirma y explica la razón por la que Petro era un candidato presidencial que se ubicaba a la izquierda de Gutiérrez y Hernández.

Un análisis de los programas electorales de estos tres candidatos también muestra que el concepto de rectificación de injusticias sociales estaba mucho más presente en el programa electoral de Petro, comparado

² Igualdad aquí se cuenta como un concepto, no como una palabra. Es decir, no se cuentan las veces cuando se utiliza la palabra ‘igual’ dentro de expresiones como “igualmente” o “de igual manera”.

³ El coeficiente de izquierda se calcula al dividir el número de veces que aparece el concepto de igualdad (en sus distintas manifestaciones) en los discursos de un candidato entre el número total de palabras de dichos discursos; luego, ese resultado se multiplica por 1.000.

con los programas de Gutiérrez y Hernández. En el programa de gobierno 2022-2026 de Gustavo Petro y Francia Márquez, titulado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, la protección y el reconocimiento de los derechos de los grupos excluidos y marginados ocupaban una posición central. El capítulo 3 de este programa reconocía los derechos de los pueblos indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, población Rom, población LGBTQ+ y poblaciones marginalizadas en general (Petro y Márquez, 2022, p. 5).

Ahora, la existencia de discriminación e injusticias hacia estas poblaciones se reconocía también en el programa electoral de Rodolfo Hernández (2022) y en el programa electoral de Federico Gutiérrez (2022), donde se declaraba que existía “un problema importante de discriminación y exclusión en aspectos como la educación y el empleo, que limitan la movilidad social de las comunidades indígenas, campesinas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras” (p. 82). Sin embargo, en estos dos últimos casos, la rectificación de las injusticias hacia estas poblaciones ocupaba un lugar mucho más periférico que en el programa de Gustavo Petro. Esto se refleja en el hecho de que estas poblaciones aparecen en la tabla de contenido del programa electoral de Gustavo Petro y Francia Márquez, pero no en las tablas de contenido de los programas de Federico Gutiérrez y Rodolfo Hernández.

Tanto el criterio de la igualdad como el de rectificación nos ayudan a entender mejor los extremos políticos en Colombia, tanto en la izquierda como en la derecha. Grupos subversivos como las guerrillas o los paramilitares a menudo se definen como extremistas, no tanto por sus ideologías, sino por el uso de violencia para lograr sus fines políticos. Esta categorización es problemática porque confunde los medios con los fines políticos. Un grupo político puede utilizar medios radicales (la violencia) sin tener fines muy radicales (como la ideología socialdemócrata). Un ejemplo típico en el caso colombiano sería el movimiento político M-19, que utilizó medios radicales como la violencia, pero no tenía fines políticos radicales, pues defendía el establecimiento de una democracia social y no de un sistema comunista en Colombia.

Dice Villarraga (2020) que “en contraste con las otras guerrillas —ELN, FARC-EP y EPL—, el M-19 no adoptó una ideología centrada en el marxismo-leninismo, fue más flexible en lo político” (párr. 2). Las FARC-EP se ubican a la izquierda del M-19 no porque fueran más violentos, sino porque la transformación social que proponían para reducir la desigualdad socioeconómica en Colombia era más profunda. Dicho de manera

simple, las FARC-EP proponían una redistribución más profunda de la riqueza en Colombia que el M-19, y por esta razón se ubicaban ideológicamente a la izquierda del M-19 y en la izquierda extrema del espectro ideológico colombiano.

De la misma manera, la ideología paramilitar no pertenece a la extrema derecha simplemente por su uso extremo de la violencia, sino por su rechazo a cualquier cambio de la estructura socioeconómica altamente desigual en Colombia. Hay que recordar que la ideología paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el año 1997, se erigía en la doctrina anticomunista, la reivindicación del principio de legítima defensa, la seguridad y el orden público, y la protección de la propiedad privada articulada a sectores específicos de la sociedad como terratenientes, empresarios, comerciantes, sectores militares y clase política (Guerra, 2023).

En este sentido, el paramilitarismo se debería leer no solo como una reacción contra las guerrillas, sino como un programa político que buscaba mantener y profundizar el *statu quo* socioeconómico colombiano (que era altamente desigual). El paramilitarismo no reconocía los reclamos de los grupos marginados en Colombia (como afrocolombianos e indígenas) y rechazaba cualquier política redistributiva que redujera los niveles de desigualdad en el campo colombiano.

No es ninguna coincidencia que el paramilitarismo haya servido para aumentar los niveles de desigualdad en el campo colombiano. El exterminio del “enemigo comunista” no fue simplemente un pretexto, sino una clara justificación ideológica para mantener y profundizar la distribución desigual de la tierra en el campo colombiano, donde en las últimas décadas del siglo XX “más de ocho millones de hectáreas [se apropiaron] por parte de paramilitares y terratenientes” (Gaviria-Mesa et al., 2018, p. 220).

La violencia utilizada por los grupos paramilitares resalta su profundo compromiso con el mantenimiento de una estructura social altamente desigual y excluyente, por lo menos en el campo colombiano. En este sentido, actores políticos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se ubican a la derecha de otros actores derechistas, como el Partido Conservador, y en la extrema derecha del espectro ideológico colombiano en general, no por su crueldad, sino por su más profundo rechazo de conceptos como reconocimiento, redistribución e igualdad.

El mismo marco teórico que hemos utilizado hasta ahora para identificar la derecha y la izquierda en la política colombiana del siglo XXI se puede utilizar para ubicar en el eje derecha-izquierda los dos partidos tradicionales del siglo XX en Colombia: el Partido Conservador (derecha)

y el Partido Liberal (izquierda). Obviamente, en el siglo pasado estos dos partidos eran coaliciones amplias con varios matices ideológicos dentro de las mismas. Tanto dentro del Partido Conservador como dentro del Partido Liberal hubo grupos o alas más izquierdistas o más derechistas. La borrosa frontera ideológica entre los liberales y los conservadores colombianos se desdibujó especialmente durante el Frente Nacional, que redujo de manera considerable las diferencias ideológicas entre el Partido Liberal y el Partido Conservador (Hartlyn, 1993).

Sin embargo, es posible mostrar que durante el siglo XX la preocupación por la desigualdad y por la rectificación de las injusticias sociales ha sido una característica más pronunciada en el Partido Liberal que en el Partido Conservador. No es casualidad que el político colombiano que más denunció, durante el siglo XX, las desigualdades sociales, la exclusión y la marginación de los sectores populares —como los trabajadores y campesinos— fuera Jorge Eliécer Gaitán, miembro del Partido Liberal. (Braun, 2019).

De la misma manera, las pocas reformas agrarias que intentaron reducir los niveles de desigualdad en el campo colombiano se hicieron todas durante las presidencias liberales. La Revolución en Marcha (1934-1938), que intentó tanto la redistribución de la tierra como garantizar los derechos de los trabajadores, se inició por un presidente liberal como Alfonso López Pumarejo (Tirado Mejía, 2018). El otro presidente que intentó realizar una reforma agraria que proponía reducir los altos niveles de desigualdad en el campo colombiano fue también del Partido Liberal, Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), quien creó “la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) como cuerpo organizado para enfrentar a la oligarquía rural” (Gaviria et al., 2018, p. 218).

Obviamente, es posible encontrar presidentes liberales, como César Gaviria (1990-1994), que implementaron políticas derechistas y neoliberales. Sin embargo, es imposible encontrar presidentes conservadores durante el siglo XX que implementaran reformas profundas que intentaran reducir los altos niveles de desigualdad en el campo colombiano o rectificar profundas injusticias sociales. Al contrario, presidentes conservadores como Misael Pastrana Borrero (1970-1974) promovieron “una contrarreforma agraria con el auspicio de terratenientes interesados en congelar todo conato de progreso en la distribución de la tierra” (Gaviria et al., 2018, p. 218).

La misma tendencia continúa en el siglo XXI. La derecha colombiana, ahora representada por el uribismo, ha mostrado poca preocupación por los altos niveles de desigualdad en Colombia y mucha atención a asuntos

de orden, seguridad y legalidad. Por otro lado, la izquierda, representada en el siglo XXI por candidatos presidenciales como Carlos Gaviria en 2006 y más recientemente por Gustavo Petro en las elecciones presidenciales de 2022, ha resaltado los altos niveles de desigualdad social, política, geográfica, racial y económica en Colombia. Por esta razón, la izquierda colombiana propone rectificar estas desigualdades articulándolas como injusticias sociales que producen exclusión y marginalización entre la mayoría de la población colombiana. Es un discurso que reconoce las injusticias sufridas por distintos grupos sociales, desde las minorías étnicas y raciales hasta las minorías sexuales, y, por lo tanto, promueve sus derechos y propone redistribuir recursos económicos hacia dichos grupos.

Un criterio adicional

Sin embargo, hay otra diferencia entre la derecha y la izquierda en Colombia que no aparece directamente en nuestro marco teórico, aunque se puede deducir de él: la forma en que valoran la democracia colombiana. En general, tanto en el siglo XX como en el siglo XXI, la derecha colombiana ha defendido la plena legitimidad de la democracia y del Estado colombiano. Por otro lado, la izquierda ha sostenido que en Colombia la democracia era muy limitada o inexistente, y que, por lo tanto, el Estado colombiano era ilegítimo por no ser democrático.

Obviamente, estas valoraciones tienen sus matices dentro de cada campo ideológico. No obstante, puede decirse que hay una fuerte relación entre criticar la democracia colombiana y tener una ideología de izquierda, así como entre defenderla y tener una ideología de derecha. Una comparación entre el uribismo y el petrismo muestra esta distinción. Para Álvaro Uribe Vélez, la democracia colombiana, a pesar de sus problemas, era la más sólida y exitosa en América Latina. Por su parte, Gustavo Petro argumentaba en su campaña presidencial de 2018 que la democracia colombiana no era más que una dictadura mafiosa y corrupta (Kajsiu, 2020).

Las distintas valoraciones de la democracia colombiana por la izquierda y la derecha son resultado de sus diferencias con respecto a la importancia de la igualdad para una democracia. Desde la perspectiva izquierdista, la igualdad política y económica es una condición fundamental para la existencia de una democracia. Por esta razón, para los izquierdistas era difícil calificar el sistema político colombiano como democrático en vista de sus abismales niveles de desigualdad, que producen exclusión y marginalización política y económica de los estratos bajos, del campesinado y de las

minorías étnicas y raciales. Por otro lado, la derecha no considera la igualdad como un requisito fundamental de la democracia. Al contrario, desde su perspectiva, la democracia y la libertad tienden a producir desigualdad. Por esta razón, para los derechistas, es conceptualmente fácil calificar el sistema político colombiano como democrático, a pesar de sus altos niveles de desigualdad.

Es importante aclarar que esta última diferencia entre la derecha y la izquierda en Colombia no es una regla fija, sino algo que depende del contexto. A diferencia del marco teórico que presentamos, esta distinción no siempre se cumple. Según nuestro marco teórico, es lógicamente imposible concebir una derecha que tenga como prioridad la reducción de la desigualdad, ya que esta es la definición de la izquierda. En este sentido, nuestro marco teórico establece una distinción necesaria, no contingente, entre la derecha y la izquierda. Por otro lado, es posible concebir una derecha que no se preocupa por los altos niveles de desigualdad en Colombia, mientras es muy crítica de la democracia y del sistema político colombiano en general. De hecho, esta fue la nueva derecha representada por el candidato presidencial Rodolfo Hernández, que surgió en las elecciones presidenciales de 2022 en Colombia (Kajsiu y Restrepo, 2023). Por lo tanto, nuestro último criterio que diferencia la izquierda y la derecha, según su valoración de la democracia colombiana, es válido hasta el año 2022. Después de este año, en Colombia surge una nueva derecha, no uribista y antiestablecimiento, que hasta ahora no ha sido analizada.

CONCLUSIÓN: DE CRITERIOS CONCEPTUALES A INDICADORES EMPÍRICOS

Después de haber aclarado la distinción teórica entre la izquierda y la derecha en general, y en Colombia en particular, es importante operacionalizar nuestras categorías teóricas en indicadores concretos que se pueden utilizar para hacer una comparación del gobierno izquierdista de Gustavo Petro (2022-2026) con otros gobiernos anteriores que durante el siglo XXI eran todos de derecha o de centroderecha. La distinción teórica entre la derecha y la izquierda que hemos desarrollado hasta ahora se podría resumir en tres indicadores empíricos según su orden de importancia:

1. Redistribución, principalmente económica.
2. Reconocimiento de las minorías y de los grupos marginados.
3. Participación política de los grupos excluidos y marginalizados.

Estos tres indicadores sirven para medir los tres criterios fundamentales que distinguen la izquierda de la derecha en Colombia: la preocupación con la igualdad/desigualdad, la rectificación de las injusticias sociales y la valoración de la democracia colombiana.

La redistribución es el indicador que mide la preocupación de un gobierno con la igualdad/desigualdad. La idea aquí es que, mientras más redistributivas son las políticas públicas (reforma agraria, tributaria, educativa, pensional, de trabajo, etc.) de un gobierno, más se ubica a la izquierda, y viceversa. La redistribución se entiende principalmente en términos económicos, pero podría implicar también políticas de ordenamiento territorial (POT) que proponen reducir la segregación espacial entre distintos estratos. Es decir, la redistribución tiene que ver con la reducción de los niveles de desigualdad entre estratos y grupos sociales, entre regiones, entre el campo y las urbes, o entre géneros, sea en términos económicos, educativos, territoriales, de salud, de vivienda, de deportes u otras dimensiones sociales.

Por otro lado, el reconocimiento es el indicador que mide el compromiso de un gobierno con el concepto de rectificación. Tiene dos dimensiones: primero, el reconocimiento hace referencia a la medida en que una política pública reconoce la discriminación, la exclusión o la marginalización de un grupo social, étnico, racial o sexual; segundo, tiene que ver con la medida en que la misma política pública corrige la marginalización de un grupo social, sea de manera legal, administrativa o económica. Mientras más una política pública reconoce y corrige la condición de desventaja de un grupo social, más se ubica a la izquierda y viceversa. Esta lógica aplica tanto entre la derecha y la izquierda como dentro de cada campo ideológico. Por ejemplo, una ideología derechista que reconoce, pero no corrige, la posición desventajosa de un grupo marginalizado se ubica a la izquierda de una ideología derechista que no articula el reconocimiento de dicho grupo.

Finalmente, la participación política de los grupos marginados se deriva del criterio de la evaluación de la democracia colombiana. La izquierda ha criticado históricamente la democracia colombiana como un sistema político excluyente donde las decisiones se toman por y para una élite pequeña en detrimento del pueblo y de los grupos marginados. Por lo tanto, las políticas públicas de un gobierno de izquierda deberían promover la participación política de los grupos marginados, más que las políticas públicas de un gobierno de derecha. Esto implica que, mientras más una política pública crea mecanismos de participación —promueve

la participación política y estimula la participación de los grupos marginados en la toma de decisiones (a través de consultas, plebiscitos, consejos comunitarios, etc.)—, más sería de izquierda y viceversa.

En este punto es importante resaltar que, aunque los tres indicadores están estrechamente relacionados, porque todos buscan reducir los niveles de desigualdad, sea económica (redistribución), sea social (reconocimiento) o sea política (participación), no significan lo mismo. Para saber qué tan de izquierda es una política pública o un actor político, lo más importante es mirar si promueve la redistribución; en segundo lugar, si reconoce la discriminación y exclusión de los grupos marginalizados; y en tercer lugar, si fomenta la participación política de los grupos excluidos. La redistribución es el indicador más importante porque en su ausencia es difícil lograr un reconocimiento social o una participación política real.

En otras palabras, en su ausencia un gobierno o actor político no se podría calificar como de izquierda. Lo mismo no es cierto en el caso del reconocimiento y de la participación política. Cuba sería un buen ejemplo aquí. No hay duda de que la redistribución está muy presente en las políticas públicas de la isla, mientras que el reconocimiento de grupos discriminados y marginados, como los LGBTQ+, es muy débil. Por otro lado, la participación política es casi completamente ausente en el régimen político cubano. Aun así, existe un consenso en la ciencia política en que el régimen político de Cuba pertenece a la extrema izquierda, debido a la profunda presencia de las políticas redistributivas.

Los indicadores presentados arriba se pueden utilizar tanto para comparar el gobierno de Petro con otros gobiernos de derecha, como para evaluar si el gobierno de Petro en sí mismo se puede calificar de izquierda o no. Para la primera tarea, es importante comparar qué tanto aparecen los indicadores de redistribución, reconocimiento y participación en una doctrina política, reforma política o una política pública del gobierno Petro, en contraste con una reforma o política pública de otro gobierno colombiano en el siglo XXI. Por ejemplo, uno podría comparar las doctrinas de seguridad del gobierno de Uribe (2002-2010) con la doctrina de seguridad de Petro (2022-presente), en relación con sus dimensiones redistributivas, de reconocimiento y participativas.

Primero, cabe preguntarse en qué medida la doctrina de seguridad reconoce y sirve para mantener o reducir los niveles de desigualdad socioeconómica en Colombia. Segundo, se compararía el nivel de reconocimiento en las diferentes doctrinas de seguridad hacia los grupos marginados. ¿En qué medida las diferentes doctrinas de seguridad reconocen

los diferentes grupos marginados, como indígenas, afrocolombianos, palenqueros o jóvenes de estratos bajos?, ¿estos grupos aparecen como amenazas de seguridad o como objetivos de protección en las diferentes doctrinas de seguridad? Finalmente, se compararía la relación de las doctrinas de seguridad con la participación política. En este caso, el análisis consiste en ver hasta qué punto las diferentes doctrinas de seguridad ayudan a ampliar y facilitar la participación política —en sus diferentes formas—, o si, por el contrario, la reducen, la criminalizan o la estigmatizan, especialmente cuando se trata de grupos marginados.

Para evaluar si el gobierno de Petro es de izquierda o no, hay que determinar si los tres indicadores que hemos presentado arriba son centrales, adyacentes o periféricos en el discurso y las políticas públicas de su gobierno. Si los conceptos de redistribución, reconocimiento y participación son centrales en el discurso y las políticas del gobierno de Gustavo Petro, entonces dicho gobierno, o una específica política pública de este gobierno, sería de izquierda. Si, al contrario, estos conceptos son periféricos o adyacentes en relación con otros conceptos centrales como competitividad, autoridad, orden, emprendimiento, individualidad y libertad, entonces se trata de un discurso o política pública de derecha. Es decir, el marco teórico permite tanto una evaluación ideológica relacional entre el gobierno de Petro y otros gobiernos (utilizando el marco teórico de Bobbio), como una evaluación ideológica substancial del gobierno de Petro en sí mismo (utilizando el marco teórico de Freedén).

REFERENCIAS

- Bobbio, N. (1996). *Derecha e Izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Botero, S. y Jaimes Prada, J. M. (2023). *La Ultraderecha en Colombia: Ideas y liderazgos en formación*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/20674.pdf>
- Braun, H. (2019). *Mataron a Gaitán: Vida Pública y Violencia Urbana en Colombia*. Debolsillo.
- Budge, I. y Robertson, D. (1987). Do parties differ, and how? Comparative discriminant and factor analyses. En I. Budge, D. Hearl y D. Robertson (eds.), *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-war Election Programmes in Nineteen Democracies* (pp. 387-416). Cambridge University Press.
- Callinicos, A. (2003). *Igualdad*. Siglo XXI de España Editores.
- Canzian, F. (2020, 29 de junio). El ‘milagro económico’ consiguió un PIB record y planto la semilla de la década perdida. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/brasil/2020/06/el-milagro-economico-consiguio-un-pib-record-y-plantó-la-semilla-de-la-decada-perdida.shtml>

- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row.
- Estrada, J. (2006). *Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia*. CLACSO.
- Fessler, P. y Schürz, M. (2020). The Wealth Effects of Bailouts: A Quantitative Assessment. *Institute for Economic Thinking*. <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/the-wealth-effects-of-bailouts-a-quantitative-assessment>
- Flórez, C. (2010). *Derecha e Izquierda en Colombia, 1920-1936. Estudio de los imaginarios políticos*. Universidad de Medellín.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista». *New Left Review en español*, (0), 126-147.
- Fraser, N. (2017). The End of Progressive Neoliberalism. *Dissent*, 64(2), 130. <https://doi.org/10.1353/dss.2017.0051>
- Freeden, M. (1996). *Ideologies and Political Theories: A Conceptual Approach*. Clarendon Press.
- Freeden, M. (2013). *Ideología: Una Breve Introducción*. Universidad de Cantabria.
- Freeden, M. (2019). *Liberalismo: Una introducción*. Página Indómita.
- Gaviria, C. (2006, 9 de abril). El candidato del Polo Democrático Alternativo habla de seguridad y conflicto armado. “Durante mi gobierno las FARC no se tomarán el poder: Carlos Gaviria”. *El Tiempo*.
- Gaviria-Mesa, J. I., Granda-Viveros, M. L., López-Medina, J. D. y Vargas-Cano, R. (2018). Desigualdad rural y conflicto interno armado en Colombia: un círculo vicioso. *Izquierdas*, (39), 209-228.
- Guerra, F. (2023). *Dinámica ideológica de las Autodefensas Unidas de Colombia, 1997- 2006* [tesis de pregrado, Universidad de Córdoba]. Repositorio Institucional Unicórdoba. <https://repositorio.unicordoba.edu.co/entities/publication/dc52e320-2e84-4a3e-8430-7da90854da2a>
- Guerra Vélez, J. E. (2020). *La izquierda legal y reformista en Colombia después de la Constitución de 1991*. Universidad de Antioquia.
- Gutiérrez, F. (2022). *Colombia: Un país en orden y con oportunidades. Bases programa de Gobierno*. https://www.portafolio.co/uploads/files/2022/05/28/PROGRAMA-DE-GOBIERNO_FICO-GUTIERREZ.pdf
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Henderson, J. (1985). *Las ideas de Laureano Gómez*. Tercer Mundo.
- Hernández, R. (2022). Programa de gobierno: no robar, no mentir, no traicionar. <https://es.scribd.com/document/561126745/Programa-de-Gobierno-RODOLFO-HERNANDEZ-Propuestas>
- Heywood, A. (2017). *Political Ideologies: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Honneth, A. (2001). Recognition or Redistribution? Changing Perspectives on the Moral Order of Society. *Theory, Culture*, 18(2-3), 43-55.
- Jaramillo, J. M. (2024). *La izquierda el centro y la derecha en Colombia: Posiciones encontradas*. Tirant lo Blanch.

- Kajsiu, B. (2020). Las ideologías y movilizaciones políticas del Uribismo y Petrismo: dos Colombias distintas. *Análisis Político*, 33(98), 191-209. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89417>
- Kajsiu, B. y Restrepo, A. M. (2023). Las elecciones presidenciales de 2022: El surgimiento de la nueva derecha en Colombia. *Desafíos*, 36(2), 1-32.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- López, M. (2023). Unlikely Expropriators: Why Right-Wing Parties Implemented Agrarian Reform in Democratic Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 55, 129-156
- Lukes, S. (1990). Socialism and Capitalism, Left and Right. *Social Research*, 57(3), 571-577.
- Lukes, S. (2010). Epilogue: the grand dichotomy of the twentieth century. En Terrence Ball y Richard Bellamy (eds.), *The Cambridge History of Twentieth-Century Political Thought* (pp. 602-626). Cambridge University Press.
- Mejía Vergnaud, A. (2010, 28 de abril). ¿Es Uribe un presidente conservador? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7681714>
- Melo, J. O. (2007, 6 de julio). Cincuenta años de soledad. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2564518>
- O'Neill, D. I. (2009). Rethinking Burke and India. *History of Political Thought*, 30(3), 492-523. <https://www.jstor.org/stable/26224074>
- Petro, G. y Marquez, F. (2022). Programa de Gobierno: Colombia Potencia Mundial de la Vida. <https://www.eltiempo.com/infografias/2022/05/candidatos/docs/plan-petro.pdf>
- Restrepo Echavarría, N. J., Casas, D. A. y Patiño, I. (2021). La izquierda en Colombia. Un análisis del comportamiento electoral en el siglo XXI. *Novum Jus*, 15(1), 41-68. <https://doi.org/10.14718/novumjus.2021.15.1.3>
- Santos, J. M. y Blair, T. (1999). *La tercera vía: una alternativa para Colombia. Nuevas políticas para el nuevo siglo*. Aguilar.
- Tirado Mejía, A. (2018). *La Revolución en Marcha: El primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Universidad Nacional de Colombia.
- Uribe, A. (2002). *Programa de Gobierno: Álvaro Uribe Vélez Presidente, 2002-2006*, mayo 6, 2002.
- Uribe, A. (2012). *No hay causa perdida*. Penguin.
- Villarraga, A. (2020, 21 de marzo). 30 años de una paz pionera. Recorrido por el proceso que llevó a la desmovilización del M-19 e impacto en la vida democrática. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/m-19-30-anos-de-su-desmovilizacion-y-el-impacto-en-la-vida-democratica-475594>
- Volkens, A., Judith Bara, I. B., McDonald, M. y Klingemann, H. D. (eds.). (2013). *Mapping policy preferences from texts III. Statistical solutions for Manifesto analysts*. Oxford University Press.
- Zewde, N. y Crystal, S. (2022). Impact of the 2008 Recession on Wealth-Adjusted Income and Inequality for U.S. Cohorts. *Journal of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 77(4), 780-789.

Capítulo 2

Análisis comparado de políticas de izquierda y derecha en Colombia: una propuesta metodológica

DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA¹

INTRODUCCIÓN

Partiendo del marco teórico elaborado por Blendi Kajsu en el capítulo 1, según el cual el cambio político de los gobiernos de derecha e izquierda en Colombia, como variable dependiente del mismo, se explica en función de tres condiciones: *redistribución, reconocimiento y participación política* (ver tabla 1), en este capítulo propongo una estrategia multimetodológica para el análisis histórico comparado (George y Bennett, 2005), basado en el rastreo de los procesos de cambio político en cada uno de los sectores o ámbitos de las políticas de derecha e izquierda abordados por los autores y coautores de la obra colectiva.

Tabla 1. Condiciones para el análisis del cambio ideológico de derecha a izquierda

Identificador	Condición	Definición
A	Redistribución	Reducción de altos niveles de desigualdad económica en Colombia.
B	Reconocimiento	Rectificación o corrección de las injusticias sociales.
C	Participación política	Ampliación de los mecanismos de participación colombiana que informa las reformas y el actuar político del gobierno.

Fuente: elaboración propia a partir de Kajsu (Capítulo 1, p. 45).

¹ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: didiher.rojas@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-8776-1149.

El rastreo de procesos (*process tracing*) es una técnica mixta utilizada en el análisis de políticas públicas para identificar los mecanismos causales que conectan variables y resultados, desentrañando cómo una política llegó a producir ciertos efectos o cómo variaron sus condiciones para llegar a un resultado (George y Bennett, 2005; Beach y Pedersen, 2013; Mahoney, 2012; Mahoney y Thelen, 2015; Brady y Collier, 2010; Falleti y Lynch, 2009; Bennett y Checkel, 2014). Aplicando esta metodología al análisis comparado de políticas públicas sectoriales, se pueden identificar los pasos clave, decisiones, actores involucrados y eventos que llevaron al desarrollo, estabilidad o cambio de una política específica en distintos contextos.

George y Bennett (2005) introdujeron el rastreo de procesos como una herramienta para el análisis cualitativo en la teoría de casos y lo vincularon con la identificación de mecanismos causales en estudios de ciencias sociales. Para los autores, esta técnica de análisis comparado busca identificar los vínculos causales entre variables y desenmascarar cómo la interacción entre factores causales específicos conduce a efectos que varían en función del tipo de interacción empíricamente evidenciada. De este modo, no solo se examinan los resultados finales de un determinado proceso de política, en nuestro caso, sino que se profundiza en la forma cómo las variables explicativas interactúan y operan a lo largo del tiempo en un caso particular.

En ese orden de ideas, una de las principales contribuciones del rastreo de procesos es que permite descubrir los mecanismos causales que explican cómo y por qué ciertos eventos llevan a ciertos resultados, lo que contrasta con la mayoría de estudios cuantitativos o con una *n-grande* que tienden a centrarse en correlaciones entre variables, pero que no necesariamente revelan los mecanismos específicos que conectan las causas con los efectos, la estabilidad o el cambio de los mismos a lo largo del tiempo. Un objetivo que resulta clave en esta obra colectiva.

En la misma vía, Beach y Pedersen (2013) explican que el rastreo de procesos ayuda a identificar eslabones causales intermedios y las secuencias temporales entre los eventos, lo que permite establecer explicaciones más detalladas y precisas de fenómenos complejos. Para ello, formulan una distinción entre dos tipos de uso de esta técnica: el primero como herramienta para pruebas teóricas y el segundo como recurso para la identificación de mecanismos causales. Para esto ofrecen directrices sobre cómo aplicar este enfoque en investigaciones empíricas. Así, esta técnica permite descomponer eventos complejos en una secuencia de decisiones y acciones que ocurren a lo largo del tiempo. Esto ayuda a los interesados en aplicarla

al análisis comparado de políticas sectoriales a identificar no solo si una causa está correlacionada con un efecto, sino cómo la causa conduce al efecto a través de pasos intermedios.

En su reflexión sobre cómo el rastreo de procesos ha dejado de ser una metáfora general sobre la causalidad para convertirse en una herramienta analítica rigurosa, Bennett y Checkel (2013) dejan ver la utilidad y el amplio espectro de campos de análisis de esta técnica, referenciando estudios y ensayos que muestran aplicaciones prácticas de esta técnica en diversos campos de las ciencias sociales, como la ciencia política y las relaciones internacionales.

En el mismo sentido, Falletti y Lynch (2009) detallan la relación entre rastreo de procesos y análisis comparado, destacando que la comprensión adecuada de los procesos políticos requiere prestar atención tanto a los mecanismos causales (las secuencias de eventos que explican cómo y por qué una causa produce un resultado) como a los contextos en los que esos mecanismos operan. De ahí la importancia que le prestan a la pregunta sobre cómo varían los efectos de los mecanismos en diferentes contextos temporales, espaciales y políticos.

Lo anterior hace que en cada uno de los capítulos de este libro se parta de una estrategia metodológica común basada en la formulación de relaciones hipotéticas entre variables categóricas de un determinado campo de política (seguridad, protesta social, víctimas o políticas de reconocimiento), utilizando análisis comparado de procesos que tienen una secuencia cronológica o diferida a lo largo de un período de tiempo y en el que la variación del contexto y la temporalidad son cruciales para identificar el cambio o la continuidad de las mismas.

De este modo, el tipo de análisis histórico comparado que se propone en este capítulo parte del rastreo sistemático de condiciones necesarias para determinar si los casos analizados siguen patrones de correspondencia consistentes o varían en función de coyunturas críticas que generan cambios en la trayectoria de los casos observados. Para Mahoney (2004), este método tiene una lógica similar a los métodos de concordancia y diferencia de Mill (Ghalehdar, 2022) así como los diseños de sistemas más similares y diferentes de Przeworski y Teune (1970).

Finalmente, como señalan Collier et al. (2012), este tipo de estrategia histórico-empírica, basada en el rastreo de procesos, permite un alto nivel de contraste de hipótesis en tanto compara todo el espectro de variación del resultado en función de la forma como se relacionan empíricamente sus factores explicativos. Asimismo, ofrece una amplia posibilidad de aplicación a

diversos campos de la política, tales como las interacciones entre organizaciones y el gobierno (Murillo, 2000), respuestas del Estado a los movimientos sociales (Mazur, 2001), cambios en las políticas económicas nacionales (Hall y Soskice, 2006), cambios de régimen político (McFaul, 2002), políticas sociales (Mares, 2003), perspectivas en patrones de causación (Pierson, 2003), coaliciones transnacionales (Tarrow, 2005), intervención económica estatal (Levy, 2005), movilización política (Dalton, 2006), unificación nacional (Ziblatt, 2006), personalización autoritaria (Fish, 2002), política contenciosa (Tilly y Tarrow, 2007), dinámica electoral (Nichter, 2008), tipos de Estados nacionales (Miller, 2007), descentralización política (Falletti, 2005), autoritarismo subnacional (Giraudy, 2014), entre otros.

LA PROPUESTA METODOLÓGICA: UNA COMBINACIÓN DE RASTREO DE PROCESOS Y DE ANÁLISIS COMPARADO

Este capítulo hace una propuesta metodológica que combina el rastreo de procesos y el análisis comparado de políticas sectoriales como aquellas de las que se ocupa la presente obra colectiva. Asimismo, esta propuesta puede aplicarse a futuros trabajos cuyo enfoque sea de tipo comparado y tenga como propósito analizar los procesos de estabilización o cambio de políticas a partir de la comparación de sus mecanismos causales.

La propuesta metodológica sugiere, entonces, un diseño comparado que pueda ser implementado de manera “flexible” y parsimoniosa en cada uno de los campos de política propuestos para el análisis del cambio político, atendiendo a tres momentos de una ruta comparada básica: a. *La formulación de una hipótesis* o argumento a partir de la operacionalización de las condiciones necesarias para explicar el cambio en el sector de política elegido; b. *La problematización de un proceso*, relación o encadenamiento causal de las condiciones definidas empíricamente; c. *El contraste de la hipótesis* que conduce al testeo empírico de la misma en relación con los datos y el marco teórico de referencia para la comparación. En ese sentido, la propuesta para el análisis comparado sigue una ruta similar a aquellas sugeridas por autores como Sartori (1994), Pérez-Liñán (2008) o Falletti y Mahoney (2016).

a) La formulación de la hipótesis general

A propósito de la formulación de hipótesis para el análisis comparado, Pérez-Liñán (2008) afirma que los cursos de metodología enseñan a verificar hipótesis, pero raramente enseñan a producirlas. En ese sentido, formular

una hipótesis en el marco del análisis comparado implica generar una proposición clara y comprobable que busca explicar relaciones causales entre variables. De este modo, la hipótesis es una declaración tentativa que sugiere una posible explicación sobre cómo y por qué ocurre un fenómeno en particular en diferentes casos o contextos políticos (Gerring, 2007).

En este paso de la ruta metodológica propuesta, se identifica un problema específico dentro del sector de política que le interesa al investigador, a partir del cual sea posible rastrear empíricamente la pregunta por la forma en que los gobiernos de la derecha y la izquierda le han dado un giro o han procurado la continuidad de estas con base en sus preferencias ideológicas.

La formulación de esta hipótesis implica, a la vez, la determinación de las variables a observar y la definición de un argumento que plantee una relación explicativa entre la variable independiente o causa (X) y la variable dependiente o efecto (Y) del cambio en el sector de política seleccionado. A su vez, esta definición del argumento requiere la postulación de una relación causal o de correlación entre la variable independiente y la dependiente. Esta relación debe ser específica y directa, e indicar cómo y por qué una variable influye en la otra. De igual forma, la hipótesis debe ser formulada de manera que sea comprobable empíricamente, es decir, que se pueda verificar con datos o evidencias que, en este caso, deben estar relacionados con los campos de política, los períodos de gobierno y las preferencias políticas de la izquierda y la derecha.

El ejemplo más sencillo para ilustrar la relación entre las variables previamente descritas es aquel que en tiempos del auge de la teoría modernizadora (Rostow, 1960; Lipset, 1959; Apter, 1965) planteaba que el desarrollo económico de una nación (X) explicaba su nivel de democracia (Y). Esta hipótesis, aunque es bastante cuestionada, ilustra de manera clara el uso de principios como la linealidad y la parsimonia al momento de formular un argumento claro y contrastable empíricamente.

Ahora bien, en lo que concierne a esta obra colectiva, la formulación de una hipótesis o argumento descriptivo sobre la base de este esquema básico implicó identificar qué factor o factores relacionados con la intención o el ejercicio de los gobiernos de derecha e izquierda en el período analizado podrían explicar la estabilidad o el cambio de las políticas asociadas de la variable de resultado propuesta.

En este punto es importante mencionar que, si asumimos que la variable independiente o explicativa de la hipótesis se compone de un único factor explicativo, estamos frente a un tipo de variable que llamaremos *sim-*

ple (ejemplo: el cambio de gobierno). Por otro lado, si la variable independiente resulta de la agregación de diferentes factores que consideramos explicativos de la variable de resultado, estamos frente a un tipo de variable que llamaremos *compuesta* o *agregada* (ejemplo: índice de gobernabilidad). La decisión metodológica respecto del tipo de estrategia para la definición de las variables, en este caso, es de total autonomía de los investigadores y debe tener en cuenta las características del problema y el sector de política seleccionados.

De esta manera, una vez formulada la hipótesis o argumento empírico, teniendo en cuenta su relación con las condiciones necesarias para explicar el cambio político de derecha a izquierda en el sector de política seleccionado, será necesario definir una unidad de análisis que oriente, a su vez, la selección de casos para la comparación de las políticas de una y otra corriente ideológica.

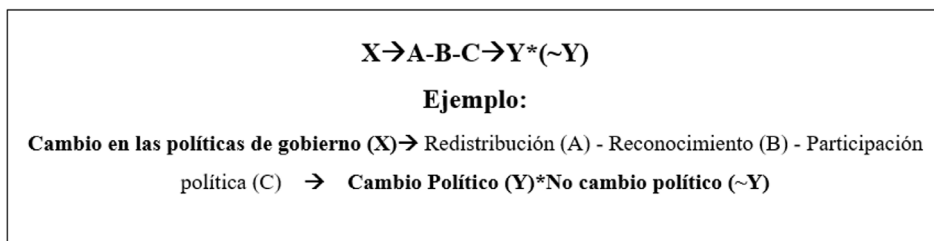
En esta obra colectiva, los investigadores seleccionaron casos para la comparación, partiendo de los gobiernos colombianos comprendidos entre los años 2002 y 2024. No obstante, no todos los investigadores decidieron comparar el total de gobiernos del período, sino que seleccionaron aquellos que, según los datos recolectados, evidenciaron mayor variación en la dinámica del sector de política problematizado. De esta manera, la comparación entre los casos seleccionados cubre no solo el espectro de variación del resultado (el cambio político), sino la variación en las condiciones de *redistribución* (A), *reconocimiento* (B) y *participación política* (C) (ver esquema 1), que, en este caso, se proponen como condiciones necesarias para el análisis comparado de los gobiernos de la derecha y la izquierda en Colombia.

b) La problematización de un proceso

En el anterior paso para el análisis comparado, el eje de la relación hipotética entre las variables independiente (X) y dependiente (Y) era fundamentalmente de tipo descriptivo (qué factor o factores producen qué efecto). En esta etapa, el análisis se centra en cómo cambian o se combinan las condiciones teóricas —*redistribución* (A), *reconocimiento* (B) y *participación política* (C)—, ya que estas tienen un nexo causal. Es decir, ayudan a entender cómo funciona la relación entre causa y efecto planteada en la hipótesis: cómo A, B y C influyen o varían para que la causa (X) produzca diferentes resultados en la variable dependiente (Y) (ver esquema 1). Si se quiere, lo anterior implica lo que muchos llaman “abrir la caja negra” de la relación causal (Beach y Pedersen, 2013). A su vez, explorar la variación

del encadenamiento causal entre las condiciones A, B y C permite el *rastreo del proceso* que orientará el análisis comparado, en tanto la variación que resulta del encadenamiento de las condiciones necesarias para el cambio político determinará los resultados de la variable dependiente (ver más adelante el esquema 2).

Esquema 1. Proceso o mecanismo causal



Convenciones:

~ = Ausencia de la condición; * = o; + = y; - = Relación no causal.

X= Variable independiente; Y= Variable dependiente.

Fuente: elaboración propia.

En este punto, es importante distinguir entre los tipos de rastreo de procesos propuestos por Beach y Pedersen (2013): *testeo de teoría*, *construcción de teoría* y la *explicación de resultados*. El primero se utiliza para probar teorías ya existentes sobre los mecanismos causales en un caso o conjunto de casos. El objetivo es determinar si los mecanismos propuestos por una teoría se encuentran presentes y funcionan como se espera en el caso estudiado. El segundo tiene un enfoque inductivo, en el que el objetivo es construir nuevas teorías sobre los mecanismos causales a partir del análisis empírico. En lugar de comenzar con una teoría existente, el investigador parte de la observación de un fenómeno y trata de descubrir nuevos mecanismos causales que expliquen cómo ocurrieron los eventos.

El tercero identifica y explica, de manera detallada, el proceso y los mecanismos causales que lo generaron. El rastreo de procesos explicativo no se enfoca solo en una variable o causa, sino que explora una cadena de eventos y condiciones, analizando cómo interactúan para producir el resultado final. En ese orden de ideas, la propuesta metodológica aquí propuesta se orienta, principalmente, a este tercer tipo que explica un resultado de política, con la aclaración de que el resultado no es equiparable necesariamente con los procesos de evaluación o impacto de las políticas públicas (Weiss, 1998; Dunn, 1981; Bardach y Patashnin, 2023), los cuales siguen un procedimiento distinto al aquí descrito.

Para explorar la dinámica del encadenamiento causal de las condiciones de *redistribución* (A), *reconocimiento* (B) y *participación política* (C) en el marco del diseño que orienta la comparación de los resultados, se deben tener en cuenta atributos de la relación causal, que son claves para llevar a cabo el rastreo de procesos; entre ellos:

- (a) *El tipo de relación causal* que se da o se plantea entre las condiciones que explican el resultado (ausencia-presencia, mayor o menor prevalencia, grado o niveles de relación entre las condiciones). De este modo, se intenta reconstruir el proceso causal completo que condujo al resultado en cuestión, incluyendo todos los factores relevantes que intervinieron en este.
- (b) *El orden o secuencia* de su encadenamiento para explicar el resultado, esto es, examinar la secuencia temporal y la lógica causal de los eventos para verificar si los mecanismos teóricos que se proponen realmente explican el resultado. Se busca entender si los eventos ocurrieron en el orden y bajo las condiciones que harían posible el resultado observado.
- (c) *El tipo o subtipos de la variable de resultado* que se derivan de la relación o encadenamiento de las condiciones, en tanto este tipo de rastreo de procesos se aplica a un caso particular que ha producido un resultado de interés, con el objetivo de entender a fondo cómo ocurrió ese resultado o cómo varía en comparación con los resultados de otros procesos de política.

Llevado al ámbito temático de esta obra colectiva, el efecto de las políticas de los gobiernos de derecha e izquierda sobre los cambios en un sector específico de política implicaría problematizar, en primer lugar, el tipo de relación entre las condiciones (A, B y C) que determinan el cambio de las políticas. A manera de ejemplo, si la presencia o la ausencia de una, varias o todas las condiciones genera variación en la estabilidad o cambio político de la derecha y la izquierda.

En segundo lugar, identificar si el orden del encadenamiento causal de las condiciones (A, B y C) importa (Falleti y Mahoney, 2016) al momento de explicar el tipo de cambio observado en las políticas de los gobiernos de derecha e izquierda comparados. Tercero, comparar el resultado del cambio en las políticas de los gobiernos de derecha e izquierda con base en la tipología que se deriva de la relación y el orden de las condiciones de *redistribución* (A), el *reconocimiento* (B) y la *participación política* (C).

c) El contraste de la hipótesis general

Por último, el contraste de la hipótesis general planteado en este capítulo se centra en la función de la comparación como mecanismo de prueba (Pérez-Liñán, 2008) para demostrar, a partir de la evidencia, la validez de la relación causal formulada en la hipótesis general sobre los gobiernos de derecha e izquierda y el cambio o la estabilidad en el sector de política seleccionado.

Para ello se requiere: (a). El análisis empírico de la relación causal hipotetizada y el resultado del rastreo de las condiciones de nuestro marco teórico; esto es, *redistribución* (A), *reconocimiento* (B) y *participación política* (C). Para ello, el rastreo de procesos explicativo intentaría identificar y analizar todos los eventos clave, actores y mecanismos causales que permitieron ese resultado. Esto podría incluir desde las condiciones económicas, la intervención de actores nacionales e internacionales, hasta el papel de las élites políticas nacionales y los movimientos sociales, buscando explicar cómo cada uno de estos factores se conectó para producir el resultado final. (b). La comparación de la intención y/o resultados de las políticas de los gobiernos de derecha e izquierda rastreadas en función de la variación observada en el resultado del campo particular de política que se está rastreando entre cada uno de los gobiernos comparados (estabilidad-cambio político) (ver esquema 2).

Esquema 2. Relaciones posibles entre condiciones y variación en el resultado

$X \rightarrow A * B * C \rightarrow Y_1$
$X \rightarrow \sim A + B + C \rightarrow Y_2$
$X \rightarrow \sim A - B - C \rightarrow Y_3$
$X \rightarrow C - A - B \rightarrow Y_4$
$X \rightarrow \sim A \sim C - B \rightarrow Y_n...$

Convenciones:

$\sim$ = Ausencia de la condición; * = o; + = y; $\rightarrow$ = Relación no causal; - = Relación no causal

A = Redistribución; B = Reconocimiento; C = Participación política

X = Variable independiente; Y = Variable dependiente

Fuente: elaboración propia.

El esquema 2 se presenta como un ejemplo de los posibles resultados del rastreo de procesos. En él, la relación entre las condiciones A, B y C se representa según si están presentes o ausentes (con el símbolo $\sim$ para indicar ausencia). Los diferentes tipos o subtipos teóricos de la variable de

resultado se indican mediante variaciones en el subíndice de Y (Y1, Y2, Yn). Con ello se busca ilustrar la forma como la variación en los resultados del análisis comparado surge de la relación y orden causal de las condiciones definidas teóricamente, en nuestro caso, como causales del cambio político de la derecha e izquierda. De igual forma, el análisis comparado de la relación entre las condiciones A, B y C, en cada uno de los sectores de política abordado por los investigadores (seguridad, protesta social, política de víctimas, políticas de reconocimiento, etc.), dará cuenta de la variación en el resultado del cambio político entre diferentes sectores de política. De esta manera, el rastreo de procesos permite evidenciar que el cambio político entre gobiernos de derecha e izquierda no es necesariamente homogéneo ni se presenta en todos los campos o sectores de la política.

De este modo, una vez los autores identifican y comparan la dinámica de la “caja negra” de las condiciones definidas en el marco teórico: *redistribución* (A), *reconocimiento* (B) y *participación política* (C), estarán en la posibilidad de probar la validez de la relación causal hipotetizada y definir el alcance de la misma para responder a la pregunta sobre la continuidad o el cambio político que generan los gobiernos de derecha o izquierda a nivel del campo de política que fue analizado. A manera de ejemplo, la tabla 2 sintetiza el resultado del contraste de hipótesis de cada uno de los autores de la presente obra colectiva que aplicaron esta propuesta de análisis comparado, partiendo del sector de política seleccionado, la hipótesis formulada, las condiciones analizadas y el resultado del rastreo del proceso de cambio o estabilidad de las políticas.

Tabla 2. Síntesis de los resultados del análisis comparado

Autor(es)	Campo de política	Gobiernos	Hipótesis	Condiciones con mayor variación	Resultado del rastreo de proceso
Guisao	Seguridad	Uribe, Santos, Duque y Petro (USDP)	La política de seguridad ha evolucionado de derecha a izquierda.	Redistribución (A) y reconocimiento (B)	Cambio a un enfoque más inclusivo, comparado con una seguridad de carácter más excluyente y militarista.
Perdomo y Portela	Protesta social	Uribe, Santos, Duque y Petro (USDP)	El gobierno de izquierda imprimió un giro en el tratamiento oficial de la protesta.	Redistribución (A), reconocimiento (B) y participación (C)	Cambio “a medio camino” entre una narrativa centrada en el orden público y la represión de la protesta, a la protesta como un medio legítimo de participación y lucha por la justicia social.

Rojas y Sanín	Políticas de víctimas	Uribe, Santos, Duque y Petro (USDP)	El gobierno de izquierda reorientó la política de víctimas de la derecha desde el nivel nacional al nivel político subnacional.	Redistribución (A), reconocimiento (B) y participación (C)	Cambio de un enfoque centralizado bajo los gobiernos de derecha a uno más incluyente bajo el gobierno de izquierda.
Obando, Guzmán y Carmona	Políticas de reconocimiento	Santos, Duque y Petro (SDP)	El gobierno de izquierda imprimió un cambio en materia redistributiva en comparación con los gobiernos de derecha.	Reconocimiento (B) y participación (C)	Todos los gobiernos han apostado por el reconocimiento y la participación. La redistribución sigue siendo una deuda, especialmente en los gobiernos de derecha.
Arango	Sistema político	Santos, Duque y Petro (SDP)	Las prácticas informales de patronazgo persisten incluso bajo un gobierno de izquierda que promete cambios significativos.	Redistribución (A) y reconocimiento (B)	Aunque los gobiernos comparados tienen diferentes enfoques ideológicos, las dinámicas de patronazgo entre el ejecutivo y el legislativo se mantuvieron constantes.

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de los autores.

REFERENCIAS

- Apter, D. (1965). *The Politics of Modernization*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Bennett, A. y Checkel, J. T. (eds.). (2014). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Brady, H. y Collier, D. (2010). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Collier, D., LaPorte, J. y Seawright, J. (2012). Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly*, 65(1), 217-232. <http://www.jstor.org/stable/23209571>

- Dalton, R. J. (2006). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 4th. CQ Press.
- Dunn, W. (1981). *Public policy analysis: An introduction*. New Jersey.
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, 99(3), 327-346. <http://www.jstor.org/stable/30038943>
- Falleti, T. G. y Mahoney, J. L. (2016). El método secuencial comparado* The comparative sequential method. *Revista SAAP*, 10(2), 1-9.
- Falleti, T. G. y Lynch, J. F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Fish, M. S. (2002). Islam and Authoritarianism. *World Politics*, 55(1), 4-37. doi:10.1353/wp.2003.0004
- Gerring, J. (2017). Qualitative Methods. *Annual Review of Political Science*, 20, 15-36. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-092415-024158>
- Ghalehdar, P. (2022). Mill's Method of Agreement and Method of Difference as Methods of Analysis in International Relations. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-701>.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. The MIT Press.
- Giraudy, A. (2014). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford University Press.
- Hall, P. H. y Soskice, D. (2006). A propósito de los capitalismos contemporáneos: Variedades de capitalismo: Algunos aspectos fundamentales. *Desarrollo Económico*, 45(180), 573-590. <https://doi.org/10.2307/3655881>
- Levy, S. (2005). *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*. Fondo de Cultura Económica.
- Lipset, S. (1959). Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política. *American Political Science Review*, 53 (1), 69-105. doi:10.2307/1951731
- Mahoney, J. (2004). Comparative-Historical Methodology. *Annual Review of Sociology*, 30, 81-101. <http://www.jstor.org/stable/29737686>
- Mahoney, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570-597. <https://doi.org/10.1177/0049124112437709>
- Mahoney, J. y Thelen K. (eds.). (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press.
- Mares, I. (2003). The Sources of Business Interest in Social Insurance. *World Politics*, 55(2), 229-58.
- Mazur, A. (2001). *State Feminism, Women's Movements, and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*. Routledge.
- McFaul, M. (2002). The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. *World Politics*, 54(2), 212-44.

- Miller, B. (2007). *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge University Press.
- Murillo, M. V. (2000). From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America. *World Politics*, 52(2), 135-74.
- Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 102(1), 19-31.
- Pérez-Liñan, A. (2008). Cuatro razones para comparar. *Boletín de Política Comparada*, (1).
- Pierson, P. (2003). Big, Slow-Moving, and... Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 177-207). Cambridge University Press.
- Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley.
- Rostow, W. (1960). *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*. Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparado. En G. Sartori y L. Morlino, L. (eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-49). Alianza.
- Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press.
- Tilly, C. y Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Paradigm Publishers.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall.
- Ziblatt, D. (2006). *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton University Press.

Capítulo 3

La ideología de la seguridad. Colombia entre 2002 y 2023¹

JUAN DANIEL GUISAO ÁLVAREZ²

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo comparar las políticas de seguridad de los gobiernos colombianos en el siglo XXI (2002-2023) y determinar si estas tienen filiación ideológica con la derecha o la izquierda. La filiación ideológica de los gobiernos se observa empíricamente por medio de la propuesta de Bobbio (1995), en la cual el autor señala que la distinción entre derecha e izquierda tiene que ver con la comprensión que se tiene de la desigualdad. Esto se puede observar en hechos: mientras la derecha considera que este fenómeno es natural y no se puede hacer nada estructural para cambiarlo, la izquierda señala que este es creado socialmente, por lo que es necesario intervenir para cambiar las condiciones sociales presentes (Rovira, 2014).

En relación con lo anterior, se plantea que la política de seguridad en el período estudiado va de derecha a izquierda. Esto se debe al reconocimiento del enemigo insurgente como un adversario político en el proceso de paz de 2016, seguido de la aplicación de una comprensión amplia del

¹ Este capítulo se inscribe en una preocupación más amplia sobre la seguridad en América Latina, tema que he venido explorando en relación con la democracia y la modernización del Estado en el contexto de la Guerra Fría. Este proyecto fue una valiosa oportunidad para observar dicha problemática en el siglo XXI. Agradezco profundamente los comentarios y recomendaciones del grupo de investigación, en especial a los profesores Didiher Rojas y Blendi Kajsui, cuya comprensión, disciplina y liderazgo hicieron posible este proyecto editorial.

² Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: jdaniel.guisao@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-5259-4168.

concepto que reconoce las desigualdades sociales y plantea la necesidad de modificarlas. Lo que quiere decir que el gobierno de Santos tuvo una política de seguridad más de izquierda con relación a la del gobierno de Uribe, ya que distinguía motivos sociales por los que los grupos se pueden levantar contra el Estado y consideraba las condiciones sociales como una fuente para la violencia. Asimismo, la política de seguridad del gobierno Petro es más de izquierda que la de los demás gobiernos, debido a que reconoce la desigualdad como causa de la violencia, por lo que busca solucionarla por medio de intervenciones redistributivas.

El enfoque de investigación propuesto es el comparado histórico-empírico (Nohlen, 2014), ya que permite crear imágenes diferenciadas para observar cada uno de los gobiernos como caso de análisis, lo que hace de esta una comparación diacrónica con seis casos de estudio: Uribe 1 (2002-2006), Uribe 2 (2006-2010), Santos 1 (2010-2014), Santos 2 (2014-2018), Duque (2018-2022) y, finalmente, parte del gobierno Petro (2022-2023). Se estudia cada gobierno de forma independiente y, asimismo, se examinan los hechos, sus causas, relaciones y consecuencias (Nohlen, 2014). El método de investigación utilizado es el cualitativo (Galeano, 2004; 2014), debido a que ofrece el procesamiento de la información abierta y reflexiva. Las fuentes de investigación utilizadas son los discursos emitidos por los presidentes en la posesión (7 de agosto) y en la apertura del período legislativo (20 de julio), considerados importantes para observar sus intereses ideológicos; los planes de desarrollo de los gobiernos, en los cuales se observan sus apuestas programáticas; los documentos CONPES y políticas macro de seguridad, que reflejan los lineamientos sugeridos por asesores y expertos; y, por último, los proyectos legislativos de seguridad aprobados y presentados por el gobierno y su bancada, lo que muestra la relación oficialista del ejecutivo y el legislativo.

LAS LECTURAS DE LA SEGURIDAD Y SU RELACIÓN CON LA DERECHA Y LA IZQUIERDA

El concepto de seguridad es uno de los más usados, por lo que no resulta novedoso para muchas personas que los técnicos y políticos lo usen, o que incluso centren sus propuestas en este. Su definición no es fácil; este término presenta “múltiples matices y acepciones” (Dávila, 2015, p. 3). De acuerdo con la época en la que se utilice, puede significar un programa o postura política, la comprensión del mundo o una finalidad. Se resalta que el concepto se convirtiese tanto en un medio como en un fin, según la

forma en que se articula desde el poder y las políticas de acción en las que se ejecuta, por lo que es importante observarlo empíricamente.

El estudio del concepto tradicionalmente ubica su práctica y discurso en la manutención del orden tradicional, tiende a que se considere a la seguridad como medio para la consolidación de la soberanía, la eliminación de amenazas y el control territorial, por lo que se relaciona con enfoques de estrategia militar (Leal, 2003). Esto puede determinar comprensiones estadocéntricas militaristas (Arias et al., 2012). En Colombia, el enfoque de seguridad se ha centrado en el Estado (Abello, 2013) y ha sido señalado como un problema, ya que se le observa como un medio y no como un fin (Abello y Pearce, 2008). Ha estado centrado en la guerra y no en la paz, lo que muestra la importancia de generar comprensiones nuevas en períodos de paz (Dávila, 2015).

Para observar la seguridad, se sigue la propuesta de Baldwin (1997). El autor plantea la importancia de hacer preguntas porque permiten observar sus dimensiones. Estas preguntas son: ¿seguridad para quién? y ¿seguridad para proteger cuáles valores?³ También se pregunta por el tipo de valor que representa la seguridad, si es uno central o marginal, donde Baldwin (1997) se inclina por la segunda propuesta en interpretación, que plantea que es la mejor forma de resolver la distribución de recursos. Con esto se reconoce qué tan importante es la seguridad de acuerdo con las necesidades, lo que varía de un caso a otro, dependiendo de cuánta seguridad se necesita en relación con la que se posee (Salas, 2014). Los enfoques de seguridad que se conceptualizan y aplican en América Latina, y especialmente en Colombia (Dávila, 2015; 2018; Mesa, 2015), son: seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana.

La seguridad pública se entiende como seguridad nacional, es decir, el enfoque clásico (Hobbes, 2010). En este enfoque, la seguridad se entiende como una manifestación del poder del Estado-nación y de su soberanía, razón por la cual se asocia con la ausencia de amenazas. Para garantizar este orden, se recurre principalmente a medios militares. Así, la seguridad se orienta hacia la protección de lo colectivo, donde

³ Se presentan estas preguntas porque se consideran las más amplias en relación con la seguridad, pero Dávila (2015) señala también: “¿cuánta seguridad es suficiente para enfrentar la amenaza? [...] ¿frente a qué amenazas? [...] ¿con qué medios? [...] ¿a qué costo?” [...] ¿qué período de tiempo requiere? y ¿qué valor se le da a la seguridad por parte de los individuos, los Estados y la sociedad? (pp. 6-7).

predominan el orden estatal, la defensa de la soberanía, la integridad territorial y el mantenimiento del orden social. (Giraldo, 2009).

La seguridad ciudadana se entiende como un enfoque que se centra en las personas⁴ (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007), ya que concibe al ciudadano como objeto de seguridad y no a la seguridad como un fin para mantener el orden hegemónico. En este enfoque se señala un viraje hacia el individuo, sus derechos⁵ (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2008; 2010) y su calidad de vida (PNUD, 2014). En este enfoque, las amenazas a la seguridad se relacionan principalmente con los delitos comunes, como el homicidio, el hurto y otros similares. Por tanto, la seguridad se orienta a reducir o eliminar la criminalidad. Para ello, se recurre a medios institucionales como la policía, el sistema judicial y la prisión, mediante los cuales se busca enfrentar el crimen sin reproducir dinámicas de violencia.

Por último, el enfoque de *seguridad humana*, que surge en los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994), es una comprensión amplia e integral con la que se incorporan los derechos de tercera y cuarta generación⁶ a la definición, lo que lo vincula al concepto de desarrollo humano (Angarita et al., 2008). Se relaciona con el espíritu democrático y la filosofía liberal de la socialdemocracia. Sus amenazas son el crimen, el desempleo, el hambre, las enfermedades, la discriminación, los riesgos ambientales, los conflictos sociales, la represión política, entre otros (PNUD, 2010). Sigue la propuesta de la seguridad ciudadana de que las personas son los destinatarios de la seguridad y agrega la idea de dignidad⁷. Sus medios

⁴ “Humano céntrico”, de acuerdo con Dávila (2015), porque concibe al ciudadano como el fin de la seguridad y no a esta como un medio para la preservación de la hegemonía del Estado.

⁵ Especialmente los de segunda generación. Estos son los derechos sociales, económicos y culturales (Aguilar, 1998). Se fundamentan en ideas de igualdad y acceso, servicios y oportunidades (Diario Constitucional, 2024).

⁶ Son los derechos de los pueblos o de solidaridad; se refiere a los derechos colectivos de las personas o de la sociedad. Hacen parte de estos el derecho al medio ambiente y el derecho a la paz, entre otros (Aguilar, 1998).

⁷ El PNUD (2008) señala que: “La seguridad humana es un término amplio que incluye la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. Más allá de la estabilidad nacional o territorial, ésta busca la protección de los individuos contra amenazas, tanto de carácter crónico como repentino, tales como el hambre, las enfermedades, la degradación ambiental, la producción y tráfico de drogas, la trata de personas, las disputas étnicas y el terrorismo internacional, entre otros” (p. 9).

son todos los del Estado; sin embargo, por su amplitud, termina siendo difícil de aplicar. Si la seguridad es todo, ¿cómo medirla? (Abello, 2013).

Precisar el tipo de seguridad que siguen las administraciones públicas en los términos de los anteriores conceptos es complejo debido a su difícil operacionalización. Mientras en la seguridad pública y la seguridad humana existe un gran bache en relación con lo que se busca y hacia quién están dirigidas, no resulta fácil explicar las diferencias entre la seguridad ciudadana y la seguridad humana, por lo que surgen preguntas como ¿qué acciones se enmarcan en una y en otra? y ¿cuáles son sus límites? En América Latina ha habido presidentes que han relacionado la seguridad con diferentes causas; por ejemplo, Alberto Fujimori (1990-2001), en Perú, la relacionaba con la existencia de violentos que no permiten el crecimiento económico (Guisao, 2016), pero también hay figuras como Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), en Brasil, que consideró solucionar la desigualdad social para generar seguridad, con lo que se observan posiciones específicas en relación ideológica. En este capítulo se utiliza una propuesta conceptual basada en las posiciones ideológicas de derecha, centro e izquierda. Esta permite identificar qué tipo de enfoque de seguridad adoptan los gobiernos, según cómo entienden las causas de la violencia. Por ejemplo, si consideran que la violencia se debe a la presencia de individuos violentos o al irrespeto por la autoridad, suelen responder con medidas orientadas a reforzar el orden y aumentar la capacidad coercitiva del Estado. En cambio, si la violencia se atribuye a la desigualdad social, las acciones se enfocan en intervenciones redistributivas que buscan transformar las condiciones sociales.

LA PROPUESTA DE UN CONCEPTO DE SEGURIDAD: LA “SEGURIDAD DEMOCRÁTICA” (2002-2010)

Desde antes de llegar a la presidencia, Álvaro Uribe manifestó una preocupación constante por el deterioro de la seguridad en el país, situación que asoció con el fracaso de las negociaciones de paz en el Caguán y con la retirada sin consecuencias de la guerrilla de las FARC-EP de esa zona (Verdad Abierta, 2012). Su propuesta ante esta situación fue clara: imponer una “mano firme”, resumida en el eslogan de campaña “Mano firme, corazón grande”. Esta fórmula determinó el tipo de trato que recibirían los grupos al margen de la ley —paramilitares y guerrillas—, identificados por Uribe como el problema político central del país (Richard, 2008).

En su discurso de posesión como presidente (el 7 de agosto de 2002), Uribe señaló la importancia de anteponer las normas del Estado a la violencia e hizo un llamado a reconocer la ley como principio de autoridad democrática, basada en la “libertad y la justicia”. En este sentido, según Uribe (2002), era posible ordenar una sociedad que se había roto por la violencia. Asimismo, reconoció que era necesario garantizar la “seguridad democrática”. Según esta idea, cualquier acto violento contra la democracia era una forma de terrorismo y debía enfrentarse con firmeza (Uribe, 2002).

La seguridad, el elemento central del discurso de posesión de Uribe, no se quedó solo en sus primeras palabras al frente del gobierno; apareció como uno de los objetivos principales⁸ en su plan de desarrollo (2002-2006) llamado “Hacia un Estado comunitario”, con el propósito de “brindar seguridad democrática” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2002, p. 17) y demostrar su importancia como elemento estructural. La lectura de este programa permite observar la lógica que orienta su realización, una lógica con la que, a partir de la seguridad democrática como principio de gobierno, se busca influir en otros campos para expandir la inversión, generar desarrollo y crear equidad.

El primer capítulo del plan de desarrollo, “Brindar seguridad democrática”, parte del análisis social de la violencia presente en el país, lo que evidencia la preocupación del gobierno por crear una narrativa propia del conflicto armado interno (Guisao, 2016). Allí se señala con preocupación el crecimiento de los grupos armados ilegales y la importancia de recuperar la seguridad (DNP, 2002), lo cual se plantea como una posibilidad al implementar la seguridad democrática a partir del fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el territorio y desarticular los grupos armados ilegales. Las acciones contempladas en esta estrategia fueron el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, el combate al problema de las drogas y el crimen organizado, el fortalecimiento de la justicia, el desarrollo en zonas deprimidas, la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la convivencia y sus valores (DNP, 2002).

El concepto de seguridad democrática se manifiesta de manera general tanto en el discurso de posesión como en el plan de desarrollo. En ambos, el presidente y su programa de gobierno priorizan la seguridad por encima

⁸ El plan tiene cuatro objetivos principales. El primero es la seguridad y los otros tres están enfocados en el crecimiento económico, la equidad y el buen funcionamiento del Estado (DNP, 2002).

de otros aspectos. Esta se presenta no solo como un fundamento esencial, sino también como un medio en sí mismo, cuyo cumplimiento permite, a su vez, el logro de otros objetivos, como el crecimiento económico, la equidad y la eficiencia institucional (DNP, 2002). Su planteamiento está ligado a la capacidad de las fuerzas de reacción del Estado en el territorio, como un atributo del Estado y no tanto como una construcción comunitaria. En ese sentido, se puede decir que no es un concepto novedoso, sino una aplicación contemporánea del modelo clásico de seguridad y de planteamientos como el de Hobbes (2010). Así pues, la seguridad democrática busca la restitución del *statu quo* social y económico, en el que el problema a resolver no es la desigualdad, sino la presencia de actores violentos que no respetan la autoridad.

El 7 de febrero de 2003, la guerrilla de las FARC-EP realizó un ataque terrorista en el Club El Nogal, al norte de Bogotá. Una explosión de un carro bomba que dejó un saldo de treinta y seis personas muertas y doscientas heridas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2020). Este hecho tuvo una gran repercusión nacional, debido a que estuvo dirigido a civiles, lo que fue en contra del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y, en consecuencia, fue utilizado por el gobierno como un argumento para demostrar la lógica terrorista que tenía esta guerrilla, en contraposición a la ideología revolucionaria socialista (Carvajal, 2006). Esto ocasionó que el gobierno reafirma su discurso de seguridad ante los medios y la población civil, mientras definía a la guerrilla de las FARC-EP como un grupo terrorista que había perdido sus principios políticos (Pécaut, 2008) para asemejarse a organizaciones bárbaras que solo quieren generar terror, como ocurre con los grupos terroristas internacionales, como Al Qaeda⁹.

El gobierno colombiano ya venía enfilado con Estados Unidos en torno al fortalecimiento del Estado¹⁰ y la lucha antiterrorista¹¹. Sin embargo, este atentado en El Nogal hizo que se estableciera una relación directa entre las FARC-EP y los grupos terroristas internacionales, lo que llevó a que se les clasificara en una categoría similar. Por esto el presidente abogó por una

⁹ Grupo terrorista árabe responsabilizado del atentado a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001.

¹⁰ Desde el año 1999 se implementó el Plan Colombia, un acuerdo bilateral en el que los gobiernos colombiano y estadounidense buscan generar revitalización social y económica, así como terminar el conflicto armado (Veillette, 2005).

¹¹ El gobierno de Uribe se alineó con la política internacional de Estados Unidos para combatir a los grupos terroristas después del 11 de septiembre de 2001.

mayor cooperación internacional, especialmente estadounidense, dado el enemigo terrorista tan peligroso al que se enfrentaba el país (Borda, 2012).

Durante este período presidencial, el Congreso de la República aprobó dos leyes presentadas por el gobierno (Congreso Visible, 2024). La primera fue la modificación de la Constitución para combatir el terrorismo¹², y la segunda, la inclusión de Colombia en la Convención Internacional contra el Terrorismo. Ambas fueron aprobadas durante la legislatura de 2002-2003, es decir, el primer año de gobierno. Estas reformas otorgaron más herramientas al poder ejecutivo y a las fuerzas armadas para enfrentar a los actores violentos, lo que fortaleció la capacidad de respuesta de la fuerza pública y garantizó el orden. De este modo, se evidenció que el Congreso compartía la visión del gobierno sobre el problema de la seguridad y coincidía en que debía enfrentarse mediante la acción del Estado. Además, reconocía la importancia de que Colombia participara en espacios internacionales de lucha contra el terrorismo.

En la legislatura de 2004 a 2005, el Congreso aprobó, por iniciativa del senador Jairo Clopatofsky, del partido Movimiento Cívico Independiente, la ley que otorgó beneficios a los héroes de la patria (Congreso Visible, 2024). Esta norma se enmarcó en la narrativa construida por el gobierno, en la cual los guerrilleros fueron presentados como terroristas y los miembros de la fuerza pública como héroes. La aprobación de esta y otras leyes mostró la sintonía entre el poder ejecutivo y el legislativo en torno a su visión de la seguridad, así como la forma en que el gobierno reprodujo su interpretación del conflicto armado. Esta cercanía también se evidenció en los discursos de apertura al Congreso, donde el presidente orientó a los parlamentarios sobre la urgencia de ciertas leyes para cumplir los objetivos del programa de gobierno (Uribe, 2003; Uribe, 2004).

El gobierno de Uribe dio especial importancia a construir una narrativa propia sobre el conflicto armado interno, en la que el principal peligro para el orden democrático no eran las condiciones sociales, sino los actores violentos, definidos como enemigos de la autoridad. Con esta visión, el gobierno se alineó con dinámicas internacionales relacionadas con conflictos de tipo colonial, racial y religioso, y aprovechó el contexto global para vincular a los grupos armados ilegales internos con el terrorismo (Borda, 2012). Esta narrativa, difundida con el apoyo de los principales medios

¹² A este se le llamó Estatuto Antiterrorista porque le daba al Estado más herramientas para enfrentar a los grupos terroristas. Sin embargo, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-816 de 2004.

de comunicación (Gómez, 2009), permitió al gobierno consolidar una hegemonía discursiva sobre la interpretación del conflicto, la necesidad de la seguridad y la peligrosidad del enemigo (Torres et al., 2017). De esta manera los grupos armados ilegales, especialmente las guerrillas, fueron redefinidos como “narcoguerrillas”.

Durante este gobierno, el éxito en materia de seguridad se midió principalmente por la capacidad de las fuerzas armadas para enfrentar las amenazas. De modo que el principal indicador fue el rendimiento militar, evaluado a través del número de bajas, la cantidad de operaciones y el despliegue de tropas (Guisao, 2016). Aunque en el país se discutieron diversos hechos relacionados con la actuación de la fuerza pública (Sierra, 2011), los indicadores de seguridad resultaron contundentes ante la opinión pública, que percibió un debilitamiento constante de las guerrillas. Esta percepción, a su vez, le permitió al gobierno de Uribe construir un relato del conflicto centrado en el éxito institucional, basado en la capacidad operativa de las fuerzas armadas y en la exaltación de sus integrantes como “héroes”.

La propuesta de reelección presidencial, presentada por la bancada de la coalición, fue aprobada en medio de debates y escándalos (Camacho, 2004), principalmente por el cambio de posición de algunos congresistas. A pesar de la controversia, la ley fue aprobada por la Corte Constitucional y posteriormente sancionada por el presidente, hecho que se interpretó como un espaldarazo a su gestión. En este contexto, Álvaro Uribe ganó ampliamente las elecciones del 2006, gracias no solo a su popularidad¹³, sino también a su habilidad para legitimar una narrativa del conflicto centrada en la necesidad de la seguridad frente a un enemigo percibido como altamente peligroso (Vélez, 2007; Nieto, 2010).

En el discurso de posesión de su segundo gobierno (2006-2010), el expresidente reiteró la superioridad de la democracia y la necesidad de que estuviera respaldada por la seguridad, según afirmó “con participación habrá equilibrio”. Sostuvo que la seguridad es la base de la democracia e indicó los cinco principios que tendría su nuevo gobierno: seguridad democrática, libertades públicas, cohesión social, transparencia e instituciones fuertes (Uribe, 2006). Luego destacó la importancia de proponer un concepto de seguridad entendido como un criterio democrático, argumentando que sin libertad no puede haber democracia, y que, por tanto, la

¹³ En primera vuelta con más del 60 % de los votos.

seguridad es necesaria para garantizar la libertad. En ese sentido, la seguridad se presentó como una condición fundamental para el funcionamiento de la democracia y, a su vez, como un pilar esencial de su proyecto político.

Las palabras expresadas en su discurso se reflejaron en su nuevo plan de desarrollo (2006-2010), que llevó por nombre “Estado comunitario: desarrollo para todos”. En él, Álvaro Uribe planteó un antes y un después tras su primera presidencia y estableció una relación entre el pasado, el presente de trabajo y el futuro que esperaba al país con la profundización en la seguridad democrática. El primer capítulo del plan es introductorio, mientras que el segundo está dedicado a la “política de defensa y seguridad democrática”. Fue en este capítulo en donde resaltó la importancia de preservar la seguridad democrática, fortalecerla y hacerla más presente en el territorio nacional (DNP, 2006). Así pues, el plan resaltó programáticamente el seguimiento de indicadores que estaban presentes en el plan de desarrollo anterior, como lo fue el control territorial, el combate a los grupos ilegales y los principios para generar convivencia (DNP, 2002).

Durante este período, la aprobación de políticas o leyes relacionadas con la seguridad fue prácticamente inexistente, ya que este tema se abordó principalmente a través de decretos. Dado que la seguridad como problema estuvo integrada en el programa de gobierno, la relación con el Congreso cambió respecto a la administración anterior. En esta etapa, mediante el legislativo, se impulsaron procesos relacionados con temas amplios, como la composición de las instituciones del Estado (Congreso Visible, 2024). Esto dejó claro el interés del gobierno por impulsar otro tipo de reformas, mientras la seguridad se manejó en planes ejecutivos (Ministerio de Defensa Nacional, 2007). En otras palabras, el gobierno entendió la seguridad de manera jerárquica, propuesta por el régimen y validada según el respeto a la autoridad de las instituciones públicas. A su vez, se promovió que los ciudadanos comprendieran y respetaran lo que implica vivir en un entorno más tranquilo y controlado, bajo el marco de la seguridad democrática.

Al finalizar sus presidencias, Álvaro Uribe señaló que estas estuvieron marcadas por los “tres huevitos”: seguridad, confianza inversionista y cohesión social (Hofstetter, 2018). Esto resaltó la importancia de que solo el Estado tuviera el control de la fuerza, como autoridad legítima en una democracia. También reconoció que había aspectos de la estructura social del país que debían cambiarse, pero aclaró que eso no justificaba levantarse contra el Estado. Por su parte, la cohesión social se lograba si se hacía a

las personas parte de este proyecto en el reconocimiento de la seguridad, como el hito primordial que se debía mantenerse para que las condiciones al interior del país mejoraran (Leal, 2006).

Durante el gobierno de Álvaro Uribe, la convivencia se entendió como el resultado del respeto a las normas, a los funcionarios del Estado y a las Fuerzas Armadas. La sociedad fue entendida de una forma jerárquica y organizada en la que el régimen regula la vida en su interior por medio de la norma y la autoridad. Se reitera a la seguridad como base de la democracia, pero la democracia no es entendida como un mecanismo amplio de votación en el que participan comunidades que establecen intereses y agendas, sino como un proceso en el que se define quiénes ocupan cargos electorales y se brinda legitimidad, sin que ello incluya apertura al pluralismo de ideas.

¿SEGURIDAD DE CENTRO? LA “ESTRATEGIA INTEGRAL” DE SEGURIDAD CIUDADANA (2010-2018)

El candidato presidencial Juan Manuel Santos, uno de los herederos más cercanos de Álvaro Uribe, llegó a la campaña del 2010 fortalecido por el éxito del discurso antiterrorista del anterior gobierno, del que hizo parte como ministro de Defensa desde el 2006 hasta el 2009. Santos adoptó las banderas de su antecesor en la campaña presidencial y tomó rápidamente la delantera debido a su cercanía con Uribe y la capacidad que este tuvo para reproducir una narrativa de la seguridad democrática. Fue elegido presidente en un contexto marcado por la llamada “ola verde”, un movimiento liderado por Antanas Mockus, candidato del Partido Verde, quien se oponía al modelo de seguridad centrado en la fuerza del Estado. Mockus criticaba los problemas derivados de esa política, como los falsos positivos, por ir en contra de los valores sociales que promovía. Sin embargo, no logró frenar la continuidad de la seguridad democrática, ya que este programa era percibido como exitoso por sus “buenos resultados” (BBC, 2010a).

En su discurso de posesión, Juan Manuel Santos reconoció que la labor de Álvaro Uribe fue clave para su llegada a la presidencia y para llevar al país hasta ese punto. Por eso destacó la importancia de continuar con la seguridad democrática. Pero también afirmó que, gracias a los avances logrados durante el gobierno de Uribe, fue posible enfocarse en otros temas como la inversión y el desarrollo social (Santos, 2010). A pesar de esto, Santos tuvo una postura más moderada frente al conflicto armado. Aunque lo

mencionaba, no se enfocó únicamente en él, sino que propuso soluciones a través de la acción social del Estado. Habló de la necesidad de convertir a Colombia en una “potencia de la vida” y de conformar un gobierno de Unidad Nacional que impulsara la reconciliación y el progreso social (Santos, 2010). Expresó que había llegado el momento de la prosperidad democrática, relacionada directamente con la mejoría de las condiciones, así como la superación del conflicto por medio de la reconciliación. Asimismo, resaltó que, aunque la seguridad democrática debía seguir avanzando con base en resultados —como venía ocurriendo—, la puerta a la paz no estaba cerrada para los grupos que quisieran buscarla. Esto representó un cambio fundamental en la forma de abordar el conflicto y, especialmente, en la manera de entender la seguridad.

En los primeros días del gobierno de Juan Manuel Santos ocurrió un hecho que marcó un cambio importante: el acercamiento con el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, tras la enemistad que este había tenido con Álvaro Uribe por sus diferencias políticas (BBC, 2010b). Este gesto dio inicio a un progresivo distanciamiento entre Santos y el expresidente Uribe, que se acentuó con el paso del tiempo. Santos asumió una postura más flexible frente al conflicto armado y la aplicación de la seguridad democrática, lo que lo fue alejando aún más de su antecesor (El Espectador, 2013). La ruptura definitiva se dio en 2012, cuando el gobierno de Santos anunció su intención de negociar una salida política al conflicto con la guerrilla de las FARC-EP (Peña, 2012). Esta decisión no solo transformó varios de los principios con los que había llegado a la presidencia, sino que también redefinió la comprensión del conflicto armado y el enfoque de seguridad del Estado colombiano

En el plan de desarrollo “Prosperidad para todos”, la seguridad no es el primer capítulo, sino que lo fue el desarrollo regional, que buscó caracterizar las dinámicas del crecimiento y los desafíos de este. En este plan se observa el interés en la transformación como el motor del desarrollo y no en la seguridad como elemento único que hiciera posible que otros factores se dinamizaran, por lo que se puede decir que el desarrollo producía seguridad (DNP, 2010). Santos, como ideólogo de la tercera vía, afirmó en varias ocasiones que “el mercado hasta donde sea posible, y el Estado hasta donde sea necesario”. Con esto, Santos señaló un camino intermedio en el que planteaba la necesidad de aumentar el mercado y la competitividad, pero también la necesidad de intervenir por medio del Estado para solucionar problemas estructurales (Santos, 1999). La seguridad no aparece sino hasta el quinto capítulo del plan, y no es tratada de manera directa. Se incluyó dentro de un apartado titulado “Consolidación de la paz”, en

el cual se puede identificar, entre líneas, una nueva manera de entender la paz y, con ella, la seguridad. Esta ya no se concebía como un eje central que transformara los demás aspectos del país, sino como una herramienta para promover la convivencia. La seguridad se menciona no solo como la capacidad del Estado para reaccionar, sino también como una “sinergia” entre las instituciones y las comunidades civiles (DNP, 2010). Además, se planteó en relación con la prosperidad, y no como un requisito para desbloquear otros procesos.

Durante este período, el gobierno promovió varias leyes relacionadas con la seguridad. Aunque estas no abordaron directamente el conflicto armado, fueron importantes porque establecieron reglas sobre cómo tratar penalmente a distintas poblaciones según su edad. Entre las leyes aprobadas en 2010 estuvieron la reforma al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal, al Código de Infancia y Adolescencia, y una ley sobre el marco jurídico de actividades de inteligencia y contrainteligencia (Congreso Visible, 2024). En 2013 también se aprobó una ley para proteger a los integrantes de la fuerza pública (Congreso Visible, 2024). Además, se actualizaron los códigos procesales y su vigencia. Sin embargo, no se hicieron cambios legislativos claros sobre los problemas que vivía el país en ese momento. En general, se puede decir que el enfoque no estuvo en legislar directamente sobre seguridad, sino en fortalecer el funcionamiento de las instituciones y sus procesos.

Al igual que Uribe, Santos buscó la reelección con el argumento de que debía continuar en el poder hasta lograr la paz con la guerrilla de las FARC-EP. Ambos presidentes coincidieron en que estas debían desaparecer: Uribe planteó su desarticulación mediante operaciones militares, mientras que Santos propuso alcanzarlo a través de un proceso de negociación (BBC, 2013). Santos puso todo su capital político en mostrar la importancia de esta decisión, tanto por el alto nivel de avance que tenían las negociaciones como por ser una de las más significativas en la historia reciente de Colombia. Era la posibilidad más cercana de alcanzar la paz desde el inicio del conflicto armado interno a mediados del siglo XX.

En el gobierno de Santos la seguridad no fue un fin en sí mismo para la administración, sino uno de los elementos que hicieron parte del proyecto de gobierno. En este sentido, la seguridad dejó de ser vista como el elemento principal y, en su lugar, el desarrollo ocupó el papel central (DNP, 2011). Así, la seguridad no se entendió únicamente como la capacidad de ejercer autoridad, como en el gobierno de Uribe, sino como una herramienta para promover la convivencia. Esta nueva visión la relacionó con

los valores sociales compartidos por la comunidad y con la necesidad de superar las causas profundas del conflicto para lograr la paz. En lugar de responder al levantamiento armado solo con fuerza militar, el gobierno de Santos apostó por el diálogo y la apertura como formas de reconocimiento de las diferencias. A pesar de los fuertes choques con la oposición uribista —centrados en el significado del conflicto y en cómo debía abordarse—, el expresidente Santos logró avanzar con su proceso de paz y obtuvo nuevamente el respaldo ciudadano en las elecciones.

En su nuevo discurso de posesión, Santos estableció como objetivo principal mejorar las condiciones para lograr la paz, al situarla como el eje central de su política. Señaló que los pilares fundamentales serían la paz, la equidad y la educación, mientras que otros problemas perderían relevancia. De esta forma, el país podría concentrarse en asuntos realmente importantes que antes se habían descuidado debido a la preocupación constante por la guerra. Se puede señalar que la equidad y la educación crearon un marco para la convivencia, donde la seguridad estaba presente, pero como un apoyo a la vida en sociedad y no como una capacidad central. La superación del conflicto fue el eje principal del discurso y de la nueva administración de Santos, que buscó extender este enfoque a otras instituciones, como el Congreso y las altas cortes, para trabajar con ellas de manera conjunta (Santos, 2014).

En su segundo plan de desarrollo, “Todos por un nuevo país”, Santos centra las políticas en la paz; para esto, integra la seguridad en el capítulo de convivencia. En este capítulo se entiende la seguridad en un sentido mucho más amplio y no como la capacidad del Estado para responder a las amenazas (DNP, 2014). Se plantea una visión más inclusiva, que involucra a las comunidades y reconoce las dificultades que enfrentan muchas regiones debido a la presencia de grupos armados.

Durante el segundo período, las leyes aprobadas en el Congreso no estuvieron directamente relacionadas con la seguridad, salvo la aprobación del nuevo Código de Policía en 2014. Este código estableció las normas que debía seguir la policía para cumplir su función, enfocándose en la convivencia y no en la lucha contrainsurgente (Congreso Visible, 2024).

En su propuesta por la paz, hubo una diferencia fundamental en el enfoque de la seguridad: se reconocieron grupos y actores que se oponían al Estado colombiano por razones políticas. Así, se señaló que la revolución puede tener causas “objetivas”, como la desigualdad, y que no solo responde a acciones de grupos terroristas que desconocen la autoridad estatal. Los insurgentes, reconocidos como beligerantes en el conflicto, formaban

parte de una lucha política con bases e ideologías claras. Por ello, la narrativa de la seguridad cambió, ya que estos grupos pasaron a ser vistos como actores que buscaban la paz, con quienes el Estado colombiano podía dialogar, y no simplemente como terroristas que buscaban hacer arder todo.

Durante los gobiernos de Santos, la seguridad dejó de ser la propuesta principal para convertirse en un componente dentro de una estrategia orientada al crecimiento y la inversión. Aunque continuó siendo un aspecto relevante, ya no se entendió únicamente desde la perspectiva de la fuerza pública, sino como una responsabilidad compartida con las comunidades y otras instituciones del Estado. De este modo, se promovió un enfoque más amplio en el que la seguridad dejó de concebirse como un atributo exclusivo del aparato militar, y pasó a ser vista como un sistema de convivencia construido colectivamente. Se buscó, así, establecer un punto intermedio entre los distintos actores sociales, en donde se reconocía su papel dentro de una estructura institucional más inclusiva. Este cambio se manifestó en una apertura hacia nuevas dinámicas de seguridad, en coherencia con el reconocimiento del conflicto armado y de quienes participaron en él. Se abandonó la lógica binaria del enemigo —que solo admitía una respuesta armada— para dar paso a un modelo más dialogante. Esto se refleja tanto en los programas y planes presentados como en las leyes promulgadas durante este período. Así pues, el gobierno amplió la noción de seguridad al incluir otros actores y comunidades. Esto hizo que hubiera una participación más diversa que trasciende la acción exclusiva de la fuerza pública.

¿ESTANCAMIENTO O PASO ATRÁS? “LA SEGURIDAD COMO CIMIENTO DE NUESTRAS LIBERTADES” (2018-2022)

El candidato Iván Duque basó su campaña presidencial en emular lo que había sido Álvaro Uribe; mencionó constantemente su admiración y el reconocimiento que el país debía tener con el expresidente. Esto significó una diferencia radical con lo que hizo Santos durante sus dos gobiernos. El discurso de Duque se apoyó en la crítica más popular usada por la oposición a Santos: el descuido de la seguridad durante el proceso de paz y, en cada oportunidad, dejó claro su desacuerdo con la forma en que Santos lo llevó a cabo. Consideró necesario reabrir el acuerdo y reformularlo con base en el respeto a la ley. Su objetivo fue enmarcar el acuerdo de paz dentro de un contexto de legalidad, lo que le permitió defender su política de seguridad y restar fuerza a las críticas que esta recibió en el escenario del posacuerdo.

Iván Duque fue electo presidente en un contexto político marcado por una fuerte polarización entre las fuerzas de izquierda, centro y derecha. Mientras que los sectores de izquierda y centro se fragmentaron en distintas candidaturas, la derecha se mantuvo cohesionada en torno a la figura de Álvaro Uribe y a su propuesta política basada en la seguridad, la lucha contra la impunidad y el desarrollo. Duque, alineado con esa visión, se presentó como heredero de ese proyecto. Durante su discurso de posesión enfatizó la importancia de reconocer las condiciones reales del país, sobre todo en materia de seguridad, y afirmó que, si bien consideraba valioso avanzar hacia la reconciliación, esta debía estar respaldada por la legalidad. En este sentido, anunció que revisaría los acuerdos firmados para evaluar qué aspectos podrían integrarse a su programa de gobierno. Con ello, dejó claro que no se oponía a la paz como objetivo, pero sí cuestionaba el modo en que se desarrolló el proceso y algunos de los compromisos pactados, los cuales, según afirmó, debían ser objeto de análisis por parte del nuevo gobierno (Duque, 2018).

El plan de desarrollo de Iván Duque, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, se centró en la posibilidad de edificar desde la legalidad entendida como un elemento importante que, según Duque, se había perdido porque el gobierno de Santos había sido laxo con la guerrilla de las FARC-EP (DNP, 2018). Así, la seguridad volvió a entenderse no solo como la capacidad del Estado para responder a las amenazas, sino también como un principio fundamental en sí mismo. Desde esta perspectiva, el objetivo fue golpear, reducir, sancionar y prevenir los actos delincuenciales. En este gobierno, la seguridad se observa como una causa fundamental, como ocurrió durante los gobiernos de Álvaro Uribe: un principio liderado por la autoridad democrática que responde a los violentos y destraba otros elementos. La seguridad se plantea desde una visión jerárquica en la que el reconocimiento y respeto de las condiciones legales son el principio social más importante para la vida (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Este período estuvo marcado por un creciente descontento social, evidenciado en dos grandes oleadas de protesta: una en 2019 y otra en 2021 (Ávila, 2021). No obstante, la llegada de la pandemia y la crisis derivada de la COVID-19 le permitieron al gobierno ejercer un mayor control y ganar gobernabilidad temporal. Frente a la conflictividad social, el gobierno optó por una respuesta centrada en el uso de la fuerza pública, especialmente a través de la implementación del Código de Policía (2016). Esta normativa se justificó bajo el argumento de que las protestas no respondían a demandas políticas legítimas, sino a problemas de convivencia y alteración del orden urbano. En este sentido, el gobierno interpretó las manifestaciones

como expresiones de irrespeto hacia la autoridad democrática y sostuvo que era necesario preservar el orden jerárquico del Estado frente a lo que percibía como una amenaza política inminente. Mientras que en el gobierno de Uribe dicha amenaza estuvo representada por la guerrilla, en el de Duque el foco se desplazó hacia los movimientos sociales y ciudadanos, considerados potenciales desestabilizadores del orden público.

Las leyes aprobadas por iniciativa legislativa fueron la Ley de Autoridad Policial, en la legislatura del 2018, y la Ley de Garantía de la Defensa Nacional, en la legislatura de 2021 (Congreso Visible, 2024). Ambas reflejaron el contexto social del momento, pues ambas estuvieron relacionadas con el tratamiento de la convivencia, ya que existían muchas amenazas al orden por parte de grupos asociados a sectores de izquierda. En este sentido, la seguridad volvió a concebirse como un medio fundamental para preservar el orden. Sin embargo, a diferencia de etapas anteriores, no se orientó prioritariamente a enfrentar a un enemigo armado como las guerrillas, sino a controlar hechos de alteración del orden público. Así, los enemigos del orden democrático ya no fueron actores armados organizados, sino individuos pertenecientes a sectores inconformes de la sociedad, cuya protesta fue percibida como una amenaza.

En sus discursos en el Congreso, Iván Duque insistió en la importancia de la legalidad y la necesidad de ejercer el control de la protesta social, que estaba siendo instrumentalizada por fuerzas políticas de izquierda. En este marco es donde se produjeron las leyes relacionadas con la policía y su capacidad de intervenir, así como su autoridad (Duque, 2020; 2021). De esta manera, el gobierno logró cierta cohesión con una parte significativa del Congreso, al presentar la seguridad como una prioridad institucional. No obstante, la oposición adoptó una postura cada vez más crítica, al considerar que la protesta es un derecho legítimo en democracia y que el uso de la fuerza por parte del Estado había sido desproporcionado. Esta situación generó un clima de inconformidad que desembocó en grandes movilizaciones sociales, como el paro nacional de 2021, caracterizado por su masividad y duración.

Este fue un gobierno enmarcado en el uso de herramientas que funcionaron en el pasado, pero que se adecuaron a las condiciones políticas de ese momento, así como a las dinámicas nacionales e internacionales. El gobierno de Duque intentó frenar las transformaciones aprobadas durante los gobiernos de Santos, especialmente aquellas relacionadas con el proceso de paz; sin embargo, solo logró detenerlas temporalmente en un intento por revertirlas. Esto no fue posible porque la sociedad ya se

había transformado y no respondía a las mismas promesas que durante los gobiernos de Uribe. Se puede decir que hubo una búsqueda de volver a la derecha en materia de seguridad, pero las aperturas anteriores y la transformación de las mismas instituciones hicieron que este giro no fuera tan claro, porque se adecuaron a nuevos modelos, más abiertos y garantistas; ahora se debía trabajar en un Estado marcado por las presidencias de Santos.

LA “ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD”: SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL (2022-2023)

La llegada del candidato Gustavo Petro a la presidencia estuvo marcada por el desempeño de Iván Duque y la incapacidad del sector político de centro de ponerse de acuerdo con un candidato único. Petro, un político de izquierda progresista, representó algo diferente a los anteriores presidentes de Colombia. Aunque algunos de ellos habían reconocido las condiciones sociales y la necesidad de intervenir, para Petro es fundamental generar reformas para reducir la desigualdad, que es la que considera el mayor problema del país. Su campaña estuvo centrada en temas sociales y de paz, en contraste con lo realizado por el expresidente Duque, lo que generó fuertes críticas y resistencia.

En su discurso de posesión, Petro destacó la importancia de trabajar por la paz y apoyar a las comunidades, además de impulsar diversos cambios para mejorar la vida de las personas. En cuanto a la seguridad, señaló que no solo se debía atender la delincuencia, sino también otras formas de inseguridades, como la alimentaria y la de género. Reconoció que estas también eran responsabilidad del gobierno, que debía resolver los problemas profundos que afectaban a todos (Petro, 2022). En su discurso, articuló la inseguridad con factores sociales que, una vez resueltos, generarían seguridad, mas no con elementos relacionados con la presencia de grupos o personas que querían alterar el orden por medio del ejercicio de la violencia. Con esta idea de seguridad, dio a entender que no solo las fuerzas del Estado están involucradas, sino que también es necesario intervenir redistributivamente en otras áreas sociales para mejorarla.

Su plan de desarrollo, “Colombia, potencia mundial de la vida”, está relacionado con su discurso de posesión, debido a que entiende la seguridad como seguridad humana y justicia ambiental. Desde esta perspectiva, la categoría “seguridad” se amplía hacia otro tipo de problemas, no solo relacionados con la respuesta estatal, las fuerzas del orden y la convivencia, sino que plantea la necesidad de intervenir y desarrollar positivamente diferentes

sectores para evitar la violencia como respuesta, ya que las comunidades tienen sus necesidades básicas cubiertas (DNP, 2022). La seguridad se desdibuja como se había entendido hasta ahora, una capacidad estatal y se comprende desde una lógica colectiva, en la que se deben mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades y no solo intervenir mediante las fuerzas del Estado, que no deben limitarse a reaccionar, sino también ofrecer condiciones que garanticen la seguridad de manera estructural.

El gobierno Petro plantea elementos importantes en relación con la seguridad, especialmente sobre lo que se debe brindar. La capacidad de reacción no es la principal preocupación, debido a que la paz se entiende en su sentido más amplio (Ministerio de Defensa Nacional, 2022). El título que se le da a la política pública de seguridad es “Garantías para la vida y para la paz”, con lo que se observa el nuevo enfoque aplicado; uno preocupado por el individuo y las garantías que se le ofrecen, y no tanto relacionado con la capacidad del Estado. En este planteamiento amplio de la seguridad, el reconocimiento a otros grupos es la base del entendimiento para desarrollar lo que el gobierno llama “La paz total”; una búsqueda amplia por generar acuerdos con diferentes grupos al margen de la ley desde la política del reconocimiento y la superación de los problemas que los llevaron a su actuar. Además, el gobierno se plantea cómo transformar los territorios para que la seguridad contribuya realmente a la construcción de una paz total. Esta visión va más allá de criminalizar a ciertos grupos o de depender únicamente de la acción reactiva de las fuerzas del Estado.

El gobierno Petro, al menos desde lo discursivo y programático, se diferencia de los gobiernos anteriores en la forma de entender la seguridad. No la concibe como un medio en sí mismo, sino como un fin: una construcción mancomunada que exige comprender e intervenir, de forma redistributiva, los problemas estructurales que ocasionan la delincuencia y levantamientos como los de las guerrillas. No obstante, en las acciones programáticas e indicadores de gobierno no hay nada concreto, pues, aunque en el plan de desarrollo y en la política pública de seguridad se incluyen acciones relacionadas con este tema, no es claro qué se hará ni cómo se llevará a cabo su transformación, mientras se extiende una invitación a hacer la paz con todos los grupos armados bajo la lógica de la política de la paz total.

Para el gobierno Petro, a diferencia de los gobiernos de Uribe y Duque, la seguridad es una consecuencia y no una causa, provocada por la desigualdad y la injusticia social, no por grupos peligrosos o violentos que usan la violencia. Petro relaciona la inseguridad con causas objetivas relacionadas con las condiciones sociales presentes, que están vinculadas con

la exclusión de comunidades como afrodescendientes, mujeres, indígenas y pobres. Por lo que la seguridad no se puede lograr tratando las consecuencias de la violencia por medio de las fuerzas armadas, sino que se deben usar las herramientas del Estado para solucionar los problemas de fondo. Por su parte, Santos tuvo una posición intermedia con estas dos posiciones. Su articulación con los argumentos dicotómicos de igualdad y seguridad fue menos clara, pues plantea el desarrollo, la educación y la cultura ciudadana como valores fundamentales para la convivencia pacífica y la búsqueda del progreso.

CONCLUSIONES

La seguridad no ha sido un elemento estático; se ha comprendido de acuerdo con las dimensiones del conflicto armado interno, así como con el discurso de la paz o la búsqueda de esta. En los gobiernos de Uribe, se promovió una noción de seguridad basada en la capacidad del Estado y en la peligrosidad del enemigo, en el que la participación democrática fue una forma de legitimar la autoridad.

En los gobiernos de Santos hubo una apertura a la participación de la comunidad en la idea de seguridad, ya que esta no se basaba únicamente en la capacidad de las fuerzas armadas, sino en la convergencia que producía el trabajo mancomunado entre el Estado y la sociedad por generar convivencia. Se reconoció a los grupos en desacuerdo como adversarios en la democracia, y no como enemigos de guerra. La democracia fue la legitimadora del orden, pero también un punto de encuentro entre diferentes actores.

En el gobierno de Duque hubo un intento por aplicar la receta de seguridad que tan buenos resultados le había dado a Uribe. Sin embargo, el contexto, las instituciones y el manejo del problema de la inseguridad habían cambiado. Este gobierno buscó usar las mismas estrategias en cuanto a la relación con las fuerzas del orden y la creación de un discurso del enemigo insurgente, trasladado a los sectores opositores. Aun así, en lugar de generar hegemonía, esta estrategia produjo rupturas.

Por último, el gobierno de Gustavo Petro reconoce las dimensiones políticas del malestar que lo llevaron al poder y propone una comprensión amplia de la seguridad, en la que se reconocen sus dimensiones sociales. Por ello, plantea la necesidad de resolver estos problemas por medio de la redistribución, para que la inseguridad no sea solo un asunto de la fuerza pública, sino de la sociedad. De esta manera, se busca solucionar los conflictos estructurales y avanzar hacia una noción de seguridad humana.

Como se pudo observar a lo largo del capítulo, la comprensión de la seguridad ha variado según los planteamientos ideológicos de los gobiernos. Los de Uribe y Duque, comprendieron la seguridad como un medio que resuelve problemas relacionados con la presencia de grupos o personas violentas que se levantan contra la autoridad democrática e irrespetan el orden tradicional. Este enfoque evidencia una orientación ideológica de derecha, en la que el problema radica en los violentos que no reconocen la democracia.

Por su parte, los gobiernos de Santos mostraron una mayor apertura al reconocer la crítica expresada por los grupos armados. Con ello se justificó, en cierta medida, la lucha armada como posibilidad política derivada de condiciones sociales específicas. Esto permite ubicar al gobierno de Santos en una posición de centro, pues adoptó un enfoque intermedio entre el reconocimiento del adversario y la transformación de las condiciones sociales mediante el mercado.

El gobierno de Petro es diferente a todos los anteriores. Concibe la seguridad como una consecuencia y no como un medio. No solo reconoce a los grupos armados como actores beligerantes, sino que además señala la necesidad de solucionar los problemas de desigualdad para que haya seguridad. Parte del argumento de que la inseguridad persiste porque no se han resuelto las condiciones sociales de existencia; por ello, el problema no se resuelve con las fuerzas del Estado, sino con reformas redistributivas, lo que se relaciona con la ideología de izquierda.

REFERENCIAS

- Abello, A. (2013). De un enfoque para el estudio de la seguridad centrado en la guerra a uno centrado en la paz. En J. Serrano J. y A. Baird (eds.), *Paz, paso o paso: Una mirada a los conflictos colombianos desde los estudios de paz* (pp. 171-192). Pontificia Universidad Javeriana.
- Abello, A. y Pearce, J. (2008). *De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad*. International Centre for Participation Studies.
- Aguilar, M. (1998). Las tres generaciones de los derechos humanos. *Derechos Humanos*, (30), 93-100.
- Angarita, C., Gallo, P. E., Jiménez, H., Atehortúa, B. I., Londoño, C. I., Sánchez, H. Medina, L. A. Ruiz, Gy Ramírez, L. D. (2008). *Dinámicas de guerra y construcción de paz*. Universidad de Antioquia; Instituto de Estudios Regionales.
- Arias, P., Rosada-Granados, H. y Saín, M. F. (2012). *Reformas policiales en América Latina Principios y lineamientos progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung.

- Ávila, A. (2021, 4 de mayo). El paro nacional que puso a tambalear al Gobierno de Colombia. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2021-05-04/el-paro-nacional-que- puso-a-tambalear-al-gobierno-de-colombia.html>
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26.
- BBC. (2010a, 20 de abril). Mockus y su “ola verde” en Colombia. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/04/100428_1642_mockus_verde_cr
- BBC. (2010b, 9 de agosto). Venezuela-Colombia: Chávez y Santos se reunirán el martes. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100808_chavez_santos_anuncio_reunion_lav
- BBC. (2013, 20 de noviembre). ¿La reelección más complicada en la historia de Colombia? https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/11/131120_colombia_analisis_anuncio_reeleccion_santos_aw
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Universidad de los Andes.
- Camacho, C. A. (2004, 1 de diciembre). Congreso aprobó la reelección. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1513325>
- Carvajal, A. (2006). Pax Columbianæ: Un análisis del discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez sobre la paz entre agosto de 2002 y agosto de 2003. *Perspectivas Internacionales*, 4, 21-29.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2020). Hace 17 años el horror tocó el Nogal. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/hace-17-anos-el-horror-toco-a-el-nogal/>
- Congreso Visible. (2024). Proyectos de Ley. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/>
- Dávila, L. (2015). Conceptos y enfoques de seguridad. *Pensamiento Liberal*, (4), 1-22.
- Dávila, L. (2018). *Reglas, crimen y orden. Un estudio sobre la seguridad en Medellín*. La Carreta Editores.
- Diario Constitucional. (2024). Derechos de primera, segunda y tercera generación. <https://www.diarioconstitucional.cl/temas-civicos/derechos-de-primera-segunda-y-tercera-generacion/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). Hacia un estado comunitario. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/hacia-un-estado-comunitario-2002-2006-alvaro-uribe-velez.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). Estado comunitario: desarrollo para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd_tomo_1.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/prosperidad-para-todos-2010-2014-juan-manuel-santos.aspx>

- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Política Nacional de seguridad y convivencia ciudadana. <https://2022.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/grupo-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Todos por un nuevo país. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de desarrollo 2022-2026. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Duque, I. (2018). Discurso de posesión del presidente de la República, Iván Duque Márquez. *Centro Democrático*. <https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2019/07/Discurso-de-Posei%C3%B3n-del-Presidente-de-la-Rep%C3%ABblica.pdf>
- El Espectador. (2013, 8 de julio). Uribe insistió en que Santos reventó los ‘tres huevitos’. https://www.elespectador.com/politica/uribe-insistio-en-que-santos-revento-los-tres-huevitos-article-432361/#google_vignette
- Galeano, M. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. La Carreta.
- Galeano, M. (2014). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Giraldo, J. (2009). Guerra urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín. En S. Echavarría (ed.), *Seguridad Pública. Tres aproximaciones* (pp. 27-49). Pregón.
- Gómez J. (2009). Del régimen de comunicación política del presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez. *Palabra Clave*, 13.
- Guisao, J. (2016). *Transformación del régimen político en contexto de conflicto armado interno, los casos de Colombia (2002-2006) y de Perú (1990-1995) en perspectiva comparada* [tesis de pregrado, Universidad de Antioquia]. Repositorio de la Universidad de Antioquia.
- Hobbes, T. (2010). *Leviatán o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2007). Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Hofstetter, M. (2018). La historia de los tres huevitos. *La silla vacía*. <https://www.lasilla-vacia.com/red-de-expertos/blogeconomia/la-historia-de-tres-huevitos/>
- Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, (15), 74-87.
- Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Planeta.
- Mesa, J. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo, J. (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín: aproximaciones teóricas a sus atributos y desafíos* (pp. 99-127). Alcaldía de Medellín y Universidad Eafit.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). Política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD). <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/políticas/consolidacion.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. <https://www.dni.gov.co/wp-content/uploads/2020/06/PDS-2019.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). Garantías para la vida y la paz. Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana 2022-2026. <https://ddhhcolombia.org.co/2023/05/24/politica-de-seguridad-defensa-y-convivencia-ciudadana/>
- Nieto, J. (2010) *Tratamiento de los medios al tema de los falsos positivos en Colombia (Semana – El Espectador – El tiempo)* [tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://repository.javeriana.edu.co/items/7ea61c62-a50e-41db-b004-2755dcc34baa>
- Nohlen, D. (2014). *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*. Editorial Universidad del Rosario.
- Pécaut, D. (2008). *Las FARC: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Grupo Editorial Norma.
- Peña, A. (2012, 4 de septiembre). Santos sobre el proceso de paz: “Las operaciones militares van a continuar”. *El País*. https://elpais.com/internacional/2012/09/04/actualidad/1346773826_901525.html
- Petro, G. (2022). Palabras del presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado. *Presidencia*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-Urrego-al-tomar-220807.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la seguridad humana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008). Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Richard, E. (2008). Álvaro Uribe: la comunicación por la imagen. Principios de marketing político. *Revista Opera*, (8), 73-100.
- Rovira, C. (2014). La derecha en América Latina y su lucha contra la adversidad. *Nueva sociedad*, (254), 34-45.
- Salas, A. (2014, 6 de marzo). La Conceptualización de Seguridad según Baldwin. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina40562.pdf>
- Santos, J. (1999). *La tercera vía: una alternativa para Colombia, nuevas políticas para el nuevo siglo*. Aguilar.
- Santos, J. (2010). Discurso de posesión del presidente Santos: ¡le llegó la hora a Colombia! *Biblioteca abierta del proceso de paz colombiano*. <https://bapp.com.co/documento/discurso-de-posesion-del-presidente-santos-le-llego-la-hora-a-colombia/>

- Santos, J. (2014). Palabras del presidente Santos en su posesión para el período presidencial 2014- 2018. *Biblioteca abierta del proceso de paz colombiano*. <https://bapp.com.co/documento/palabras-del-presidente-santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018/>
- Señal Memoria. (2022). 2002, un viraje en el conflicto. <https://www.senalmemoria.co/articulos/conflicto-colombia-2002>
- Señal Memoria. (2022). *Candidato presidencial Álvaro Uribe (2002)* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=P-9bsO8zQ3Y>
- Sierra, L. (2011). *Álvaro Uribe: un presidente de teflón. La estrategia de opinión pública que lo hizo inmune a la crisis* [tesis de maestría, Universidad de los Andes. Repositorio Institucional Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/31c993b0-ddab-46e7-a9c2-a523d7271d01/content>
- Torres F., Villamizar N., Sánchez, D., Porras, J. y Rodríguez, J. (2017). La narrativa del conflicto armado interno en Colombia: una construcción política de la historia. *Razón Crítica*, 2, 51-77.
- Uribe, Á. (2002). Discurso de Álvaro Uribe el día de la posesión como presidente de la República (07/08/2002). *Discursos de Álvaro Uribe*. <https://www.legadouribe.com/discursos/>
- Uribe, Á. (2006). Discurso de Álvaro Uribe en la posesión presidencial período 2006 – 2010 (07/08/2006). *Discursos de Álvaro Uribe*. <https://www.legadouribe.com/discursos/>
- Veillette, C. (2005). *Plan Colombia: a Progress Report. Reporte al congreso de los Estados Unidos el 22 de junio de 2005*. Congressional Research Service; The Library of Congress.
- Vélez, A. (2007). Análisis de una postura editorial: El caso de la reelección del presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 3(5), 75- 85.
- Verdad Abierta. (2012). Proceso de Negociación del Caguán 1998-2002. <https://verdadabierta.com/proceso-de-negociacion-del-caguan-1998-2002/>

Capítulo 4

A medio camino y a la izquierda. Cambios en la narrativa y la criminalización de la protesta social en el gobierno de Gustavo Petro

**LEYDER HUMBERTO PERDOMO RAMÍREZ¹
JUAN CAMILO PORTELA GARCÍA²**

INTRODUCCIÓN

El 19 de junio de 2022, tras el resultado de la segunda vuelta de las elecciones a la presidencia de Colombia, Gustavo Petro definió su triunfo como el resultado de un proceso histórico de lucha social, una “enorme fuerza, que viene de atrás, de generaciones que ya no están con nosotros” (RCN Radio, 2022), que ubicó en un marco temporal de cinco siglos. Aludió de forma tácita a los episodios más recientes de este proceso, el conjunto de movilizaciones sociales realizadas durante el gobierno de su antecesor (Iván Duque), cuando se enfocó en los principales protagonistas de este período, los “jóvenes” injustamente victimizados, y solicitó al fiscal general de la nación que liberara a “nuestra juventud”.

Estas palabras anunciaron un cambio en la respuesta tradicional a la protesta social por parte del gobierno nacional. Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque, los tres mandatarios que antecedieron a Petro

¹ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: leyder.perdomo@udea.edu.co – Orcid: 0009-0000-8524-5231

² Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: juan.portela@udea.edu.co – Orcid: 0000-0001-7136-3464

coincidieron en enunciar y tratar a la protesta desde la desconfianza, la suspicacia, la acusación y la represión hacia sectores sociales que acudían a repertorios de movilización social. Al alinearse con los intereses de estos sectores, Gustavo Petro expresó una transformación en la concepción oficial de la protesta social, lo que supone, además, un rediseño institucional para su tratamiento y las prácticas hacia quienes acudieran a la política contenciosa para plantear sus reivindicaciones.

Las maneras de interpretar y actuar frente a las protestas son indicadores sobre el estado más o menos democrático de un país y el tipo de proyectos político-culturales en disputa. Institucionalmente, la represión a la protesta es un indicador sobre la apertura o cierre de oportunidades políticas (Della Porta, 1999); mientras que, a nivel simbólico, las protestas constituyen rituales modernos de aparición del *demos* en el espacio público (Giesen, 2011).

En Colombia, por su propio recorrido sociohistórico, la democracia se ha convertido en carta de presentación de los sectores políticos dominantes —anclados en el espectro de la derecha— así como en un reclamo y una bandera de lucha de la izquierda. Para los primeros, las instituciones colombianas son lo suficientemente fuertes como para que las reglas de juego sean claras y haya democracia, lo que acentúa una perspectiva formal y procedimental; para quienes integran la segunda, esas instituciones y reglas no bastan, pues no han garantizado el reconocimiento y la participación de los alternativos y disidentes del sistema de cosas, sino que, en cambio, están hechas a la medida de su adversario en la diestra política.

Si asumimos que la protesta es un indicador de la democracia y que ha sido un botín en la disputa entre la derecha y la izquierda política en Colombia, ¿qué nos dicen las interpretaciones sobre las actuaciones frente a la protesta?, ¿qué puede aportarnos para leer la especificidad de la izquierda frente a la derecha? y ¿cuál es —si la hay— la diferencia entre el tratamiento a la protesta durante el gobierno de Gustavo Petro y los gobiernos anteriores?

En este capítulo abordamos estas cuestiones desde la siguiente pregunta: ¿el tratamiento a la protesta social durante el gobierno de Petro implica un giro a la izquierda? Para dar respuesta a esta inquietud nos centramos en si existen cambios en cuanto a 1) las narrativas oficiales sobre la protesta social, y 2) las instituciones y normativas jurídico-penales que regulan o garantizan el derecho a la protesta.

Sostenemos que durante los gobiernos Uribe, Santos y Duque se desplegó una narrativa del orden público reflejada en la consagración e implementación de normas penales que trataron con dureza a los comportamientos señalados como problemáticos en las protestas, en correspondencia con el pensamiento de la derecha colombiana, que en ese tipo de manifestaciones ve amenazas al orden social, considerado esencialmente bueno, con prevalencia en el orden, la autoridad y la institucionalidad, pese a sus falencias, asumidas como normales y hasta deseables.

En contraste, el gobierno Petro representa un giro hacia la izquierda, que valora positivamente la protesta, en favor de la participación y el reconocimiento de sectores que se movilizan en contra de las falencias, las desigualdades y las exclusiones de ese orden, cambio que se evidencia en variaciones de la narrativa imperante y algunos intentos de descriminalización de los actos llevados a cabo en las protestas. Sin embargo, el viraje está a medio camino, pues se dejan intactas figuras jurídicas instaladas por la derecha y porque algunos elementos de la narrativa gubernamental señalan manifestaciones opositoras como parte de un plan desestabilizador y con miras a un “golpe blando”.

TRATAMIENTO DE LA PROTESTA EN LA DERECHA Y LA IZQUIERDA

El tratamiento de la protesta social varía según la orientación ideológica, derecha o izquierda, de un gobierno. En términos de Bobbio (1996), la izquierda se define por la búsqueda de igualdad frente a la derecha que —sensible a la conservación del orden, las instituciones y las costumbres— es más tolerante frente a las desigualdades. De ahí que, para sectores de izquierda, la protesta sea una acción legítima, propia de luchas por una mayor justicia social, entendida como mayor igualdad; mientras que, para sectores de derecha, la protesta sea un objeto de temor en tanto tiene un carácter desestabilizador y subversivo.

La forma en que la derecha y la izquierda tratan la protesta tiene dos caras o dimensiones, una narrativa y una institucional. En términos generales, la cara narrativa consiste en los relatos sobre acciones sociales que ponen en movimiento sistemas de clasificación, es decir, pares de oposición (Alexander, 2018). Por ejemplo, decir X criminal golpeó a Y inocente es un relato que pone en acción las oposiciones criminal/inocente y victimario/víctima, en una narrativa de victimización. Las narrativas sobre fenómenos políticos encierran interpretaciones sobre conflictos que se mueven en

un *continuum* que va desde géneros moderados hasta géneros apocalípticos (Smith, 2005). Cuando un actor empieza a radicalizar sus interpretaciones sobre los conflictos en curso, hablamos de inflación narrativa. Lo contrario es deflación narrativa. Este proceso se asocia a mayor o menor polarización.

En este capítulo ubicamos patrones narrativos comunes, es decir, relatos similares por parte del mismo o distintos presidentes o actores de gobierno. Exponemos cómo las narrativas sobre la protesta desde la derecha son diferentes a las de la izquierda. Aquellas son apocalípticas en tanto consideran a la protesta como indicador de una amenaza al orden, mientras que desde la izquierda la protesta se inserta en narrativas de superación de dificultades por parte de protagonistas marginalizados.

Finalmente, la cara o el rostro narrativo es relevante por el lugar de enunciación desde donde se expresa: la presidencia, ministerios, congreso o directores de policía. La cara narrativa se expresa, necesariamente, en una cara normativa-institucional, en decisiones institucionales o en iniciativas normativas concretas relacionadas con el tratamiento de la protesta. No se trata de un proceso mecánico que refleja institucionalmente la narrativa expresada por los gobernantes. Justo de lo que se trata es de observar el comportamiento de ambos niveles para comprender el alcance de los procesos de cambio.

ORDEN Y CRIMINALIZACIÓN: EL TRATAMIENTO DE LA PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA

La narrativa sobre la protesta en los gobiernos Uribe, Santos y Duque gravita sobre el valor del orden. Estos gobiernos desplegaron constantemente una narrativa adversa a la protesta, que la identifica como un desafío al orden público, expresión de amenaza a un estado de cosas considerado natural, justo y legítimo.

Esta narrativa se ha traducido en procesos institucionales de tratamiento de la protesta. A partir de su defensa de lo estatal y socialmente instituido, los gobiernos de derecha han invocado la autoridad y el uso de los medios disponibles para regular y reprimir las expresiones que asumen como amenazantes a ese orden, consagrando y desplegando la criminalización como uno de esos mecanismos.

En consecuencia, tradicionalmente se ha tratado a la protesta social como blanco de medidas criminógenas, manifestadas en leyes penales nuevas o que son recicladas de los estados de sitio en vigencia durante la

Constitución Política de 1886. En ese marco, la criminalización de la protesta social y de las prácticas eventualmente llevadas a cabo en su contexto, ha sido una variante histórica en la institucionalidad colombiana. Esta ha impedido o promovido la participación por su intermedio y, en consecuencia, ha negado o condicionado el reconocimiento a quienes participan de ella y a sus causas.

A diferencia de sus antecesores —y del tratamiento tradicional a la protesta en Colombia—, la narrativa del gobierno de Petro se ha basado en la comprensión del *statu quo* como problemático, por lo que el cambio ha sido puesto como un valor sagrado. Para la izquierda colombiana, la protesta es una forma principal de participación para sectores social y políticamente excluidos y acallados, y, por tanto, su práctica es necesaria para la consolidación de un orden democrático inexistente. En este sentido, la protesta se integra en una narrativa de cambio que, se considera, encarna el gobierno actual.

Esta diferencia narrativa da cuenta de un giro a la izquierda expresado en las dimensiones de participación (protesta como democracia) y reconocimiento (protesta como recurso de sectores populares invisibilizados). Institucionalmente, el énfasis en el cambio podría sustentar un tratamiento diferente frente a una acción considerada legítima y necesaria.

URIBE, SANTOS Y DUQUE: PROTESTA COMO DESAFÍO AL ORDEN PÚBLICO

La narrativa de la protesta como desafío al orden público ha sido una constante en las declaraciones de los gobernantes colombianos para referirse a episodios de movilización social. En esta narrativa se enfatiza el potencial destructivo de las movilizaciones, la manipulación de actores estratégicos que tienen agendas paralelas y ocultas, y la necesidad de una respuesta desde el sistema penal orientada a garantizar el orden constitucional. En este sentido, esta narrativa busca sustentar cierres democráticos en tanto niega la autonomía de la ciudadanía para emprender prácticas disruptivas de participación, desconoce la legitimidad de sectores subalternos para plantear reivindicaciones a los gobernantes y promueve procesos de criminalización primaria y secundaria contra la ciudadanía movilizada³.

³ Desde el punto de vista de la criminología crítica, la criminalización pasa por dos momentos o etapas: la criminalización primaria consistente en la selección

A continuación, se presentan dos aspectos de la protesta como desafío al orden público: 1) los elementos que la componen y que pueden considerarse como su estructura, 2) la inflación y militarización de esta narrativa.

a) Estructura de la narrativa de desafío al orden público

En medio de variaciones, la narrativa de orden público tiene la siguiente estructura, actualizada según los contextos, actores y dinámicas de cada episodio de movilización:

- 1) Reconocimiento del derecho a la protesta.
- 2) Distinción entre expresiones de protesta pacíficas (legítimas) y violentas (ilegítimas).
- 3) Advertencia sobre intereses ocultos presentes en las manifestaciones en curso.
- 4) Enumeración de derechos de ciudadanía afectados por las protestas.
- 5) Declaración sobre la necesidad del uso de la fuerza como garantía para el control del orden público, la democracia y los derechos de la ciudadanía afectada.
- 6) Aclaración sobre el carácter institucional y democrático de la actuación policial y judicial.

En un video publicado por la Presidencia de la República durante el Paro Nacional Agrario de 2013, durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos, se expresa claramente la distinción entre formas de acción consideradas legítimas e ilegítimas, y el vínculo con afectaciones de la protesta a otros derechos de ciudadanía:

Protestar es válido, los bloqueos no. Manifestarse es válido, los incendios no. Oponerse es válido, la violencia no. Los bloqueos y la violencia encarecen el costo de los alimentos, causan la pérdida de vidas humanas, destruyen empleos, perjudican a personas inocentes, destruyen al país. Si cree que tiene razones para protestar, hágalo de manera pacífica. (Presidencia de la República de Colombia, 2013)

de conductas para ser tipificadas como delitos, la definición de las penas a ser impuestas a esos comportamientos y la definición del procedimiento penal para su juzgamiento, potestad otorgada a quien funge como legislador; y la criminalización secundaria, que refiere la aplicación de las normas penales, en razón de criterios de selectividad en cabeza de funcionarios como jueces, fiscales, policías, entre otros. En su conjunto, las normas penales y los actores que intervienen en los procesos de criminalización constituyen el sistema penal (Sandoval, 1985).

Esta distinción fue retomada por Iván Duque para referirse al Paro Nacional de 2021:

Una cosa es la expresión pacífica a través de la protesta y otra bien distinta es aprovechar la protesta para sembrar el caos. Una cosa es que Colombia marche por un mejor país y otra es que politiqueros quieran utilizar estas expresiones para su beneficio personal. (Presidencia de la República de Colombia, 2019).

La distinción entre formas legítimas e ilegítimas de protesta es un recurso narrativo que permite reconocer el derecho a la protesta mientras simultáneamente se justifica su represión. Durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe, el director de la Policía Nacional, Óscar Naranjo, hizo las siguientes declaraciones respecto a la Minga Indígena de 2008:

La instrucción del señor presidente de la República ha sido clara y directa, para que la protesta, siempre y cuando sea pacífica y no afecte los intereses y no afecte la integridad de los colombianos, se garantice. Sin embargo, desde el día 11 de octubre, con la llamada Minga de Resistencia Indígena, lo que hemos tenido que controlar es una convocatoria de cerca de siete mil indígenas que, de manera agresiva, por vías de hecho, han pretendido bloquear la Vía Panamericana. (Histórico Presidencia de la República, 2008)

Una vez se plantea que hay violencia en la movilización, se sugiere la presencia de actores con intereses ocultos que buscan generar un caos en el cual se benefician sus intereses a costa de las aspiraciones reales de la ciudadanía. El término más común para dar cuenta de esto es la “infiltración”, con la cual se introduce una sensación de amenaza, peligro e incertidumbre. Durante el paro de corteros de caña en el 2008, Uribe afirmó que “la guerrilla” había citado “a unos corteros a reuniones” en que “los obligó a hacer el paro” (El Espectador, 2008). Planteó que si bien “los trabajadores tienen derecho a presentar sus pliegos”, no era permisible que “la abusiva guerrilla se infiltre en el movimiento de los trabajadores” porque “el movimiento es de los trabajadores. Esos terroristas de la guerrilla que se queden por fuera, que no vengan a pescar en río revuelto” (El Espectador, 2008). En un tono similar, durante el Paro Nacional del 2021, Iván Duque sugirió que:

La amenaza vandálica que enfrentamos consiste en una organización criminal que se esconde detrás de legítimas aspiraciones sociales para desestabilizar a la sociedad, generar terror en la ciudadanía y distraer las acciones de la fuerza pública. El vandalismo extremo y el terrorismo urbano que estamos observando se encuentran financiados y articulados por mafias del narcotráfico, como lo denunció el fiscal general de la nación. (Presidencia de la República de Colombia, 2021a)

La idea de infiltración no se asocia exclusivamente con organizaciones armadas o criminales, sino también con actores políticos que podrían

estar buscando réditos electorales. Por ejemplo, al inicio del Paro Nacional Agrario del 2013, Juan Manuel Santos afirmó que tras las movilizaciones estaban “los intereses de los politiqueros que quieren aprovecharla para ganar las elecciones, para pescar en río revuelto” (Semana, 2013).

Para reforzar la ilegitimación de las protestas, los gobernantes suelen referirse a afectaciones a la ciudadanía: “estos actos de vandalismo criminal que vivimos hoy en distintas ciudades son un atentado contra la vida, contra la ciudadanía, contra la vida, honra, bienes, derechos y libertades de un país que quiere reactivarse y que quiere salir” (Presidencia de la República de Colombia, 2021b). Generalmente, se puntualizan derechos concretos que estarían siendo afectados por las protestas, como seguridad, movilidad, el trabajo, la alimentación, la salud y la educación⁴.

La afectación a estos derechos, en conjunto con la presencia de actores ilegales o engañosos, justifica la intervención policial y judicial, que se considera institucional y sustenta solicitudes de respaldo hacia ella. Así, durante el 2004, Uribe invitó a apoyar a la fuerza pública, una “institución democrática”, “creada en virtud de la constitución” como “apoyo a la soberanía del Estado” y “garantía a la seguridad de los ciudadanos”, que no “es del Gobierno ni del presidente”, sino “del Estado, de la democracia del pueblo” (Histórico Presidencia de la República, 2004). Más de diez años después, Iván Duque insistió en el mismo apoyo:

Los hombres y mujeres que portan los uniformes de las fuerzas armadas y de policía encarnan nuestros valores democráticos. Por ello la ciudadanía debe reconocer y agradecer su labor, ser su aliada en la lucha contra la delincuencia, sin renunciar a la denuncia de ningún abuso, en caso de presentarse. (El Espectador, 2021)

El llamado a la fuerza pública se sustenta en la idea de que el orden amenazado es legítimo. Demandas de transformación, en caso de ser legítimas, pueden tramitarse por canales institucionales más que por acciones contenciosas. Quienes alteran el orden son sospechosos de tener una identidad criminal o una personalidad irracional, y su comportamiento amerita una contención por la fuerza.

⁴ El cubrimiento de los grandes medios de comunicación suele reforzar esta idea mediante la exposición de dificultades sufridas por la ciudadanía no manifestante. De igual forma, medios y críticos de las protestas agregan afectaciones económicas: generación de pérdidas, desincentivo a la inversión y obstrucción a la circulación de mercancías.

b) Inflación y militarización de la narrativa

La narrativa de la protesta como desafío al orden público puede ser expresada en un tono de mayor o menor polarización. Cuando se plantea que los actores ocultos son armados y que buscan provocar un caos social, la disposición al diálogo encuentra menos espacio y la represión invocada es mayor. De una polarización así, la consecuencia general es la militarización de la narrativa, fundada en la supuesta complementariedad que los manifestantes proveen a las guerrillas. En otras ocasiones, cuando se alude al interés político-electoral, el nivel del conflicto no justifica una militarización, sino una disputa en torno a la legitimidad o no de las vías de hecho, y el momento adecuado para llegar a acuerdos luego de un período de diálogo.

Los diferentes niveles de inflación narrativa dan cuenta de discursos diferentes que se expresan mediante la misma narrativa. En un discurso civil, las protestas expresan intereses egoístas que se distancian del universalismo democrático y niegan el diálogo racional, mientras dan prelación a formas emocionales de acción. En un discurso conservador —“*de hacienda*”—, en términos de Tognato (2018), las protestas sociales constituyen alteraciones de un orden armónico, expresiones irracionales de personas que no comparten los valores colectivos. Finalmente, en un discurso bélico, las protestas son recursos estratégicos utilizados por un enemigo que combina formas de actuación con miras a lograr ganancias en el teatro de operaciones.

De este modo, la narrativa de la protesta como desafío al orden constituye un punto de contacto entre diferentes discursos. En sí mismos, estos discursos se articulan en torno a valores específicos: la armonía colectiva en el discurso de hacienda, la solidaridad universalista en el discurso civil, la patria y el orden en el discurso bélico. Al adoptar una narrativa de la protesta como desafío al orden público, expresión de un estado de cosas legítimo, estos discursos confluyen en posicionar al orden como centro sagrado del nosotros colectivo.

Esta confluencia explica el dinamismo discursivo que puede adoptar esta narrativa en cada evento de protesta. Por ejemplo, durante el Paro Nacional Agrario del 2013, Santos adoptó por momentos el tono de la militarización y por otros el de la disputa sobre las vías de hecho. El proceso de paz que abanderó en su gobierno supuso una presión normativa en el sentido de reconocer la protesta como derecho en un marco democrático, con lo cual se estableció un contrapeso al discurso bélico y la necesidad de adoptar formas más civiles de referirse a la protesta. Una opinión pública

favorable a la movilización del campesinado y las dinámicas propias de un ambiente de diálogos de paz hicieron insostenible la continuidad de un tono belicista y fue necesario para Santos aceptar la legitimidad de las movilizaciones y fortalecer el diálogo con sus convocantes.

CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA DURANTE LOS GOBIERNOS DE DERECHA

La protesta social implica que las personas movilizadas busquen alterar la normalidad para llamar la atención sobre sus problemáticas, demandas y fórmulas de solución⁵. Para ese propósito, la gama de mecanismos es amplia, algunos de los cuales pueden ser violentos (Tarrow, 2012). Desde una perspectiva relacional, la protesta toma formas violentas en proporción al tratamiento que recibe del Estado o de las estructuras sociales que interpelan. De ese modo, la violencia política de impugnación no solo es “violencia contra el aparato, sino también producto de la violencia ejercida por el aparato mismo” (Ruggiero, 2009, p. 151)⁶.

Al contrario, desde una lógica inversamente proporcional, la derecha política colombiana ha asumido la perspectiva relacional sobre las protestas sociales a partir de la creencia de que medidas represivas más fuertes conlleven a la menor comisión de las conductas reprimidas. Por esa vía, la derecha ha insertado a los gobiernos y a las demás ramas del poder en la trama de la narrativa del orden público y, para poder declarar la necesidad del uso de la fuerza y aclarar el carácter institucional y democrático de la actuación policial y judicial contra la protesta, ha institucionalizado los mecanismos a ser implementados, entre los que se encuentra la criminalización, es decir,

⁵ Así lo ha reconocido la Corte Constitucional colombiana, que ha asumido que los derechos a la reunión y a la manifestación pública: “trae[n] consigo la producción de ciertas incomodidades (físicas, emocionales o mentales) para la sociedad en general y/o algunos grupos en particular. Lo anterior, pues es claro que, como se indicó en la Sentencia C-742 de 2012, ‘la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades’” (Sentencia C-009 de 2018).

⁶ Ruggiero se refiere a toda violencia política de impugnación al poder constituido; en las que se encuentran expresiones que buscan derrocar al orden existente, así como expresiones con medios y alcances menores, como la protesta, que apenas logran interpellarlo (Crettiez, 2008).

el incremento de las penas para delitos existentes, la tipificación de nuevos delitos y el reciclaje de medidas tomadas durante los estados de sitio, vigentes con la Constitución Política de 1886.

Los gobiernos de Uribe, de Santos y de Duque se ciñeron a esa lógica, esto es, la narrativa desde la que se consideró la protesta como un desafío al orden, lo que se tradujo en la criminalización de algunas conductas, eventualmente llevadas a cabo en ese contexto. De ese modo, la narrativa del orden público se institucionalizó, con ello se reforzó la negación de legitimidad a las protestas, y se respaldó la intervención policial y judicial en contra de sus partícipes. Esto, a su vez, limitó la capacidad de incidencia de estos y la posibilidad de que fueran corregidas las reivindicaciones que abanderaban. Así, la criminalización de las protestas ha sido un medio para cerrar o reducir la participación política y negar las desigualdades que eran su objeto.

A continuación, se exponen las formas específicas que tomó la criminalización durante los gobiernos de derecha, en correspondencia con las narrativas que esgrimieron los gobiernos Uribe, Santos y Duque.

a) Incremento de penas para delitos eventualmente cometidos en contextos de protesta

Durante los gobiernos de Uribe, de Santos y de Duque, el incremento de las penas fue una constante para la criminalización, a través de las siguientes leyes: Ley 890 de 2004, Ley 1453 de 2011 y Ley 2197 de 2022⁷. Con la Ley 890 de 2004 se agravaron las penas⁸ para los delitos de invasión

⁷ La primera de esas normas fue iniciativa del entonces fiscal general de la nación, Luis Camilo Osorio, pero tuvo respaldo gubernamental a través de la bancada del gobierno, particularmente del senador Mario Uribe Escobar, ponente de la norma; además, quien es primo del entonces presidente y fue escudero de sus políticas en el congreso. Son conocidas las afinidades de ese fiscal con el expresidente Uribe, de quien este dijo “qué bueno clonar al doctor Luis Camilo Osorio. Qué gran fiscal” (Coronell, 2005). La cercanía de Osorio y Uribe también se manifestó en la intersección favorable del primero en proceso penales seguidos contra funcionarios conocidamente uribistas, como Salvador Arana y Rito Alejo del Río (La Silla Vacía, 2021). Finalmente, Uribe nombró a Osorio como embajador en Italia, una vez terminó su período en la Fiscalía.

⁸ En adelante solo se aludirán penas de prisión. Es de anotar que en la mayoría de los casos se tipifican penas accesorias, consistentes casi siempre en la imposición de multas y, en un número menor, la inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos.

de tierras, daño en bien ajeno, perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial, violencia contra servidor público y la asonada, tipos penales que describen algunos repertorios de protesta y contra los que continuó la inflación punitiva durante los gobiernos de Santos y de Duque (ver tabla 1).

Tabla 1. Incremento de penas contra conductas eventualmente llevadas a cabo en contextos de protesta

Delito (Articulado Código Penal)	Pena original (Ley 599 de 2000)	Incremento Uribe (Ley 890 de 2004)	Incremento Santos (Ley 1453 de 2011)	Incrementos Duque (Ley 2197 de 2022)
Invasión de tierras (art. 263)	2 a 5 años	2,6 a 7,5 años	Sin incremento ⁹ (agravante)	4 a 7,5 (agravante) ¹⁰
Daño en bien ajeno (art. 265)	1 a 5 años	1,3 a 7,5 años	Sin incremento	Sin incremento (agravante) ¹¹

⁹ La pena base no fue incrementada por la Ley 1453 de 2011. Sin embargo, la invasión de tierras había sido agravada para quien la promueva, organice o dirija. En las dos primeras normas se consideraba el incremento de hasta la mitad y la Ley 1453 especificó que la pena fuera de cuatro a ocho años en esas circunstancias, lo que no necesariamente constituyó un incremento, pero sí impidió que la pena fuera menor a 4 años.

¹⁰ Con la Ley 2197 de 2022 se fue más allá, pues se crearon nuevos agravantes y se impusieron penas más altas, de entre cuatro, cinco y diez años cuando “la invasión se produzca respecto de predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o respecto de bienes del Estado”, y de entre cinco y doce años para “cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, físicas o electrónicas, instaladas con el propósito de impedir la invasión del inmueble, o cuando se produjere con violencia respecto de quien legítimamente ocupare el terreno o edificación”.

¹¹ La reforma impulsada por el gobierno de Iván Duque estipuló una nueva causal de agravación de la conducta, que incrementó la pena a prisión entre cuatro y doce años para cuando el daño “se afecte la infraestructura destinada a la seguridad ciudadana, a la administración de Justicia, el sistema de transporte público masivo, instalaciones militares o de policía”, alusión claramente reactiva a las protestas llevadas a cabo en los paros nacionales del 2019 y el 2021 y a las protestas contra el abuso policial de septiembre del 2020.

Perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial (art. 353)	1 a 3 años	1,3 a 4,5 años	4 a 8 años	Sin incremento
Violencia contra servidor público (art. 428)	1 a 3 años	1,3 a 4,5 años	4 a 8 años	Sin incremento (agravante) ¹²
Asonada (art. 469)	1 a 2 años	1,3 a 3 años	Sin incremento	Sin incremento

Fuente: elaboración propia.

La relación entre la narrativa de orden público y la criminalización como respuesta pretendidamente eficaz contra comportamientos problemáticos o violentos en las protestas puede ejemplificarse en el marco de la Ley 1453 de 2011, que en su exposición de motivos anunció la voluntad gubernamental de cumplir con cuatro objetivos, entre ellos el de “luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo” (Vargas et al., 2010, p. 15)¹³, en el marco del que incrementaron las penas base para esos delitos.

Sin embargo, el estigma, la emisión de la Ley 1453 y el desarrollo de las protestas respaldan el sentido proporcional de la relación entre protesta y represión, pues la norma no limitó el crecimiento en el número de protestas ni la práctica de las conductas prohibidas en su contexto; antes, la criminalización se convirtió en parte de su motivación. Así se observa en las coyunturas enfrentadas por el gobierno Santos en vigencia de esa ley, lideradas por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) y la Cumbre Agraria, en las que las organizaciones sociales diagnosticaron la criminalización como un problema contra el cual expresarse, apelaron a que esta cesara y exigieron la libertad de quienes habían sido judicializados y privados de su libertad en el contexto de movilización (Cruz, 2012; Cumbre Agraria, s. f.).

La relación provocadora de la criminalización frente a la protesta también se evidencia en la ineficacia estructural de la primera, pues durante

¹² La norma agregó el artículo 429C al Código Penal, con el que se estipularon agravantes y el incremento de la pena para la comisión de ese delito.

¹³ El proyecto fue presentado por los ministros de interior y justicia, Germán Vargas Lleras, y defensa nacional, Rodrigo Rivera Salazar, junto al entonces fiscal general de la nación, Guillermo Mendoza Diago.

los tres gobiernos de derecha, en lugar de reducciones significativas en la movilización, se advierte una tendencia al incremento. Así lo evidencia el CINEP hasta el año 2015 (Archila et al., 2019), y se confirmaría posteriormente con los picos de movilización que enfrentó el gobierno Duque durante los paros nacionales de los años 2019 y 2021, cuyas estadísticas en las movilizaciones son difícilmente superables en la historia colombiana.

b) Criminalización de nuevas conductas

La criminalización también institucionalizó la narrativa de orden público a través de la confección de nuevos delitos, esto es, la tipificación de nuevas conductas en la codificación penal. Esa vía destaca en el gobierno de Iván Duque, que, tras el arrinconamiento al que lo sometieron las protestas del 2019 y el 2021, reaccionó con la propuesta legislativa que resultó en la Ley 2197 de 2022. Mediante esta ley se agregaron al Código Penal los artículos 264A y 419D, respectivamente correspondientes al avasallamiento de bien inmueble y la obstrucción a la función pública¹⁴.

La norma indica que incurrirán en el primero de esos delitos quienes por sí mismos o por medio de terceros ocupen de hecho, invadan o desalojen un bien inmueble ajeno, con violencia o pacíficamente, de manera temporal o continua¹⁵. Se estipuló una pena de entre cuatro y diez años de prisión para esa conducta, que se incrementa y puede llegar a ser de entre cinco años y tres meses, y trece años cuando el hecho se realice “mediante el concurso de un grupo o colectivo de personas” y cuando el bien “avasallado” sea patrimonio del Estado, de dominio público, patrimonio cultural o inmuebles fiscales. Además, la pena puede ser todavía mayor, de entre seis y quince años, cuando el hecho se lleve a cabo mediante violencia o intimidación a las personas o recaiga sobre un bien con esas características y que además sea necesario para la prestación de un servicio público esencial.

¹⁴ En el mismo sentido, puede considerarse la creación de nuevos agravantes para conductas ya tipificadas, en lo que también fue prolífica la Ley 2197, con la que se endureció el trato a los delitos de invasión de tierras, daño en bien ajeno y violencia contra servidor público (ver tabla 1).

¹⁵ La norma también criminaliza el verbo usurpar en esas circunstancias. Sin embargo, este no corresponde a modalidades conocidas para ejercer las protestas sociales.

Claramente, con la amplia descripción del tipo penal se están criminalizando repertorios de protesta como las “liberaciones a la madre tierra” llevadas a cabo por comunidades indígenas, así como las tomas y plantones en edificaciones y otras instalaciones públicas, con las que todo tipo de organizaciones sociales han presionado a las instituciones estatales. Además, se prevé que contra esas conductas casi siempre se aplicarán penas agravadas, por ser realizadas colectivamente, con algún grado de intimidación sobre quienes ocupen los bienes de propiedad o uso estatal y al ser previsible la elección estratégica de esos bienes cuando sirven a la prestación de un servicio público esencial.

En un sentido muy similar, la obstrucción a la función pública criminalizó a quien con violencia o amenazas promueva o instigue a otros para que obstruyan, impidan o dificulten la realización de cualquier función pública. La descripción del tipo penal es confusa y amplia, tanto que puede adecuarse a la acción de una persona que ataca físicamente a otra para evitar que cumpla su función pública, pero también para quien impida el ingreso de funcionarios a edificaciones públicas —según el repertorio de protesta mencionado antes, el “avasallamiento de inmuebles”— o la labor de quien defiende los derechos humanos y, en medio de la algarabía, advierte a un policía sobre la falta disciplinaria que puede acarrear un determinado procedimiento que adelanta. A propósito de este ejemplo —no tan— hipotético, la pena base del delito es de entre tres y cinco años, pero puede llegar a oscilar entre cinco y siete años y cinco meses “cuando la conducta busque obstruir o impida la ejecución de órdenes de captura o procedimientos militares o de policía que estén regulados a través de la ley o reglamento”, según lo establece el Código Penal en el artículo 429D.

Por la misma vía, con la Ley 2197, se agregó al Código Penal el artículo 353B, con el que se agravó la pena para el delito de obstrucción a vías que afecten el orden público, entre otras causales, por el empleo de medios de cuyo uso pueda resultar un peligro común. De igual manera, el uso de esos medios se aludió en esa ley, al agregar el artículo 429C al Código Penal, para tipificar circunstancias de agravación punitiva para la violencia contra servidor público.

La inventiva normativa del gobierno Duque para la criminalización de conductas que eventualmente se cometen durante las protestas también se expresó mediante la modificación a normas preexistentes, particularmente del artículo 348 del Código Penal, que tipifica la instigación a delinquir. Con la Ley 599 del 2000 se aprobó la imposición de multas para quienes incurrieran en esa conducta y penas de prisión de entre cinco a diez años

para cuando la incitación fuera a conductas muy graves, como el genocidio, homicidio agravado, desaparición forzada de personas, secuestro, secuestro extorsivo, tortura, traslado forzoso de población, desplazamiento forzado y homicidio con fines terroristas. Con la Ley 890 de 2004, la pena se incrementó a un margen de entre seis años con seis meses y quince años de prisión para estos últimos casos. Con la “ley de seguridad ciudadana” de Duque se incrementó aún más la pena, con privaciones de la libertad de entre diez y veinte años, y junto a los delitos enunciados, se agregó en ese listado la instigación a la violencia contra servidor público.

Durante la coyuntura de los paros nacionales de 2019 y 2021, el gobierno Duque condicionó la legitimidad de las protestas a que los manifestantes no incurrieran en conductas prohibidas. La inventiva gubernamental para confeccionar nuevos delitos es una respuesta a los repertorios de esas protestas, con la que el gobierno además sostuvo su narrativa, redujo los ámbitos de acción de la ciudadanía durante las manifestaciones y respaldó y amplió el campo de acción de funcionarios policiales y judiciales contra la protesta.

c) Invocación de delitos estipulados durante estados de excepción

La narrativa de orden público y el acudimiento a medidas punitivas para impedir, reprimir o regular las protestas sociales no es un asunto exclusivo de los gobiernos Uribe, Santos y Duque, sino que sus antecedentes datan de al menos cincuenta años atrás¹⁶. Para ello, durante la segunda mitad del siglo XX, los mandatarios acudieron a la declaración del estado de sitio, vigente por el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, y de la conmoción interior, vigente por el artículo 213 de la Constitución de 1991.

Las dos son figuras del estado de excepción, en el que se suspende el derecho ordinario y con él las garantías y libertades ciudadanas, así como se otorgan potestades a los gobiernos para legislar y juzgar, normalmente en cabeza de otros poderes públicos¹⁷. El temor de las élites, la comodidad que

¹⁶ Desde mediados del siglo XX, tras la experiencia de El Bogotazo, las élites vieron en las protestas un riesgo insurreccional, que no solo alteraba el orden público, sino que incluso amenazaba la soberanía, pues en las expresiones masivas de inconformidad leyeron “planes” desestabilizadores y formas de la “amenaza” interna del comunismo (Orozco, 1992).

¹⁷ Por tanto, las normas originadas en estados de excepción tienen por lógica la inversión del principio de legalidad. Con ellas se valida la ampliación de las competencias institucionales y la limitación de las libertades. Originalmente,

la excepcionalidad proporciona a los gobernantes y la pretendida eficacia que se ha otorgado a las medidas institucionalizadas —y no institucionalizadas— de violencia estatal, conllevaron a que la excepción se convirtiera en la regla. Esto hizo que se configurara un “sistema penal de excepción”, que se perpetuó con continuas y extensas declaraciones de sitio o conmoción interior¹⁸ y con la integración de sus medidas en el derecho ordinario (Iturralde, 2010). La protesta siempre fue uno de los blancos predilectos para los gobernantes (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos [CSPP] y Programa de Garantías para la Paz, 2021).

La integración de medidas excepcionales en el derecho ordinario —su normalización— también fue un mecanismo de criminalización de la protesta en los gobiernos de Uribe, de Santos y de Duque.

En el caso de la Ley 1453 de 2011, el reciclaje de la normativa de excepción contra la protesta se hizo con la integración de un tipo penal que no estaba en la legislación ordinaria, pero que replicaba una medida del Decreto Legislativo 2195 de 1976, emitido durante el estado de sitio declarado por Alfonso López Michelsen. Esa norma establecía arresto incommutable de hasta ciento ochenta días para quienes obstaculizaran el tránsito de personas o vehículos en vías públicas. La “ley de seguridad ciudadana” de Santos hizo lo propio, agregando el artículo 353A al Código Penal colombiano. Con este artículo que dispuso una pena de entre dos y cuatro años de prisión para quien:

Por medios ilícitos, incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo.

La cantidad de derechos afectados que supuso la norma del 2011 fue tan amplia como la disposición excepcional de 1976, a tal punto que implicaron todo bloqueo vial, repertorio usual de las protestas sociales, lo que generó un alcance excesivo y contrario a los derechos fundamentales que ese ejercicio político contiene¹⁹.

ese principio dicta que al Estado “le está prohibido todo aquello que no está expresamente permitido en la Ley” y a los particulares “les está permitido todo aquello que no está expresamente prohibido en la ley”.

¹⁸ Según García Villegas (2008), entre 1970 y 1991, el país estuvo bajo la figura del estado de sitio durante el 82 % de ese tiempo.

¹⁹ Por eso la Corte Constitucional tuvo que aclarar en la Sentencia C-742 de 2012 que, frente a la manifestación pública y pacífica, la libertad legislativa no puede

Otro medio por el que se llevó a cabo el reciclaje de normas de excepción consistió en la integración de variantes específicas dentro de normas ordinarias ya existentes. Por ejemplo, en la Ley 2197 de 2022 se incluyó un nuevo agravante para la pena de la obstrucción a las vías públicas que alteren el orden público, que de dos a cuatro años de prisión se incrementó a un margen de entre tres y seis años con seis meses si se lleva a cabo empleando “máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten”. El uso de esos elementos también había sido ilegalizado mediante los decretos legislativos 2195 de 1976 y 1923 de 1978.

d) “Subversivo”, “terrorista” o “vándalo”: el mismo sentido criminógeno contra la protesta

Los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez fueron emblemáticos para los posicionamientos de la derecha colombiana, pues la política de “seguridad democrática” se fundó en reivindicar la solidez del sistema formal y procedimental de la democracia colombiana y la negación del conflicto armado. En la narrativa gubernamental perdió validez la enunciación del carácter político de toda violencia de impugnación al orden social y político colombiano y, en cambio, desde las guerrillas hasta las protestas violentas fueron adjetivadas como “terroristas”, punto de partida desde el que la criminalización se convirtió en un cimiento sustancial para sus gobiernos.

El modo indiferenciado con que el gobierno Uribe asumió toda violencia opositora al orden no distó de lo que ya se había forjado décadas atrás, desde el discurso teórico y doctrinario de la Seguridad Nacional. Según este, la conflictividad social y política gira en torno a la “amenaza” que se gesta al interior de los países, en el que las guerrillas no solo se componen del engranaje armado, sino también de su concatenación con sectores políticos y sociales, cuyas prácticas —como las protestas— se estigmatizaron y criminalizaron como afines, funcionales u orgánicas de los grupos guerrilleros.

“desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho”. Por tanto, en la sentencia se condicionó la constitucionalidad de ese delito, solo si efectivamente se usan medios ilícitos, las vías fueron obstruidas y si ello se hizo, de modo tal “que atentó en realidad contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo”.

En consecuencia, Uribe y su gobierno afianzaron la militarización de la narrativa, que en los gobiernos de Santos y Duque no desapareció, pero se intercaló con denominaciones “más civiles” para las protestas. En esa linealidad temporal, la adjetivación del “subversivo” —muy en boga durante el siglo XX— fue sustituida, iniciando el nuevo siglo, por la del “terrorista”, para luego convivir con la del agente de intereses político-electorales ocultos y el “vándalo”.

Aunque el reconocimiento de la protesta parece haber ganado espacio, la delimitación gubernamental de sus expresiones legítimas e ilegítimas, la invocación de derechos afectados al resto de la ciudadanía y el señalamiento a la supuesta “infiltración” de intereses ocultos —“subversivos”, “terroristas”, “electorales” o “vandálicos”— fueron cimiento para que la derecha criminalizara la protesta y se respaldara el uso de la violencia institucional.

PETRO: LA NARRATIVA DEL CAMBIO Y SUS VARIANTES DEMOCRÁTICAS Y POPULISTAS

Desde el inicio del gobierno de Gustavo Petro, las declaraciones sobre la protesta han sido diferentes a las de sus antecesores. Se ha construido una narrativa del “cambio”, a la luz del cual se codifica la protesta. Por una parte, el gobierno actual se autodefine como el resultado de intensas movilizaciones sociales que exigían un cambio y, simultáneamente, plantea que las reformas que institucionalizan esta transformación solo pueden darse si hay una ciudadanía movilizada. De otro lado, en este discurso se asume que todo cambio genera resistencias en las que se ensamblan protestas reaccionarias.

En la posesión del nuevo gobierno, Petro dio cuenta de los principales elementos de la narrativa del cambio. En primer lugar, planteó la llegada de una nueva época —“lo que viene es un cambio de verdad, un cambio real”— impulsada por la ciudadanía: “lo que [el electorado] le ha gritado al país, lo que le ha gritado precisamente a la historia, es que a partir de hoy Colombia cambia, Colombia es otra”. En segundo lugar, caracterizó el cambio como un proceso de integración y superación de la fragmentación social:

El cambio consiste precisamente en dejar el odio atrás; el cambio consiste precisamente en dejar los sectarismos atrás. Las elecciones más o menos mostraron dos Colombias cercanas en términos de votos. Nosotros queremos que Colombia, en medio de su diversidad, sea una Colombia, no dos Colombias. (RCN Radio, 2022)

En tercer lugar, la integración se lograría mediante el *reconocimiento* de sectores sociales excluidos. De un modo general, se trataría de un reconocimiento general de las “rebeldías contra la injusticia”, “contra la discriminación” y “contra la desigualdad” (RCN Radio, 2022). En alusión a identidades específicas, se refirió a la “mayoría silenciosa de campesinos, de indígenas, de mujeres, de jóvenes” (RCN Radio, 2022) que se movilizó en las protestas contra el gobierno de Iván Duque, que antecederon al triunfo electoral de Petro.

Finalmente, declaró que el cambio tiene profundidad histórica. Se trataría de siglos de resistencia que el gobierno encarna: “somos parte apenas de un acumulado de una resistencia que ya tiene cinco siglos [...] somos la sumatoria de la resistencia de Colombia” (RCN Radio, 2022). En la posesión del nuevo gobierno, la vicepresidenta Francia Márquez mencionó que:

Después de doscientos catorce años, logramos un gobierno del pueblo, un gobierno popular, el gobierno de la gente de las manos callosas, el gobierno de la gente de a pie, el gobierno de los nadies y las nadies de Colombia. (RCN Radio, 2022)

Durante los primeros dos años del gobierno de Petro, la narrativa del cambio ha oscilado entre dos variantes: una versión democrática y otra versión populista²⁰. En el primer caso, la protesta es clasificada como una acción que fortalece la vida democrática, mientras que en el segundo hay una oposición pueblo/élite que distingue manifestaciones legítimas (populares) e ilegítimas (reaccionarias).

a) La protesta como acción democrática

La versión de la protesta como acción democrática se expresa de dos maneras: como reconocimiento a sectores excluidos que protagonizaron las protestas sociales durante los gobiernos anteriores y como garantía para la movilización de la oposición política. El reconocimiento a sectores excluidos se evidenció anteriormente en la descripción de la narrativa del cambio y se vincula con la idea de que la transformación que encarna el gobierno consiste en la llegada a posiciones de poder de actores sociales

²⁰ Democracia y populismo no son necesariamente antagónicos. De hecho, proyectos populistas pueden tener como intención y/o efecto la profundización de la democracia (Morgan, 2021). No obstante, es posible distinguir entre discursos democráticos que se basan en la oposición democracia/autoritarismo y discursos populistas que se construyen sobre la oposición pueblo/élite (Alexander, 2021).

históricamente excluidos. Durante el discurso de posesión, la vicepresidenta Francia Márquez se identificó con una identidad doblemente excluida: “soy la primera mujer afrodescendiente de Colombia, soy su vicepresidenta” (RCN Radio, 2022).

La idea de garantías para la movilización de la oposición también estuvo presente desde el discurso de victoria presidencial. Allí manifestó que “hacer la paz” significaría que no se utilizaría “el poder en función de destruir al oponente, significa que nos perdonamos, significa que la oposición [...] será siempre bienvenida en el Palacio de Nariño para dialogar sobre los problemas de Colombia” (RCN Radio, 2022). En este sentido, planteó la idea de un *gran acuerdo nacional* para dialogar en torno a las reformas necesarias para hacer real el cambio. Este mensaje estuvo presente desde las primeras marchas convocadas por sectores de oposición al gobierno y Petro fue explícito en el vínculo entre esta garantía, la democracia y la transición hacia una sociedad en paz.

b) La versión populista del cambio

Progresivamente, Petro inició un desplazamiento populista en su narrativa. Planteó que los sectores populares debían manifestarse para presionar al Congreso en favor del trámite de las reformas sociales de su agenda de gobierno. El 27 de septiembre del 2023, en una alocución dirigida a “la ciudadanía que se moviliza por la vida” afirmó que “el cambio solo es posible si el pueblo se moviliza”. Momentos antes había dicho: “queremos un pueblo organizado. Esa es la estrategia del gobierno. Si tenemos un pueblo movilizad, a este gobierno no lo van a tumbar” (Presidencia de la República de Colombia, 2023).

Se trata de un desplazamiento desde la idea de un gobierno que sigue al pueblo hacia la idea de un pueblo que sigue al gobierno: “¿cuál es la estrategia nuestra?, ¿cuál es la estrategia del gobierno del presidente de la República? Movilizar al pueblo como lo estamos haciendo. Movilizar y movilizar” (Presidencia de la República de Colombia, 2023). En este discurso, Petro planteó claramente la oposición pueblo-élite:

Desde esta plaza llena, desde las plazas llenas de Colombia en las grandes ciudades, donde el pueblo nos ha acompañado, yo interpele a, llamémosla, la oligarquía colombiana o el establecimiento, si les parece mejor, o a quienes han gobernado tradicionalmente este país, a quienes tienen el poder económico, a quienes tienen poderes que no son elegidos por el pueblo, pero a veces son más poderosos que el presidente mismo. A esa élite colombiana yo la interpele desde esta plaza llena de gente, de pueblo. (Presidencia de la República de Colombia, 2023)

La construcción discursiva contra la élite se cristalizó con mayor contundencia el 6 de marzo de 2024, en respuesta a las movilizaciones convocadas por sectores de derecha. Durante la posesión de Alexander López Maya como director del Departamento Nacional de Planeación, Gustavo Petro planteó que habría un cambio en la asignación de recursos, previamente concentrados en pocas zonas altamente desarrolladas y ahora distribuidos para beneficiar a regiones marginadas. Se trataría de una decisión gubernamental más en el camino de un cambio que naturalmente encontraba resistencias por parte de sectores privilegiados:

Hoy tenemos manifestaciones que no quieren cambiar el país. Está bien, siempre habrá fuerzas que, saliendo de los privilegios, no quieren perderlos. Pero las fuerzas volcánicas de la sociedad indudablemente quieren una transformación de Colombia porque no se vive bien. (Presidencia de la República de Colombia, 2024)

El 21 de abril, en respuesta a las nuevas movilizaciones, esta vez de mayor tamaño, Petro publicó un trino en el que empezó aludiendo a la versión de la protesta como acción democrática y como derecho: “a las marchas se les respetó al máximo, como se seguirá haciendo. Una de las características centrales de mi gobierno es respetar la libertad de expresión y los derechos de la gente” (Petro, 2024). No obstante, enseguida se desplazó hacia la versión populista mediante una inflación narrativa que asociaba las marchas a proyectos golpistas: “El principal objetivo de las marchas es gritar ‘fuera Petro’ y derrocar el gobierno del cambio. Este proceso ya inició y es un golpe blando que anula la decisión popular por el cambio en el año 2022” (Petro, 2024). En esta polarización narrativa, Petro asocia las marchas a un pasado violento y mafioso, y se posiciona a sí mismo como la encarnación de las ideas de cambio, futuro, paz, democracia y pueblo. La protesta es ilegítima, entonces, cuando busca la conservación de un orden considerado injusto.

En este nuevo marco, la propuesta de acuerdo nacional también adquirió un tono distinto. En la versión de la protesta como acción democrática, el acuerdo nacional es entre sectores políticos distintos. En la versión populista, el acuerdo nacional es entre pueblo y élite: “desde este pueblo les hemos propuesto [a la élite] un acuerdo nacional” (Presidencia de la República de Colombia, 2023). En ambos casos, se sostiene la idea de que es necesario un pacto para que haya cambio, entendido como “justicia social y equidad”:

No se trata de dividir al país, ya viene dividido. Se trata de que suene también la voz popular. Ante estas voces diferentes, el gobierno buscará caminos de entendimiento. Si la derecha quiere burlar las elecciones e irrespetar el voto del pueblo no habrá entendimiento. El pacto nacional es por el futuro y no por el pasado. (Petro, 2024)

Este desplazamiento populista se puede rastrear en la convocatoria al primero de mayo del 2023, cuando se indicó la necesidad de que los trabajadores expresaran su respaldo al gobierno. También en los llamados de respaldo popular ante las demoras en la designación de un nuevo fiscal. De esta manera, la narrativa del cambio en el gobierno de Gustavo Petro encierra un giro a la izquierda, matizado según la versión, democrática o populista, que tenga mayor peso.

En ambas versiones, la narrativa del cambio parte del reconocimiento de sectores históricamente excluidos que han acudido y acuden a protestas legítimas para expresar sus reivindicaciones. El fortalecimiento del reconocimiento constituye una dimensión del giro a la izquierda que, en la versión democrática de la protesta, es reforzada por un afianzamiento de la dimensión participativa. Por el contrario, en la versión populista, la participación solo es considerada legítima cuando proviene de los sectores populares. En estos casos, se supone que la protesta impulsa al gobierno, entendido como encarnación de un pueblo que pide cambios necesarios e incontestables.

EL REFLEJO VAPOROSO DE LA NARRATIVA DEL CAMBIO EN LA DESCRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA

La narrativa del cambio durante el gobierno de Petro contiene un anuncio de profundidad histórica que se matiza en sus variantes democrática y populista. En la primera, reconoce la participación política mediante las protestas; en la segunda, pretende que algunas de esas movilizaciones sean de respaldo al gobierno y en contra del establecimiento, así como señala a otras como parte del ensamblaje para ejecutar un golpe de Estado “blando” contra el gobierno.

En esa vía, el poco tiempo corrido desde el inicio del gobierno, en comparación con décadas del proceso de diseño e implementación de la derecha en los gobiernos, así como las contingencias gubernamentales, han hecho que la institucionalización de esa narrativa tenga algunos intentos de desarrollo que pueden considerarse importantes, pero moderados o a medio camino.

Un giro esencial hacia la izquierda implicaría una agresiva agenda de descriminalización de los repertorios que se llevan a cabo en las protestas, es decir, su desaparición del Código Penal o la reducción de sus penas, así como trascender del reconocimiento formal de la protesta al diseño de formas institucionales proclives a ese mecanismo de participación y al reconocimiento

de quienes acuden a él. Sin embargo, la descriminalización en el gobierno de Petro, en el plano legal ha consistido en la radicación del proyecto de Ley 336 (en Cámara) y Ley 227 (en Senado) de 2023, “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”, iniciativa liderada por el entonces ministro de justicia Néstor Osuna.

En el proyecto legislativo se estipuló una forma distinta de ver las protestas, quienes participan de ella e incluso de quienes cometen delitos en su contexto, pues en su exposición de motivos, el entonces ministro Osuna acudió a la Sentencia T-637 de 2001 de la Corte Constitucional y sostuvo que la concepción participativa de la democracia tiene su primera y más clara manifestación “en la manera como se comprende al ciudadano como tal” (Osuna, 2023, p. 47). Por esa vía, el proyecto contuvo algunas iniciativas favorables a las personas judicializadas por hechos ocurridos en contextos de protesta, dirigidas principalmente en contra de prácticas de criminalización secundaria llevadas a cabo por funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, jueces y magistrados penales, aupados por la narrativa de orden público y la criminalización impulsada por los gobiernos de derecha.

En ese sentido, con el proyecto de ley se buscó diferenciar los delitos contra los servidores públicos de los demás que atentan contra la administración pública. Con esa diferenciación, el gobierno de Petro esperó que las personas procesadas o condenadas por violencia contra servidores públicos, obstrucción a la función pública y perturbación de actos oficiales —los dos primeros, de recurrente comisión en contextos de protesta social— no fueran excluidas de la posibilidad de otorgamiento de libertades, medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, sustitución de medidas penales, beneficios y subrogados penales, principios de oportunidad, beneficios administrativos, consulta pública de antecedentes penales, registro de sanciones y condenas que conlleven o consistan en inhabilidad²¹.

En general, la perspectiva gubernamental desde la que se fundamentó el proyecto de ley fue contraria a la noción relacional punitivista sostenida por la derecha, con lo cual se pretendían medidas más indulgentes con quienes incurrían en delitos de menor gravedad. Entre estos, el

²¹ Esa pretensión se evidenció en los artículos 6, 9, 11, 28, 29, 61, 72, 73, 74, 78, 79 y 81, que modificaban normas del Código Penal, del Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Decreto Ley 19 de 2012 y la Ley 1952 de 2019.

gobierno de Petro consideró las conductas ilícitas cometidas durante las protestas, enlistando a algunas que habían sido criminalizadas por los gobiernos de derecha.

Por eso, y también como respuesta a las prácticas de criminalización secundaria por parte de jueces y fiscales, los artículos 21 y 22 del proyecto de ley buscaron limitar el uso de los delitos de concierto para delinquir y terrorismo para la criminalización de personas por hechos ocurridos en contextos de protesta. Para ello, se propusieron parágrafos similares en los artículos 340 y 343 del Código Penal, en los que se establecía que: “En ningún caso se entenderá que las conductas que se desarrollan en el marco de la protesta social, el ejercicio de la libertad de reunión, asociación o manifestación, pueden dar lugar a la configuración” de esos delitos²².

Al respecto, el entonces ministro Osuna aludió a que el uso del concierto para delinquir y el terrorismo para judicializar hechos asociados a la protesta no solo afectan la proporcionalidad como principio para el juzgamiento de personas que hubieren incurrido en conductas ilícitas durante las protestas, sino que también conlleva “una estigmatización de las personas que participaron o participan activamente en las manifestaciones” (Osuna, 2023, p. 47).

La pretensión reformista del gobierno de Petro frente a hechos asociados a las protestas devela una contradicción profunda en la forma en que estos han sido asumidos. A diferencia de la tendencia en la derecha, el proyecto de ley no los equiparó con tipos penales propios del conflicto armado y la “criminalidad organizada”. Esa nueva noción se notó en la exclusión taxativa del terrorismo y el concierto para delinquir en la judicialización de hechos ilícitos llevados a cabo en las protestas, así como en la exclusión implícita de algunos de esos hechos del listado en que estaban el genocidio, el terrorismo o el secuestro, conductas excluidas de subrogados, y beneficios penales y administrativos.

²² Respecto al terrorismo, ya el entonces fiscal general, Eduardo Montealegre Lynett, había emitido la Directiva 008 de 2016, en la que se declaraba que “el tipo penal de terrorismo no debe ser utilizado, en ninguna circunstancia, para reprimir las conductas violentas en que se incurra en una manifestación”. En la directiva se iba más allá, pues se sugería que, ante la judicialización de hechos de violencia en contexto de protestas sociales, se acudiera a la asonada, único delito político tipificado en el Código Penal y que se adecua a esos hechos. Esa directiva fue derogada por la Directiva 002 de 2021, suscrita por Francisco Barbosa, fiscal general para esa fecha, y en la que se introdujo la posibilidad de que el terrorismo fuera usado para hechos ocurridos en las protestas.

Con lo dicho, es claro el desmontaje del discurso militarista y criminógeno de la narrativa de orden público. Sin embargo, el gobierno de Petro no se alejó completamente de esa narrativa y se acercó al discurso civil. Quizá en una lectura de la correlación de fuerzas políticas opositoras al gobierno y ciñéndose a las reglas del Estado de Derecho —que conciben como un deber estatal la persecución a los delitos—, en la propuesta legislativa se cuidó de dejar en claro que no se busca la impunidad sobre los delitos cometidos en contextos de protesta, sino de no excederse en su criminalización.

En esa línea, no fueron tocados los demás tipos penales que los gobiernos de derecha habían criminalizado mediante la tipificación de nuevas conductas, incremento de penas para las ya tipificadas y el reciclaje de medidas de los estados de excepción, incluso algunos fueron enunciados como posibles delitos cometidos en las protestas. Pese a ello, el proyecto de ley no tuvo buen recibo en el Congreso de la República, donde fue archivado.

Sumado al proyecto de ley, debe observarse que desde el gobierno no hay iniciativas para criminalizar la protesta, pero tampoco de reformas legales que vayan en un sentido contrario. La agenda legislativa gubernamental ha priorizado ámbitos que se circunscriben a la izquierda política, particularmente en la redistribución de bienes y derechos que atiendan a la superación de las desigualdades²³.

En medio de esos trámites y las contingencias propias de la política nacional²⁴, el gobierno se ha inscrito en una nueva versión del discurso civil en la narrativa de orden público. La variante populista de la narrativa del cambio —que no desdice de la protesta como forma de participación incluso la reivindica cuando se trata de manifestaciones afines a sus propuestas y proyectos, y apunta a la implementación de medidas menos drásticas para su tratamiento penal—; también recae en el señalamiento de las protestas disidentes como amenazas al orden público, sin sindicarlas de ser expresiones de la guerra, pero sí en aquella versión que señala a sus partícipes como “operadores” de agendas y planes oscuros, destinados a la alteración del ordenamiento constitucional mediante un “golpe blando”.

²³ Así se evidencia con la intensa agenda legislativa para proyectos de reformas a la salud, al sistema pensional, al sistema laboral y a la educación.

²⁴ Tácticas de sabotaje de congresistas opositores a los proyectos de ley, la incisiva vigilancia de los medios de comunicación con alta influencia en la opinión pública y las campañas deliberadas de desprestigio.

CONCLUSIONES

Los gobiernos de derecha, particularmente los presididos por Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque, se caracterizaron por la continuidad en una narrativa de orden público contra la protesta, según la cual ese tipo de manifestaciones son infiltradas por expresiones de amenaza al orden, provenientes de grupos armados o sectores políticos partidistas.

Así, la protesta ha sido concebida como amenaza al orden, en el marco de una perspectiva sustentada en la idea de que una mayor represión reduce la recurrencia en la comisión de los hechos reprimidos. En consecuencia, la criminalización se ha utilizado como un mecanismo para institucionalizar la narrativa de orden público, mediante el aumento de penas, la tipificación de nuevos delitos o la reutilización de medidas originarias de estados de excepción, con el propósito de impedir la comisión de conductas violentas o problemáticas.

La narrativa del “cambio” del gobierno de Petro frente a la protesta ha derivado en las variantes democrática y populista: la primera que la reconoce como un mecanismo de participación política y la segunda que integra algunas movilizaciones provenientes de la sociedad en el respaldo a su gobierno, así como cuestiona las opositoras como parte del ensamblaje de un “golpe blando” en su contra.

Institucionalmente, en el plano de la descriminalización, el gobierno integró a las protestas y su tratamiento judicial como uno de los puntos para humanizar al sistema penal colombiano. Con ello, contrarió la tendencia política de la derecha, pues pretendió aligerar la dureza punitiva contra conductas problemáticas llevadas a cabo en ese tipo de manifestaciones y las desligó del conflicto armado. Sin embargo, aunque las medidas propuestas contuvieron hondas contradicciones con el discurso militarista o bélico de la narrativa de orden, las reformas en materia penal han sido tímidas, pues no intervienen la mayoría de los delitos con los que la derecha ha criminalizado a la protesta, persistiendo las altas penas, los tipos penales con los que han ampliado cada vez más el espectro de conductas en las protestas que han sido definidas como criminales y las normas de excepción normalizadas como ordinarias, estando la descriminalización a medias.

En suma, los cambios en la narrativa giran a la izquierda, pero las reformas institucionales para la descriminalización aún carecen de la profundidad histórica que anunció el presidente Gustavo Petro en su posesión. El de la narrativa y el tratamiento penal a la protesta es un giro a medio camino y hacia la izquierda.

REFERENCIAS

- Alexander, J. (2021). Introduction: The Populist Continuum form Within the Civil Sphere to Outside It. En J. Alexander, P. Kivisto y G. Sciortino (eds.), *Populism in the Civil Sphere* (pp. 1-16). Polity.
- Alexander, J. C. (2018). *La esfera civil*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Archila, M., García, M., Parra, L. y Restrepo, A. M. (2019) *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia 1975-2015*. Fundación Centro de Investigación y Educación Popular; Programa por la Paz CINEP-PPP.
- Bobbio, N. (1996). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Congreso de la República de Colombia. (2000, 24 de julio). Ley 599 de 2000. *Por la cual se expide el Código Penal*. Diario Oficial n. ° 44.097. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html
- Congreso de la República de Colombia. (2004, 7 de julio). Ley 890 de 2004. *Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal*. Diario Oficial n. ° 45.602. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0890_2004.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 24 de junio). Ley 1453 de 2011. *Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*. Diario Oficial n. ° 48.110. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1453_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 28 de enero). Ley 1952 de 2019. *Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*. Diario Oficial n. ° 50.850. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html
- Congreso de la República de Colombia. (2022, 25 de enero). Ley 2197 de 2022. *Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n. ° 51.928. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2197_2022.html
- Constitución Política. (1886). Artículo 121. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?id=1826862>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 212. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 n. ° 4, 5, 8, 9, 20, 23, 26A, 66, 76 y 103*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr007.html#213
- Coronell, D. (2005, 16 de abril). El clon. El gobierno quiere clonar a Luis Camilo, y ya hay materiales para esa “oveja Dolly”. *Semana*. <https://www.semana.com/el-clon/71990-3/>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2001, 15 de junio). Sentencia T-637/01 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-637-01.htm>

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742/12 (María Victoria Calle Correa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-742-12.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2018 7 de marzo). Sentencia C-009/18 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-009-18.htm>
- Crettiez, X. (2009). *Las formas de la violencia*. Waldhuter Editorial.
- Cruz, E. (2012). La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia. *Ciencia Política*, (14), 140-193. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41520/43134>
- Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP) y Programa de Garantías para la Paz. (2021). Lo absurdo sobre lo obvio. Criminalización histórica al reclamo y defensa de los Derechos Humanos en Antioquia. <https://co.boell.org/sites/default/files/2021-04/Lo%20absurdo%20sobre%20lo%20ovio.%20Criminalizacio%CC%81n%20defensa%20de%20los%20derechos%20humanos%20en%20Antioquia%20%281%29.pdf>
- Cumbre Agraria. (s. f.). Pliego de exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/03/PLIEGO-CUMBRE-AGRARIA-FINAL.pdf>
- Della Porta, D. (1999). Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 100-142). Itsmo.
- El Espectador. (2008, 27 de septiembre). Uribe dice que el paro de corteros de caña sí está infiltrado por las Farc. <https://www.elespectador.com/judicial/uribe-dice-que-el-paro-de-corteros-de-cana-si-esta-infiltrado-por-las-farc-article-40717/>
- El Espectador. (2021, 4 de mayo). *Paro Nacional: “La ciudadanía debe agradecer la labor de la Policía”, Iván Duque* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=dN_6Fgnmr84
- Fiscalía General de la Nación. (2016). Directiva n. ° 008 de 2016. *Por medio de la cual se establecen lineamientos generales con respecto a delitos en los que se puede incurrir en el curso de la protesta social*.
- Fiscalía General de la Nación. (2021). Directiva n. ° 002 de 2021. *Por medio de la cual se establecen lineamientos generales para la priorización en la investigación y acusación de delitos*.
- García, M. (2008). Un país de estados de excepción. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/un-pais-de-estados-de-excepcion-article-43317/>
- Giesen, B. (2011). Ritual, power and style: the implications of negara for the sociology of power. En J. Alexander (ed.), *Interpreting Clifford Geertz: cultural investigation in the social sciences* (pp. 167-177). Palgrave Macmillan.
- Gustavo Petro [@petrogustavo]. (2024, 21 de abril). “Las manifestaciones contra el gobierno tuvieron más o menos 250.000 personas en todo el país, fueron fuertes en su orden en Medellín, Bogotá y Bucaramanga...”. <https://x.com/petrogustavo/status/1782163476388925868?lang=es%29->

- Histórico Presidencia de la República. (2004, 10 de septiembre). Declaraciones 10 de Septiembre 2004. http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/consejo_popayan.htm
- Histórico Presidencia de la República. (2008, 15 de octubre). Movilidad en la Vía Panamericana está garantizada: Director de la Policía. <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/15/10152008.html>
- Iturralde, M. (2010). *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*. Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.
- La Silla Vacía. (2021, 12 de febrero). Luis Camilo Osorio Isaza. <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/luis-camilo-osorio-isaza/>
- Morgan, M. (2021). Populism's Cultural and Civil Dynamics. En J. Alexander, P. Kivisto, Peter y G Sciortino, G. (eds.), *Populism in the Civil Sphere* (pp. 17-43). Polity.
- Orozco, I. (1992). *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*. Editorial Temis.
- Osuna, N. (2023). Exposición de motivos proyecto de Ley 336 de 2023, Cámara de representantes, “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”.
- Presidencia de la República de Colombia. (1976, 18 de octubre). Decreto 2195 de 1976. *Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público*. Diario Oficial n. ° 34.675.
- Presidencia de la República de Colombia. (1978, 6 de septiembre). Decreto 1923 de 1978. *Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados*. Diario Oficial n. ° 35.101.
- Presidencia de la República de Colombia. (2012, 10 de enero). Decreto Ley 19 de 2012. *Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Diario Oficial n. ° 48.308. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html
- Presidencia de la República de Colombia. (2013, 24 de agosto). *Protestas SÍ, bloqueos NO* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=vTd6ePG-do>
- Presidencia de la República de Colombia. (2019, 22 de noviembre). *Alocución del Presidente de la República, Iván Duque Márquez - 22 de noviembre de 2019* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=smxnmCfGEuk>
- Presidencia de la República de Colombia. (2021a, 5 de mayo). *Presidente Iván Duque anunciando acciones contra el vandalismo de los últimos días en el país* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=cO7V0p-Ouks>
- Presidencia de la República de Colombia. (2021b, 28 de abril). *Especial televisivo 'Prevención y Acción' - 28 de abril de 2021* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=09kjaARQ18M>
- Presidencia de la República de Colombia. (2023, 13 de febrero). Ley 336 de 2023. https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-02/P.L.336-2023C%20%28POLITICA%20CRIMINAL%20Y%20PENITENCIARIA%29_0.pdf

- Presidencia de la República de Colombia. (2023). Ley 227 de 2023.
- Presidencia de la República de Colombia. (2023, 27 de septiembre). *Presidente Gustavo Petro se dirige a la ciudadanía que se moviliza por la Vida - 27 de septiembre* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=C1pkxt7cdos>
- Presidencia de la República de Colombia. (2024, 6 de marzo). *Presidente Gustavo Petro posesiona a Alexander López Maya como director del DNP* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=xQ_S5civV48
- RCN Radio. (2022, 19 de junio). *Gustavo Petro: Discurso presidente electo* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=UfoiBbugf2c>
- Ruggiero, V. (2009). *La violencia política. Un análisis criminológico*. Anthropos.
- Sandoval, E. (1985). *Sistema penal y criminología crítica*. Editorial Temis.
- Semana. (2013, 18 de julio). El Gobierno señala que Robledo instiga los paros. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-gobierno-senala-robledo-instiga-paros/351320-3/>
- Smith, P. (2005). *Why War? The Cultural Logic of Iraq, the Gulf War, and Suez*. University of Chicago Press.
- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.
- Tognato, C. (2018). The Civil Life of the University: Enacting Dissent and Resistance on a Colombian Campus. En C. Tognato y J. C. Alexander (eds.), *The Civil Sphere in Latin America* (pp. 149-176). Cambridge University Press.
- Vargas, G., Rivera, R. y Mendoza, G. (2010). Exposición de motivos proyecto de ley número 164 de 2010, Senado, “por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre Extinción de Dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

Capítulo 5

Representación política de las víctimas del conflicto armado en los gobiernos de derecha e izquierda en Colombia (2002-2023)¹

DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA²
JOSÉ ALEJANDRO SANÍN EASTMAN³

INTRODUCCIÓN

La comparación de diferentes mecanismos y políticas de participación de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia entre 2002 y 2023 que se desarrolla en este capítulo, tiene, entre otros propósitos, hacer un aporte a los estudios sobre los cambios en la trayectoria y alcance de la representación política de las víctimas en los escenarios del posconflicto armado y construcción de la paz (Ceballos, 2022; Berrío, 2013; Delgado, 2015; Molano y Rengifo, 2018; Saffon y Tacha, 2018). El argumento central del trabajo es que los gobiernos de “derecha” concentraron políticas para una trayectoria de la representación formal de las víctimas centralizada y

¹ Este capítulo es resultado del proyecto de investigación “Circunscripciones transitorias especiales de paz: alcances y brechas de la representación especial subnacional en el posconflicto colombiano”, financiado con recursos del Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia. Acta 2022-53391.

² Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: didiher.rojas@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-8776-1149.

³ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: jose.sanin@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-0843-9419

orientada por el nivel nacional en contraste con las políticas e iniciativas de los gobiernos de centroizquierda e izquierda que, producto de los procesos de negociación de paz, reorientaron la trayectoria y alcance de la representación política de las víctimas desde el nivel subnacional.

Para ello se identifican las coyunturas críticas que dieron lugar a políticas y programas para la atención de las víctimas del conflicto armado durante el período analizado y se compara el alcance de estas en función del tipo de representación política de las víctimas. Asimismo, se compara el rol de tres actores con incidencia en el proceso de representación de las víctimas: los gobiernos, las organizaciones sociales y actores extrasistémicos (grupos armados que negocian con el Estado), con el fin de trazar los cambios en la dinámica y sentido de representación política de las víctimas desde el nivel asistencial del Estado nacional al de una representación política electoral de las víctimas construida desde el nivel subnacional.

En el trabajo se implementó un diseño de investigación mixto que combina el rastreo de procesos con el estudio de casos diversos. Entre los resultados y aportes teórico-metodológicos se encuentra la formulación de una tipología de la representación política de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, que resalta el valor del reconocimiento de dicho conflicto, los procesos de negociación de paz, la llegada de gobiernos de centroizquierda e izquierda, el rol del poder judicial en el cumplimiento de garantías para las víctimas y la participación de estas desde el nivel subnacional, como factores explicativos del aumento en el alcance de su representación política en escenarios del posconflicto armado.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS VÍCTIMAS, TRANSICIÓN POSBÉLICA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL: UN MARCO CONCEPTUAL

Los estudios sobre la participación política de las víctimas en Colombia (Ceballos, 2022; Berrío, 2013; Delgado, 2015; Molano y Rengifo, 2018; Saffon y Tacha, 2018) destacan el valor de las iniciativas gubernamentales y sociales con mayor incidencia política de las víctimas en escenarios del conflicto y posconflicto armado. Entre ellas, la creación de mesas territoriales para la participación, instrumentos y políticas gubernamentales, así como leyes de la República orientadas a la atención y a la reparación de las víctimas. No obstante, la comparación de dichos instrumentos y su incidencia en las trayectorias de la participación política y, particularmente, su relación con la representación política ha sido menos frecuente (Ceballos, 2023).

En ese mismo sentido, se ha priorizado el estudio de casos concretos como el de las mesas de fortalecimiento de la población desplazada, creadas a través de instrumentos legislativos como la Ley 387 de 1997, y orientadas fundamentalmente a la exigibilidad de derechos de las víctimas. También se promovieron medidas de reparación, aunque muchas veces sin contar con su participación directa, debido a la continuidad del conflicto armado (Molano y Rengifo, 2018).

En contextos de negociación de la paz con los grupos armados insurgentes, el enfoque de la participación de las víctimas se ha estudiado a partir de las iniciativas para la transición posbélica (Waardt, 2016). Es decir, se ha analizado su rol en el tránsito de la guerra a la paz, con base en la premisa de que su inclusión resulta fundamental para la estabilización del posconflicto en las zonas y regiones con mayor afectación por el conflicto armado.

En ese campo en particular se destaca el aumento en la legitimidad de las instituciones políticas diseñadas por el Estado para la atención de las víctimas, pero no cambios significativos en las condiciones para la incidencia real en el diseño institucional de la participación y representación política. De ahí la llamada participación política incipiente de los afectados por graves violaciones a los derechos humanos en los contextos de transición posbélica colombiana (Ceballos, 2023).

Si bien los procesos de negociación con los grupos armados en Colombia datan de principios de la década de 1980 (Valencia, 2019), las leyes y medidas orientadas a la participación política de las víctimas y su reconocimiento formal dentro de las iniciativas de reparación del Estado son relativamente tardías. De ahí también su denominación como incipientes. Este reconocimiento tardío incluye el efecto de la política de seguridad democrática de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) sobre lo que Ceballos (2023) denomina una gestión de paz fragmentada, en la que los derechos de las víctimas quedaron en segundo plano debido a los intereses del gobierno, enfocados en priorizar las negociaciones con paramilitares y organizaciones armadas contrainsurgentes mediante instrumentos legislativos como la llamada Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).

Con base en lo anterior, el reconocimiento formal de las víctimas del conflicto armado, así como de los mecanismos requeridos para su participación e incidencia política, se hicieron mayormente explícitos a partir del gobierno de Juan Manuel Santos, en el marco de la implementación de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras del año 2011. Al respecto, afirma Ceballos (2023):

No obstante existir críticas relacionadas con la incipiente posibilidad de intervenir en la política pública para la reparación a las víctimas, la aludida norma supuso un avance significativo en el reconocimiento de las dimensiones y componentes de justicia, reparación, verdad y garantías de no repetición; y a su vez, registra formalmente la existencia del conflicto armado interno. Esto contribuyó a que ‘las movilizaciones de las asociaciones de víctimas facilitar[an] la inserción progresiva de dichos actores en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones que les conciernen’. (p. 7)

Así, la trayectoria de la participación y representación política de las víctimas durante la transición posbélica puede nombrarse en dos sentidos (Saffon y Tacha, 2018): uno ofrecido desde el nivel nacional o “desde arriba” (*top-down*), relacionado con la atención brindada por las instituciones, aunque con una participación mínima o incipiente de estas; y otro impulsado desde el nivel subnacional o “desde abajo” (*bottom-up*), posterior al reconocimiento del conflicto armado y al establecimiento de procesos de negociación de paz, que abrió espacio para su participación.

En este último caso nos interesa particularmente el rol de las víctimas en el proceso de creación, reglamentación y elección de las llamadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (en adelante, CITREP) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017; 2022). Dicha iniciativa, inédita en los procesos de negociación de paz nacionales e internacionales, definió la asignación de dieciséis asientos en la Cámara de Representantes, o Cámara Baja del Congreso colombiano, con el fin de ampliar la participación y el alcance de la representación política electoral de las víctimas por dos períodos legislativos (2022-2026) y (2026-2030).

Con el objetivo de centrarse en el análisis comparado de este mecanismo de participación y representación, este trabajo articula tres referentes teóricos para el estudio comparado de la relación entre las CITREP como figura especial de participación y garantía de derechos políticos (Misión de Observación Electoral [MOE], 2021) y la representación política electoral de las víctimas desde un enfoque subnacional. En primer lugar, se acude a referentes teóricos sobre la representación política en el marco de los sistemas electorales y sus reformas (Nohlen, 1992; Basset, 2011; Laurent, 2005; Peñaranda, 2009); segundo, los enfoques teóricos y metodológicos sobre la política subnacional (Snyder, 2009; Soifer y Vergara, 2019; Giraudy et al., 2019; Giraudy, 2014) aplicados al estudio de la representación especial de las víctimas; y tercero, los enfoques sobre posconflictividad armada y mecanismos para la participación política de las víctimas y las garantías de no repetición de la guerra (Quinn et al., 2007; Caplan et al., 2015; Hartzell y Hoddie, 2003; Doyle y Sambanis, 2006; Collier et al., 2008; Jean Wood, 2010).

Representación política, circunscripciones y reformas transitorias al sistema electoral

Los sistemas electorales de las democracias contemporáneas se definen, en términos generales, como el conjunto de procedimientos que permiten convertir los votos de los ciudadanos en cargos ejecutivos y legislativos (Nohlen, 1981; 1992). En América Latina, de manera muy poco específica, el debate sobre los sistemas electorales se ha orientado no solo al procedimiento electoral, sino al amplio conjunto de la emisión de normas, reglamentos y reformas a la organización electoral que responden a demandas políticas de la sociedad o de los sectores políticos específicos (Nohlen, 1992).

En ese sentido, un eje central de la discusión sobre el sistema electoral apunta a la conveniencia de su estabilidad o renovación a través de reformas que ajusten los mecanismos y reglas electorales a los cambios del escenario y a la realidad de las comunidades políticas. Entre dichas reformas, afirma Nohlen (1998), se encuentran aquellas relacionadas con el número y distribución de las circunscripciones electorales del sistema, ya que de esta forma se determinan las oportunidades de los actores que compiten por el acceso al poder y, a su vez, se nivelan las condiciones para la competencia y la representación institucional.

Ahora bien, en sistemas electorales que buscan una mayor profundización democrática al incluir mecanismos de representación de sectores poblacionales como los grupos étnicos, las minorías políticas o las poblaciones diversas, la creación de circunscripciones electorales se convierte en una figura de representación especial que crea las condiciones mínimas para la inclusión y el reconocimiento político de sectores subrepresentados o históricamente excluidos del sistema electoral (Young, 1994).

En el caso colombiano, la Ley 649 de 2001 incorporó al sistema electoral nacional las circunscripciones especiales para la representación de poblaciones específicas como las comunidades negras, las comunidades indígenas, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior, luego de un largo debate y una intensa demanda social y política para la inclusión de estas poblaciones minoritarias, de conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política colombiana. De esta manera, la Ley 649 de 2001 creó una nueva circunscripción nacional especial que aseguraba la participación de la población en mención en el Congreso de la República a través de 5 curules distribuidas con base en criterios proporcionales de cada población en la Cámara de Representantes de Colombia.

A propósito de la pertinencia de las circunscripciones especiales y las reformas al sistema electoral, Basset (2011) afirma que la creación de estas circunscripciones, en el caso concreto de poblaciones como la indígena, favoreció el aumento en su caudal electoral, así como una mayor visibilidad en los órganos de representación nacional. Al punto que las organizaciones y partidos indígenas se sintieron impulsados a aumentar el número de sus candidatos, no solo en su circunscripción especial, sino en competencia por las curules de la circunscripción nacional.

No obstante, con el aumento en el caudal electoral y el acceso a las curules adicionales en la circunscripción nacional, llegaron también problemas y divisiones internas en las organizaciones y partidos políticos minoritarios, producto, entre otros factores, de las alianzas y coaliciones con otros sectores políticos, así como de la marginalización de algunas de las demandas de esas poblaciones por parte de líderes y partidos tradicionales (Basset, 2011; Laurent, 2005; Peñaranda, 2009).

Vista la progresiva incorporación —o captura, según el caso— de las circunscripciones especiales por parte de la circunscripción nacional, y el aumento en las tensiones internas de los grupos y organizaciones políticas minoritarias, la idea de crear y consolidar este mecanismo de representación especial perdió fuerza (Basset, 2011). Fue nuevamente con los debates en torno a la participación e incorporación política de las víctimas, en un nuevo escenario de negociación de paz entre la insurgencia de las FARC-EP y el gobierno colombiano, que se reactivó el tema de la creación de circunscripciones especiales, esta vez con al menos dos componentes adicionales: primero, su carácter transitorio, de cara a la progresiva inserción de las víctimas y sus organizaciones en el sistema electoral; segundo, su impronta como mecanismo para la reparación y garantía de derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano (MOE, 2021).

Política subnacional y representación subnacional especial

Ya que el presente capítulo compara las políticas con enfoque subnacional para la representación especial de las víctimas en casos concretos como las mesas de víctimas y las circunscripciones transitorias especiales de paz, este requiere para su desarrollo un giro en la escala teórica y empírica de su análisis en contraste con los estudios sobre las políticas nacionales para la representación de las minorías políticas contempladas en las circunscripciones creadas por la Ley 649 de 2001.

Así, el giro planteado en el marco teórico de este trabajo va de lo nacional a lo subnacional (Snyder, 2009; Giraudy et al., 2019; Giraudy et al., 2021; Giraudy, 2014). Esto es, de los procesos de política del nivel nacional (*top-down*) a las estrategias, motivaciones y mecanismos para la participación y representación política de las víctimas desde sus territorios (*bottom-up*) hacia las instancias de la política representativa del nivel nacional.

En ese orden de ideas, el uso de un marco teórico comparado y con enfoque subnacional no se hace en el sentido convencional de los estudios regionales o de política territorial, como suelen nombrarse algunos estudios que tienen por objeto una parte o región del territorio nacional, sino a una categoría analítica que articula a la vez lo local y lo global, lo homogéneo y lo heterogéneo, la generalidad y especificidad del contexto (Snyder, 2009), con el fin de comparar de manera diferenciada la variación territorial de los resultados de política ligados, en este caso, a la dinámica de la representación política especial de las víctimas del conflicto armado interno. Al respecto, afirman Lucca y Pinillos (2015):

En los últimos años, especialmente de la mano de la problematización de la diversidad política, social y cultural en sociedades heterogéneas con configuraciones federales y la complejización del espacio político de la mano de los diversos procesos de globalización y descentralización, puede observarse una pérdida de la primacía de la definición del alcance territorial de la comparación en término de países o estados nación. En este sentido, se ha mostrado un reciente interés por el estudio de los espacios subnacionales, ya que permiten mostrar una trama política mucho más compleja, que permite reconstruir las lógicas que operan en la vinculación de los actores políticos nacionales y subnacionales con el territorio político. (p. 8)

De acuerdo con Snyder (2009), comparar procesos de política desde un enfoque subnacional permite también que fenómenos complejos como la democratización al interior de un país, así como sus reformas políticas y electorales, puedan ser analizados diferencialmente a partir de sus efectos en múltiples territorios (unidades subnacionales) de un sistema político que no es homogéneo en su conjunto. Así, afirma Snyder (2009) que el uso de un marco teórico y metodológico comparado a nivel subnacional ofrece ventajas fundamentales.

En primer lugar, se centra en el estudio de las unidades subnacionales, herramienta importante para aumentar el número de observaciones y para hacer comparaciones controladas que ayudan a mitigar algunas de las limitaciones de un diseño de investigación. En segundo lugar, enfocarse en las unidades subnacionales fortalece la capacidad de precisión al tener

en cuenta las particularidades del contexto y, por lo tanto, permite hacer inferencias causales válidas y diferenciadas, pero sin perder el vínculo de referencia con el nivel estatal o nacional.

Por último, Snyder (2009) afirma que las comparaciones subnacionales ayudan mejor a los investigadores a entender cómo los procesos políticos y económicos que transforman a un país ocurren de forma desigual en distintas regiones. De esto se deriva que el énfasis en el estudio de unidades subnacionales permita una mayor precisión en la conceptualización, descripción y teorización de los efectos de las políticas e iniciativas con un claro objetivo y motivación territorial como los contemplados por las reformas al sistema electoral colombiano por vía de las CITREP (MOE, 2021).

En el mismo sentido, Behrend (2010; 2012) se refiere a la adopción de un marco teórico de política subnacional como una estrategia pertinente para analizar el impacto de las dinámicas de las instituciones de gobierno desde una perspectiva multinivel que considera el efecto de lo subnacional sobre la política nacional y viceversa:

¿Cómo entender las tensiones entre los procesos políticos nacionales y los procesos políticos subnacionales? La respuesta a estos interrogantes no sólo implica bajar de escala de observación, sino también complejizarla a través de una mirada que busque desentrañar la relación entre los procesos políticos nacionales y subnacionales, que cuestione las teorías centradas en los estados nacionales y que plantee un análisis crítico de los conceptos que utilizamos para entender los procesos políticos subnacionales. (Behrend, 2012, p. 249)

Planteado este giro en la escala teórica y metodológica para el estudio de las reformas especiales al sistema electoral colombiano, y particularmente a las nuevas circunscripciones que lo integran en el más reciente contexto del posconflicto armado, cobra relevancia el concepto de *representación política subnacional* como categoría analítica que contempla el conjunto de estrategias y mecanismos anidados territorialmente con el fin de incrementar la participación y reconocimiento político de una población específica del nivel subnacional de un país o unidad política nacional (Paredes y Dosek, 2020; Behrend, 2012; Gibson, 2010).

Si bien las conceptualizaciones clásicas sobre el sentido de la representación política apuntan a atributos, condiciones y características predominantes de los sistemas electorales a nivel nacional, como la alternancia en el poder, la estructura de la representación, el carácter de las decisiones públicas (Sartori, 1999; Bobbio, 1993; Manin, 2017; Dovi, 2018), en el marco teórico de la presente investigación, la definición propuesta prioriza

los factores que sitúan y definen las prácticas políticas subnacionales en términos del arraigo y empoderamiento territorial de las víctimas y sus organizaciones, tal como se definió en el largo proceso de negociación, creación y elección de las CITREP.

De igual forma, la definición contempla el componente multinivel (Behrend, 2012) entre los procesos participativos subnacionales de las víctimas y la dinámica de la representación política especial en órganos nacionales como el Congreso de la República. De esta manera, el marco teórico y metodológico de esta investigación permite analizar el efecto de las CITREP sobre la dinámica de la representación política subnacional de las víctimas en una doble vía *Top-Down* y *Bottom-Up* (Snyder, 2009).

Posconflicto armado, participación política de las víctimas y garantías de no repetición

Entre los múltiples enfoques sobre construcción de paz y posconflictividad armada disponibles en la literatura, entre ellos *la consolidación de la paz* (Quinn et al., 2007; Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008), *la paz estable* (Caplan y Hoeffler, 2017), *duración de la paz* (Hartzell y Hartzell, 2003), *éxito del posconflicto* (Doyle y Sambanis, 2006), *riesgos posconflicto* (Collier et al., 2008) y *recuperación posconflictiva* (PNUD, 2008), esta investigación acude al enfoque sobre posconflictividad, gobernanza democrática (Nzongola-Ntalaja, 2004; UNDP, 2000) y paz performativa (Jarstad y Nilsson, 2008), con el fin de profundizar en los mecanismos de participación y representación de las víctimas del conflicto armado propuestos en los escenarios de negociación como medidas de empoderamiento social, reparación y garantías de no repetición.

En ese sentido, el enfoque de posconflictividad y gobernanza democrática se enfoca en las estrategias e iniciativas derivadas de los procesos de paz y posconflicto para aumentar la estabilidad del régimen democrático, esto es, de restablecer la justicia y garantizar la no repetición de la guerra (Jarstad y Nilsson, 2008). Dos perspectivas se pronuncian al respecto: en la primera, la existencia de un régimen democrático es condición previa para el inicio de un proceso de paz o terminación de la guerra; en la segunda, el inicio de un proceso de paz constituye una de las vías hacia la democracia, particularmente en aquellos regímenes que han experimentado un conflicto armado a causa de la democratización.

En el primer caso se establece como condición necesaria la existencia de al menos un nivel “mínimo” de democracia que permita, por ejemplo,

el reconocimiento del conflicto y el estatus de beligerancia del actor armado no estatal de cara al establecimiento de acuerdos sobre el cese de hostilidades o dejación de las armas. Un ejemplo de ello es el caso de las llamadas democracias deficitarias que ven en los procesos de negociación de paz una opción para fortalecer o “elevar” su nivel o calidad de democracia. En el segundo, la democracia se advierte, no propiamente como un resultado del posconflicto, sino como uno de los principales objetivos al momento de pensar en los potenciales efectos de la negociación de la paz sobre la consolidación del régimen democrático.

Más allá de sus diferencias, ambas perspectivas aceptan la existencia de un efecto del posconflicto sobre los niveles de democracia y sus mecanismos para la participación y la representación política, esto independientemente de que los acuerdos de paz o el abandono de las armas sean entendidos como un tipo particular de transición posbélica (Jarstad y Nilsson, 2008) o simplemente como un proceso de fortalecimiento de la democracia que no contempla un cambio o transformación del régimen.

Con base en lo anterior, este enfoque distingue entre dos tipos de procesos de posconflictividad que no son necesariamente opuestos. Por un lado, aquellos donde predomina un enfoque estatista, de recuperación económica y securitario, tradicionalmente orientados al restablecimiento de las condiciones del régimen antes de la existencia del conflicto (enfoque de gobernanza democrática). Por otro lado, aquellos que implican retos y cambios de política para el Estado que buscan transformar las condiciones anteriores a la guerra (enfoque performativo o de transformación de la guerra a la paz).

El enfoque de gobernanza democrática (Nzongola-Ntalaja, 2004) sostiene que el gobierno democrático tiene como principal objetivo responder efectivamente a las demandas y servicios básicos de los ciudadanos, con el fin de alcanzar una capacidad para comandar, regular y administrar el Estado de manera eficaz. En ese sentido, el principal objetivo del posconflicto sería la estabilización y restitución de la capacidad del gobierno democrático orientado por:

La gestión de los asuntos sociales de acuerdo con los principios universales de la democracia como un sistema de gobierno que maximiza el consentimiento y la participación popular, la legitimidad y responsabilidad de los gobernantes, y la capacidad de respuesta de estos últimos a los intereses y necesidades expresados por el público. (Nzongola-Ntalaja, 2004, p. 410)

En el caso de los conflictos armados internos donde el posconflicto es entendido como una condición para el aumento del nivel de gobernanza, tanto la definición como los objetivos de la democratización se adaptan a las características del contexto de construcción de paz, en tanto que, afirma Paris (2004), “[l]os estados más severos suelen carecer incluso de las instituciones gubernamentales más rudimentarias” (p. 46).

El enfoque performativo o de transformación de la democracia (war-to-peace transformation) se centra en la reconstrucción de las relaciones del Estado con la sociedad civil debido a las omisiones, hostilidad o debilidad institucional del mismo en el contexto de la guerra. Para Jarstad y Nilsson (2008):

Según sus defensores, las organizaciones de la sociedad civil son la respuesta a los problemas que enfrentan las sociedades en transición de la guerra a la paz y la democracia. Las organizaciones civiles no solo pueden aumentar la confianza dentro y entre diferentes comunidades, sino que resultan clave para proporcionar bienes públicos cuando el Estado es demasiado débil, está dividido o es indiferente para hacerlo, lo que suele ser la condición que identifica las regiones desgarradas por conflictos civiles. (p. 186)

En el caso concreto de los mecanismos de participación y representación especial de las víctimas desde sus territorios, dicha perspectiva advierte sobre la necesidad de alcanzar un mayor nivel de compromiso de la sociedad civil y del Estado con el posconflicto y el fortalecimiento de las instituciones políticas. En ese sentido, aunque comparte buena parte de sus objetivos con el enfoque estabilizador de la gobernanza democrática, su visión sobre el posconflicto trasciende el cese de las hostilidades entre los actores para focalizarse en la construcción de un nuevo régimen democrático a través de la participación y el reconocimiento de la ciudadanía. Para ello, propone una visión activa de la participación democrática de los ciudadanos, tanto en la negociación del conflicto como en la implementación de políticas públicas, reformas sociales y políticas derivadas de los acuerdos entre el Estado, los grupos armados y sus víctimas.

Desde este punto de vista, la propuesta de Jarstad y Nilsson (2008) es plenamente compatible con la visión de Mani (2005), a propósito de la necesidad de trascender las divisiones entre los enfoques de paz negativa y positiva, sumando elementos de uno y otro alrededor de lo que llama un enfoque basado en la sociedad. Asimismo, sus premisas sobre la relación entre posconflicto y democracia, a través de la participación política de la sociedad civil, se hacen compatibles con las perspectivas orientadas a la intervención de procesos sociales de la guerra (Wood, 2008; Arjona, 2016; Wickham-Crowley, 1992), donde la población local, sus

líderes, organizaciones y territorios (subnacionales) se tornan centrales de cara al fortalecimiento de la democracia tras el fin del conflicto (Druliollet & Bret, 2018).

En términos de Mani (2005), a propósito de sus ideas sobre las comunidades políticas inclusivas después de la guerra:

Lo que se requiere para cerrar el abismo entre la guerra y sus terribles injusticias, y volver a unir la paz y la justicia, es un enfoque basado en el entendimiento mutuo: un 'pacto social' entre todas las partes interesadas en las sociedades posconflictivas, civiles y combatientes, ciudadanos y gobiernos, constructores de paz internacionales y nacionales. La dimensión más importante, según nos muestra la experiencia, es el papel de la población local. La gente común en todos los niveles dentro de la sociedad afectada debe permanecer vigilante y comprometida durante todo el proceso, y asegurarse de que sus líderes reconozcan y persigan una visión común de paz justa que incluya a todos los diversos sobrevivientes de guerra de la sociedad destruida. (p. 33)

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL COMO HORIZONTE DE LA TRAYECTORIA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS VÍCTIMAS: ARGUMENTO Y METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS COMPARADO

El marco teórico para el análisis de la participación y representación de las víctimas en casos como el de Colombia cubre aspectos centrales como la reparación, la inclusión y el alcance de las políticas desde el nivel nacional. No obstante, la comparación de las trayectorias de la participación y la representación política de las víctimas ha sido menos estudiada en función de variables como el cambio ideológico de los gobiernos encargados de diseñar e implementar dichas políticas.

En ese orden de ideas, este capítulo acude a la propuesta teórica elaborada por Kajsiu (ver capítulo 1) para la presente obra colectiva, con el fin de identificar y comparar los cambios en la trayectoria de la representación de las víctimas, mediante la observación de los niveles de variación en las tres condiciones propuestas para un análisis comparado del cambio ideológico en el caso de los gobiernos colombianos de derecha e izquierda; esto es, la redistribución, el reconocimiento y la participación, en el caso específico de las víctimas del conflicto armado colombiano (ver tabla 1).

Tabla 1. Condiciones para el análisis del cambio ideológico de derecha a izquierda

Identificador	Condición	Definición
A	Redistribución	Reducción de altos niveles de desigualdad económica en Colombia.
B	Reconocimiento	Rectificación o corrección de las injusticias sociales.
C	Participación política	Ampliación de los mecanismos de participación colombiana que informa las reformas y el actuar político del gobierno.

Fuente: elaboración propia a partir de Kajsiu (Capítulo 1, p. 45).

Diseño de investigación

El argumento o hipótesis central del trabajo es que los gobiernos de derecha concentraron políticas para una trayectoria de la representación formal de las víctimas centralizada y orientada por el nivel nacional, en contraste con las políticas e iniciativas de los gobiernos de centroizquierda e izquierda que, producto de los procesos de negociación de paz, reorientaron la trayectoria y alcance de la representación política de las víctimas desde el nivel subnacional.

Para el testeo o contraste de esta hipótesis, este trabajo implementó un diseño de investigación multimétodo (Beach y Pedersen, 2013; Harbers & Ingram, 2017; Lieberman, 2005) que combina, en un primer nivel, un análisis comparado de las políticas y mecanismos de participación de las víctimas de conflicto armado diseñados por cada uno de los gobiernos dentro del período de análisis propuesto (2002-2023). Debido a ello, se compara la variación en la trayectoria y alcance de las políticas de víctimas, a partir de la ausencia o presencia de las condiciones definidas teóricamente para identificar el cambio ideológico en las políticas de los gobiernos de derecha e izquierda (ver tabla 2).

Tabla 2. Identificadores de ausencia y presencia de condiciones del cambio ideológico

Condición	Condición presente	Condición ausente
Redistribución	A	~ A
Reconocimiento	B	~ B
Participación política	C	~ C

Fuente: elaboración propia a partir de Kajsiu (Capítulo 1, p. 45).

En un segundo nivel, se realizó un análisis comparado intensivo de las políticas y programas para la participación de las víctimas bajo una estrategia de casos diversos (Gerring, 2007) seleccionados con base en una tipología construida según el tipo de trayectoria y secuencia (Falleti, 2006; 2010; Falleti & Mahoney, 2016) de la representación política subnacional de las organizaciones de víctimas y la dimensión ideológica del tipo de gobierno al frente de su diseño e implementación (ver esquema 1). En ese sentido, el diseño de esta investigación es de tipo multimetodológico aplicado a dos niveles de análisis a partir de datos empíricos y herramientas cualitativas (Tzagkarakis y Kritas, 2022; Aguilera y Chevalier, 2021).

Esquema 1. Mecanismos de participación política y subtipos teóricos de representación política

Cambio ideológico de las políticas de Participación de las víctimas (X)			
Trayectoria de la representación (Y)	Izquierda	Derecha	Dimensión político espacial
Top/Down	Inclusión Representacional $A + B + \sim C$	Brecha Representacional $\sim A + \sim B + \sim C$	Nacional
Bottom/Up	Representación política electoral $A + B + C * A + B + \sim C *$	Déficit Representacional $\sim A + \sim B + \sim C * \sim A + B + \sim C$	Subnacional

Convenciones:
~ = Ausencia de la condición; * = o; + = y

Fuente: elaboración propia.

Así, el esquema 1 da cuenta del proceso de construcción de conceptos que orienta la definición y operacionalización de las variables independiente (X) y dependiente (Y) de la presente investigación, así como la teoría tipológica que orienta el análisis comparado de las políticas de los gobiernos de derecha e izquierda en Colombia.

Siguiendo el esquema, *la variable independiente (X)* de la investigación es el cambio ideológico de las políticas de participación de las víctimas, las cuales se observan en cada uno de los gobiernos colombianos comprendidos en el período analizado. Esta variable es categórica y puede tomar dos posibles valores dicotómicos: derecha o izquierda. *La variable dependiente*

(Y) es la trayectoria de la representación de las víctimas del conflicto armado. Esta, al igual que la variable independiente, es de tipo categorial y se operacionaliza en función de dos posibles valores dicotómicos: *top-down/bottom up*, si atendemos a su diseño institucional o nacional/subnacional, si nos orientamos por su dimensión político-espacial. Ambas dimensiones son orientadoras de la trayectoria de la representación política de las víctimas y, por tanto, son idénticamente sustituibles entre sí.

De igual forma, el esquema 1 desagrega la propuesta de teoría tipológica para el análisis comparado de las políticas de participación de las víctimas y su relación con el nivel de alcance de su representación política. Con base en el esquema, existen cuatro tipos posibles de representación política de las víctimas como resultado de comparar la variación de las condiciones A, B y C en función del cambio ideológico de las políticas de participación de las víctimas (*variable independiente X*) y la trayectoria de la representación (*variable dependiente Y*).

De este modo, el tipo *brecha representacional* es el resultado de la ausencia de las tres condiciones A, B y C ($\sim A + \sim B + \sim C$) del cambio ideológico de la derecha a la izquierda en Colombia, propio de los gobiernos de derecha con orientaciones de política desde el nivel nacional (*top-down*). En segundo lugar, el tipo de *déficit representacional* resulta de la estabilidad de las condiciones A, B y C, o de su variación en al menos una de las condiciones necesarias para identificar el cambio de las políticas ($\sim A + B + \sim C$). Empero, su alcance en términos de la representación política de las víctimas sigue siendo limitado, al igual que la magnitud del cambio ideológico de la derecha hacia la izquierda.

Los tipos teóricos de *inclusión representacional* y *representación política electoral* implican, respectivamente, el cambio en al menos dos de las tres condiciones necesarias para identificar el efecto del cambio ideológico de derecha a izquierda en las políticas de participación de las víctimas del conflicto armado. En el caso de la *inclusión representacional* ($A + B + \sim C$), nos referimos a variaciones en condiciones para la representación política de las víctimas que inciden en la redistribución de recursos y reconocimiento de las víctimas, pero que no alcanzan un impacto significativo en el ámbito de su participación política. Este tipo de representación es indicativo, a su vez, de un cambio en la vocación ideológica de los gobiernos que van de la derecha a la izquierda.

Finalmente, el tipo de *representación política electoral* implica la presencia de las tres condiciones del cambio ideológico ($A + B + C$) y es indicativo de una variación en las políticas de representación política de las víctimas orientada

por los gobiernos de izquierda interesados, por ejemplo, en implementar y fortalecer mecanismos para la participación y la elección política de las víctimas en organismos e instituciones del sistema político colombiano.

Datos

Para el primer nivel de análisis, centrado en la caracterización e inferencia descriptiva, se construyó un conjunto de datos único a partir de fuentes primarias. Estas fuentes se relacionan con los mecanismos de participación de las víctimas del conflicto armado, así como con el proceso de negociación, aprobación, elección, reglamentación y productividad legislativa de mecanismos de representación especial como las CITREP. Asimismo, se utilizaron fuentes y bases de datos secundarias sobre el conflicto y las víctimas en Colombia, entre ellas las del Grupo de Memoria Histórica, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Víctimas, el *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), el conjunto de datos de eventos georreferenciados (GED) de UCDP, el conjunto de datos de conflictos armados de UCDP/PRIO (Sundberg y Melander, 2013).

De otro lado, se revisaron datos históricos, archivos e informes institucionales y no institucionales sobre conflictos armados, grupos insurgentes y procesos de posconflicto relacionados con la participación y representación de las víctimas en Colombia. De esa manera, el segundo nivel de análisis incluyó datos históricos y fuentes documentales sobre el diseño institucional y el proceso de representación política de las víctimas en los gobiernos de derecha e izquierda, lo cual incluye la periodización. Se analizaron, así, datos derivados de documentos oficiales y no oficiales, estudios e investigaciones académicas, informes de instituciones locales y organizaciones sobre el conflicto, así como sobre los lugares de la memoria de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

También se utilizaron datos derivados de archivos de prensa locales y nacionales sobre la historia del conflicto en las regiones de mayor impacto por las víctimas, así como de los procesos de participación de las organizaciones de estas. Adicionalmente, se utilizaron datos provenientes de informes de comisiones de la verdad, memoria histórica y documentos relacionados con la implementación de las iniciativas y políticas del posconflicto en Colombia. Los datos únicos sobre los procesos del conflicto armado y del posconflicto también incluyen textos constitucionales, programas de políticas, leyes y decretos estatales posteriores al acuerdo o cese del conflicto armado relacionados con el posconflicto.

El trabajo de campo contempló la recolección y análisis de datos derivados del contacto con investigadores locales y actores del conflicto armado (víctimas, organizaciones sociales, líderes de las organizaciones de víctimas, representantes electos en las curules de paz) en las unidades subnacionales seleccionadas. Además, datos de entrevistas con actores cruciales del posconflicto armado en relación directa con el diseño institucional de las políticas de participación y los procesos de representación de las víctimas a nivel subnacional.

Los actores entrevistados que se incluyeron en el primer grupo fueron: víctimas del conflicto armado, organizaciones sociales y grupos de derechos de las víctimas. En el segundo, representantes de víctimas electos y no electos en las dieciséis curules de las CITREP en la Cámara de Representantes de Colombia para la legislatura (2022-2026) (ver anexo 1). En tercer lugar, actores institucionales nacionales y subnacionales (trabajadores públicos, formuladores de políticas de posconflicto, entre otros). Finalmente, investigadores y académicos locales sobre conflictos y posconflicto en territorios de las circunscripciones especiales de paz.

Además, se incluyeron datos de entrevistas con expertos académicos, investigadores locales y académicos relacionados con los procesos de negociación, desmovilización o desarme y procesos posteriores para la promulgación de leyes y programas de implementación del posconflicto en los casos seleccionados.

DE LA BRECHA REPRESENTACIONAL A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LAS VÍCTIMAS EN COLOMBIA

Como resultado de la investigación, la tabla 3 presenta las iniciativas, programas y políticas para la participación de las víctimas implementadas por los gobiernos nacionales que comprenden el período analizado (2002-2023). La selección de estos programas y políticas como unidad de estudio incluyó un análisis comparado de la coyuntura crítica que determinó el tipo de instrumento o mecanismo de participación política implementado; los actores institucionales, sociales (conjunto de organizaciones de víctimas) y de tipo extrasistémico (organizaciones armadas insurgentes negociadores con el Estado); así como la dinámica del cambio en la trayectoria de la representación política de las víctimas, con base en las tres condiciones de cambio ideológico previamente definidas: redistribución (A), reconocimiento (B) y participación (C) (ver tabla 3).

Tabla 3. Políticas para la participación de las víctimas y unidades de observación para la comparación

	Uribe (U)	Santos (S)	Duque (D)	Petro (P)
	2002-2010	2010-2018	2018-2022	2022- presente
Coyunturas críticas	CC1: Política de Seguridad Democrática (2003)	CC2: Acuerdos de paz con FARC-EP (2012-2016).	CC3: No implementación de los acuerdos de paz con FARC-EP (2018-2022).	CC4: Política de paz total (2022-presente).
Observables	• Sentencia T-025 de 2004 (ECI Desplazamiento forzado). • Ley de Justicia y Paz (2005).	• Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). • Estatuto de la Oposición (2018).	• Política Paz con legalidad. • Sentencia SU-150/2021 y Acto legislativo 02/2021 (CITREP).	• Ley Paz Total (2022). • Política seguridad, defensa y convivencia ciudadana. Garantías para la vida (2023). • Diálogos regionales (2023).
Actores con incidencia (institucionales, sociales y extra sistémicos)	• Corte Constitucional. • Congreso de la República. • Gobierno Nacional. • Actores extrasistémicos: asociaciones de desplazados, CODHES (T-025) y otras organizaciones de DDHH (denunciando el perdón y olvido de la propuesta inicial de desarme, desmovilización y reintegración con paramilitares).	• Congreso de la República. • Gobierno Nacional. • Corte Constitucional (fast track). • Sociedad Civil por la Paz (santismo, organizaciones de víctimas, de derechos humanos, movimientos de izquierda) apoyaron la Ley de Víctimas (con matices) y el Acuerdo Final de Paz.	• Corte Constitucional. • Gobierno Nacional. • Actores extrasistémicos: no se convocó al constituyente primario (ni al derivado). • Sociedad civil por la paz (santismo, organizaciones de víctimas, de derechos humanos, movimientos de izquierda + firmantes) denunciaron los paralelismos y la simulación en la implementación del Acuerdo Final de Paz.	• Gobierno Nacional. • Congreso de la República. • Corte Constitucional. • Actores extrasistémicos: no se convocó al constituyente primario (sí al derivado). • Sociedad Civil por la Paz apoyó mayoritariamente (excepto el santismo) el nuevo enfoque de negociaciones.

Dinámica de las condiciones del cambio ideológico (ausencia y presencia)	$\sim A + \sim B + \sim C$	$A + B + \sim C$	$\sim A + \sim B + \sim C * \sim$ $A + B + \sim C$	$A + B + C * A + B$ $+ \sim C *$
--	----------------------------	------------------	---	-------------------------------------

Convenciones:
 $\sim$ = Ausencia de la condición; $*$ = o; $+$ = y

Fuente: elaboración propia.

Una vez analizados los cambios en las políticas de participación de las víctimas del conflicto armado en Colombia —primer nivel de análisis—, el siguiente paso es establecer, en el segundo nivel, cómo se relacionan las variaciones en las condiciones del cambio ideológico —de la derecha a la izquierda— con los tipos de representación política de las víctimas que se presentan en cada gobierno nacional comparado.

El esquema 2 muestra los resultados de esta relación: identifica los tipos de representación política de las víctimas durante el período analizado, según la presencia o ausencia de las condiciones que orientan el cambio ideológico (A, B y C). Además, traza las trayectorias de la representación política en términos de su diseño institucional y su dimensión político-espacial.

Esquema 2. Condiciones del cambio ideológico, trayectorias y subtipos teóricos de representación política de las víctimas

Cambio ideológico de las políticas de Participación de las víctimas (X)			
Trayectoria de la representación (Y)	Izquierda	Derecha	Dimensión político espacial
Top/Down	Inclusión Representacional Gobierno: Santos Observable: mesas Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011).	Brecha Representacional Gobierno: Uribe I y II Observable: mesas de población desplazada (Ley 975 de 2005).	Nacional

Bottom/Up	Representación política electoral Gobierno: Petro Observables: CITREP Ganadores en las dieciséis circunscripciones de paz. (CITREP) vs. (candidatos en 2º y 3º lugar).	Déficit Representacional Gobierno: Duque Observable: política de paz con legalidad y reglamentación CITREP.	Subnacional
------------------	---	--	--------------------

Fuente: elaboración propia.

Brecha representacional

Con base en la propuesta tipológica elaborada para esta investigación, el tipo de *brecha representacional* de las víctimas del conflicto armado se identifica en los dos períodos del gobierno de derecha de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y (2006-2010). En este caso, la unidad de observación seleccionada fue los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en cuyo análisis se identificó una trayectoria de la representación política de las víctimas caracterizada por la ausencia de las tres condiciones del cambio ideológico de derecha a izquierda, esto es, una ausencia de redistribución de recursos, reconocimiento y participación política (~A + ~B + ~C).

Estos espacios interinstitucionales de coordinación fueron de los primeros que aparecieron en la normatividad nacional, con proyección a un despliegue subnacional. Su implementación estuvo orientada a la garantía de los derechos de la población desplazada, la prevención del desplazamiento forzado y la atención a las víctimas de dicho flagelo (González y Granada, 2012; Ceballos, 2022).

Si bien la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000 crearon comités municipales, distritales y departamentales con dos representantes de la población desplazada, “no se reconocieron las garantías para su participación directa en la construcción de políticas públicas o en espacios de deliberación política” (Molano y Rengifo, 2018 p. 54) y “se relegó su posición únicamente a la dimensión de exigibilidad de derechos a través de las medidas de reparación consagradas en la misma ley” (Ceballos, 2022, p. 6).

En ese sentido, entre 1997 y 2003, no se redistribuyó el poder de decisión sobre las políticas relacionadas con el tema, en tanto la coordinación

estuvo a la cabeza del gobierno nacional (~A). Igualmente, si bien se dio un reconocimiento simbólico a las víctimas, dotándolas de legitimidad, este fue un proceso gradual y no automático, en el que tuvieron que movilizarse para exigir sus derechos (~B)⁴. Además, se habilitó la participación —de manera instrumental— al disponer que en la composición de los comités hubiera dos representantes de la población desplazada, pero sin incidencia directa en los resultados del diseño institucional y la incidencia política de las víctimas (~C).

En ese orden de ideas, como advierten Molano y Rengifo (2018) y Ceballos (2022), se relegó la posición de las víctimas a la exigibilidad de derechos por medio de las reparaciones consagradas en la ley, pero no se reconoció la posibilidad de participación en el diseño de políticas o escenarios de interlocución. De igual forma, los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez fueron renuentes a adoptar una normatividad que permitiera la vinculación de representantes de víctimas a instituciones que configuran políticas públicas relacionadas con los derechos de esta población (normatividad y representación). Lo anterior, pese a la existencia de condiciones de legitimidad institucional, redujo considerablemente la posibilidad de *incidencia real de las víctimas* en los asuntos claves de su representación política.

Inclusión representacional centralizada

En el gobierno de Juan Manuel Santos se identificó una variación en dos de las condiciones del cambio ideológico relacionadas con la redistribución de recursos y el progresivo reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Esta variación en las condiciones respecto de los gobiernos anteriores de Álvaro Uribe Vélez es el resultado más que nada de la instalación de un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP y, por tanto, del diseño e implementación de políticas orientadas a la integración, reconocimiento y reparación de las víctimas.

⁴ Tanto fue así que “con el apoyo de organizaciones e instituciones y con las continuas presiones de la población desplazada hacia la administración, se inicia un proceso gradual de reconocimiento institucional, disminuyen las acciones de hecho y se configuran en el panorama nuevas acciones institucionales orientadas a la atención de la población. Se convocó en el 2001 al Comité Local de Atención a la población desplazada de Medellín, lo cual fue posibilitando la aparición de nuevos escenarios institucionales para tratar el problema” (Granada y González, 2009, p. 121) del desplazamiento forzado.

En ese sentido, para la comparación, se analizó el caso de las Mesas de Fortalecimiento de la población desplazada y la Ley 1448 de 2011 —o Ley de Víctimas, como suele conocerse comúnmente—. A partir de estas medidas, se observa que la representación de las víctimas seguía estando controlada desde el nivel nacional. Aunque hubo avances en la redistribución de recursos y en el reconocimiento de las víctimas —lo que mejoró su inclusión en términos de representación—, todavía faltaba un componente participativo fuerte, según los criterios definidos en el marco teórico de esta investigación (A + B + ~C).

Desde la Sentencia T-025 de 2004, el Auto 178 de 2005 de la Corte Constitucional y el Decreto 250 de 2005, se empieza a hablar de las mesas de población desplazada (Mahecha, 2018) como mecanismo para garantizar la participación de dicha población y sus organizaciones en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sobre desplazamiento forzado. De esta manera, se crean cuatro mesas nacionales, también desagregadas a nivel departamental, distrital y municipal: la Mesa Nacional de Protección y Prevención, la Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia, la Mesa Nacional de Restablecimiento Socioeconómico, estas con dos representantes de la población desplazada, y también se creó la Mesa de Fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada, conformada por representantes o líderes de las organizaciones (Vargas, 2012)⁵.

Entre 2004 y 2010 se avanzó en la redistribución de recursos y, aunque de forma limitada, también en el poder de decisión sobre las políticas relacionadas con el tema (A). Asimismo, continuó el proceso de reconocimiento gradual de las víctimas, especialmente al aceptar oficialmente el desplazamiento forzado como un hecho victimizante que afecta a una parte de la población colombiana (B). Sin embargo, no se crearon nuevos espacios de participación (~C), más allá de los comités y las mesas que ya existían, con representación de la población desplazada, incluidas algunas conformadas únicamente por integrantes de sus organizaciones.

⁵ Igualmente, en el marco de la reactivación de la política de víctimas que supuso el Estado de Cosas Inconstitucional decretado mediante la Sentencia T-025 de 2004, distintas organizaciones de población desplazada comenzaron “a hacer parte del proceso formativo realizado por la Alianza de Organizaciones no Gubernamentales, operadoras del Plan Integral Único del Municipio de Medellín en el año 2005. De este proceso surgirá la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada de Medellín” (Granada y González, 2009, p. 122).

Pese a la existencia de críticas relacionadas con la incipiente posibilidad de intervenir en la política pública para la participación de las víctimas, las acciones implementadas durante este período de gobierno supusieron un avance significativo en el reconocimiento (B) de las dimensiones y componentes de justicia, reparación, verdad y garantías de no repetición.

No obstante, la ausencia de un proceso de participación política con incidencia (~C) se evidencia en condiciones como la ausencia de mecanismos precisos para evaluar el peso específico de las propuestas de las víctimas en el diseño y la implementación de la política pública; y, segundo, porque en la conformación de algunos de los comités y consejos directivos en los que se definen los planes y las estrategias de implementación, el gobierno ni siquiera estuvo obligado a convocar a los representantes de las víctimas (Berrío, 2013). De otro lado, afirma Berrío (2013) que si bien la Ley 1448 de 2011 incluyó la participación de las víctimas, no contempló mecanismos de participación popular electoral. Con esa norma, se estableció que la participación consistía en permitir mecanismos para supervisar y difundir las políticas públicas dirigidas a la atención de la población víctima (Sentencia SU-150 de 2021).

Déficit representacional

La llegada del gobierno de Iván Duque (2018-2022) implicó un escenario de negación y estancamiento del cambio político, percibido en la variación de las condiciones de redistribución y reconocimiento de las víctimas del conflicto armado durante el gobierno de Juan Manuel Santos. En consecuencia, la dinámica de la trayectoria de participación y representación de las víctimas desescaló, pasando de la inclusión centralizada hacia un tipo de *déficit representacional* que osciló entre dos escenarios: el primero intentó retomar la trayectoria de los gobiernos de derecha de Álvaro Uribe Vélez, orientados por la negación de la existencia del conflicto armado y, por tanto, de sus víctimas (~A + ~B + ~C). Este primer escenario de negación de lo alcanzado por y para las víctimas del conflicto armado en los procesos de negociación con las guerrillas se identifica claramente en la negativa del gobierno Duque por implementar los acuerdos de paz (López, 2017), y en su lugar, diseñar una política de “paz con legalidad”, donde se habla de un tratamiento especial de las víctimas, pero no en los términos de las condiciones necesarias para la redistribución de recursos para su reparación, el reconocimiento y la participación política.

Con base en los múltiples balances sobre el tema, las líneas institucionales de esta actitud negacionista se concretan en: a) negar la existencia del conflicto armado; b) volver a la época en que se desconocía a las víctimas del Estado, a las víctimas de la desaparición forzada y del desplazamiento, e impedir que se reconozcan las víctimas del genocidio y de los “falsos positivos”; c) minimizar la responsabilidad del Estado, los terceros y los paramilitares; d) poner en duda la usurpación masiva de la tierra como causa del conflicto armado; y e) negar la legitimidad del proceso de paz (El Espectador, 2017 Diciembre 30).

De otro lado, y a pesar de los intentos del gobierno Duque por retornar al escenario de negación del conflicto armado y la implementación de los acuerdos para la participación y representación de las víctimas, se identificó un escenario de “resurgimiento” de la condición de reconocimiento (B) como resultado de la intervención de la Corte Constitucional Colombiana a la que, a través de la sentencia SU-150/2021 le ordenó al gobierno Duque (El Espectador, 2022 Julio 29) reglamentar el proceso para la inclusión y representación política de las víctimas a través de procesos como la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, consignadas en el punto 2 del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, lo que se terminó concretando en el Acto Legislativo 02 de 2021. En ese contexto, se identificó una trayectoria de la representación que modificó parcialmente el escenario inicial de negacionismo ($\sim A + \sim B + \sim C$) a uno que consideró nuevamente la condición de reconocimiento de las víctimas ($\sim A + B + \sim C$).

Representación política electoral

Con la reglamentación de mecanismos para la participación de las víctimas como las CITREP y el desarrollo del proceso de postulación y elección de las curules de la Cámara de Representantes de Colombia, dispuestas para dicho fin, se identifica un cambio sustantivo a nivel de la presencia de las tres condiciones del cambio ideológico que orientan nuestro análisis comparado ($A + B + C$). En primer lugar, se evidencia una relación estrecha entre los procesos redistributivos (A) de participación de las víctimas, la incidencia en el plan de desarrollo nacional, los planes de desarrollo con enfoque territorial y la construcción de paz subnacional.

Asimismo, el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado (B) no solo se refuerza por vía de las iniciativas y compromisos del gobierno de izquierda de Gustavo Petro para implementar los acuerdos de paz con

la guerrilla de las FARC-EP, sino por las acciones territoriales de las asociaciones de víctimas, la articulación de las iniciativas para la representación de las víctimas por parte de los representantes de las CITREP en la llamada “Bancada de paz” de la Cámara de Representantes, así como las propuestas de reforma a la Ley 1448 de 2011 que, en síntesis, busca la articulación de lo dispuesto originalmente por dicha ley a propósito de las víctimas y la implementación de los acuerdos de paz.

Finalmente, la articulación entre la participación política formal e informal de las víctimas, así como la reglamentación del escenario para su participación electoral a través de las CITREP (C), inciden en el aumento del alcance de su representación política electoral como un tipo de representación de las víctimas que articuló las tres condiciones del cambio ideológico teorizado y contrastado empíricamente en este trabajo. En palabras de Ceballos (2022), respecto de lo pretendido con la participación política electoral inaugurada en Colombia por las CITREP:

Partiendo de la idea de que a partir del conflicto armado se generó una ciudadanía precaria, particularmente en el caso de las víctimas, las políticas derivadas de sentencias de la corte constitucional reconocieron que por el fenómeno del desplazamiento forzado y las amenazas no ha sido posible que la población víctima ejerza derechos políticos, lo que ha dado lugar a una representación fallida, lo que hace necesario adoptar medidas por parte del Estado, bajo el criterio de igualdad material y en el contexto de la transición al conflicto armado. (p.18)

Sin embargo, los avances en la representación política electoral también implican un riesgo de volver al déficit representacional ($A + B + \sim C$). Esto se evidencia en los testimonios y evidencias recolectadas en esta investigación, que muestran una brecha entre dos trayectorias: por un lado, la de los representantes y territorios que obtuvieron una curul en las CITREP en la Cámara de Representantes, y por otro, la de quienes no lo lograron. Estos últimos enfrentan hoy una menor capacidad de incidencia y representación en espacios clave para la redistribución de recursos, el reconocimiento y la participación política de las víctimas.

CONCLUSIÓN

El análisis comparado de políticas para la participación de las víctimas que se presenta en este capítulo muestra que durante los gobiernos de derecha hubo una tendencia a negar e invisibilizar a las víctimas del conflicto armado. Esto contrasta con los avances en el diseño de políticas para el

reconocimiento y participación de las víctimas que se lograron bajo los gobiernos de centroizquierda e izquierda. Con el liderazgo de Gustavo Petro, se han dado pasos importantes en el reconocimiento formal y la representación política electoral de las víctimas, como parte del cumplimiento de los acuerdos de paz.

Adicionalmente, se observa una brecha entre las víctimas que lograron representación a través de las CITREP y aquellas que no lo hicieron, lo que ha generado desigualdades en la capacidad de incidencia y alcance de su representación política. El capítulo destaca cómo la participación subnacional se ha convertido en un componente crucial para las víctimas, estimulando discusiones y fortaleciendo las capacidades organizativas a nivel regional. Como conclusión general, afirmamos que las políticas de redistribución, reconocimiento y participación han variado significativamente según el tipo de gobierno, con un mayor avance en los aspectos de reconocimiento y redistribución bajo los gobiernos de izquierda, aunque con desafíos persistentes en la participación efectiva de las víctimas.

REFERENCIAS

- Aguilera, T. y Chevalier, T. (2021). Mixed methods in political science. Advantages, limits, and research design proposals. *Revue française de science politique*, 78, 365-389. <https://doi.org/10.3917/rfsp.713.0365>
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the colombian civil war*. Cambridge University Press.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). *Consolidation of peace through practical disarmament measures: Resolution adopted by the General Assembly (A/RES/55/33 Q)*. <https://undocs.org/en/A/RES/55/33Q>
- Basset, Y. (2011). Las Circunscripciones Especiales: ¿Unas Instituciones Obsoletas? *Análisis Político*, 24(72), 43-59.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Behrend, J. (2010). *Questions about Sub-National Democratization* [ponencia]. Congreso de la Latin American Studies Association, Toronto, Canadá.
- Behrend, J. (2012). Democratización Subnacional: Algunas preguntas teóricas. *Postdata*, 17(2).
- Berrio J. M. (2013). Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social? *Revista de Derecho Público*, (31).
- Bobbio, N. (1993). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Caplan, R. y Hoeffler, A. (2017). Why peace endures: an analysis of post-conflict stabilisation. *European Journal of International Security*, 2(2), 1-20.

- Ceballos, D. M. (2022). Participación política de las víctimas del conflicto armado en Colombia: un futuro ambivalente. *Nova et Vetera*, (31). <https://doi.org/10.22431/25005103.n31.1>
- Collier, D., Laporte, J. y Seawright, J. (2011). Putting Typologies to Work: Concept-Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly*, 65.
- Collier, P., Hoeffler, A. y Söderbom, M. (2008). Post-Conflict Risks. *Journal of Peace Research*, 45(4), 461-478. <https://doi.org/10.1177/0022343308091356>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 387 de 1997. *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Diario Oficial n. ° 43.091. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (2001, 27 de marzo). Ley 649 de 2001. *Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia*. Diario Oficial n. ° 43.371. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4157>
- Congreso de la República de Colombia. (2005, 25 de julio). Ley 975 de 2005. *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. Diario Oficial n. ° 45.980. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). Ley 1448 de 2011. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n. ° 48.096. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2022, 25 de agosto). Acto Legislativo 02 de 2021. *Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170296>
- Congreso de la República de Colombia. (2022, 4 de noviembre). Ley 2272 de 2022. *Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 176. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 n. ° 4, 5, 7, 8, 9, 24, 30, 31, 33, 52, 54, 60, 79 y 121*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#176Corte
- Constitucional de la República de Colombia. (2004, 22 de enero). Sentencia T-025 de 2004 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2005, 29 de agosto). Auto 178 de 2005 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2005/a178-05.htm>

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2021, 21 de mayo). Sentencia SU-150 de 2021 (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/su150-21.htm>
- Delgado, M. (2015). Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica. *Perfiles latinoamericanos*, 23(46), 121-145.
- Dovi, S. (2018). Political representation. En E. N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford University. <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>
- Doyle, M. y Sambanis, N. (2006). *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. Foreign Affairs.
- Druliollet, V. y Bret, R. (eds.). (2018). *The politics of victimhood in post-conflict societies*. St Antony's Series.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Falleti, T. y Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado* The comparative sequential method. *Revista SAAP. Publicación de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(2), 187-220.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (2010). Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America, *Journal of Politics in Latin America*, 2(2). <https://doi.org/10.1177/1866802X10002002>
- Giraudy, A. (2014). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford University Press.
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (eds.). (2019). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press.
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (2021). El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(1), 1-34. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000107>
- Gómez, G. (2017, 30 de diciembre). Yo estuve el día en el que se embolataron las curules de paz. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/yo-estuve-el-dia-en-el-que-se-embolataron-las-curules-de-paz-article/>
- González, S. y Granada, J. (2012). La irrupción de los “desplazados” en Medellín: organización, acción y respuestas institucionales. 1995-2010. En J. Muñoz (ed.), *Resistencia ciudadana y acción colectiva en Colombia y América Latina: enfoques y experiencias* (pp. 99-120). Grupo de “investigación Cultura, Política y Desarrollo Social”; Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
- Granada, J. y González, S. (2009). Acción colectiva de las organizaciones de población desplazada en Medellín. Ciclos, contextos, repertorios y perspectivas. *Estudios Políticos*, (35), 107-130.

- Harbers, I., e Ingram, M. (2017). Geo-Nested Analysis: Mixed-Methods Research with Spatially Dependent Data. *Political Analysis*, 25(3), 289-307. doi:10.1017/pan.2017.4
- Hartzell, C. y Hoddie, M. (2003). Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management. *American Journal of Political Science*, 47(2), 318-332. doi:10.2307/3186141
- Jarstad, A. K. y Nilsson, D. (2008). From Words to Deeds: The Implementation of PowerSharing Pacts in Peace Accords. *Conflict Management and Peace Science*, 25(3), 206-223. <http://www.jstor.org/stable/26275095>
- Jean Wood, E. (2010). Los procesos sociales de la guerra civil: la transformación de redes sociales en tiempos de guerra. *Análisis Político*, 23(68), 100-124.
- Kajsiu, B. (2025). La derecha y la izquierda en Colombia: una distinción conceptual. En D. Rojas (ed.), *De derecha a izquierda. Un análisis comparado sobre el gobierno y el cambio político en Colombia* (pp. 27-50). Universidad de Antioquia; Tirant lo Blanch.
- Laurent, V. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. IFEA-ICANH.
- Lieberman, E. (2005). Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review*, 99(3), 435-452. doi:10.1017/S0003055405051762
- López, J. (2017, 1 de diciembre). C. Democrático rechaza intención de revivir curules especiales de paz. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/centro-democratico-rechaza-que-gobierno-quiera-revivir-curules-de-paz-157392>
- Lucca, J. B. y Pinillos, C. (2015). *Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos iberoamericanos* [documento de trabajo, Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca].
- Mahecha, M. (2018). *Las mesas de participación de víctimas del conflicto armado, una mirada desde la pedagogía sociocrítica* [tesis de especialización, Universidad Pedagógica Nacional]. <http://repository.pedagogica.edu.co/bitstream/handle/20.500.12209/10971/TO-22349.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mani, R. (2005). Rebuilding an Inclusive Political Community After War. *Security Dialogue*, 36(4).
- Manin, B. (2017). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2021). Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para Cámara de Representantes 2022-2026 y 2026-2030.
- Molano, M. F. y Rengifo, H. A. (2018). Participación política de víctimas ¿reivindicación o instrumentalidad? *Nova et Vetera*, 27, 48-75. <https://doi.org/10.22431/25005103.503>
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. *Working Paper*, (63).
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Nzongola-Ntalaja, G. (2004). Citizenship, Political Violence, and Democratization in Africa. *Global Governance*, 10(4), 403-409. <http://www.jstor.org/stable/27800538>
- Paredes, M. y Došek, T. (2020). The subnational indigenous quota in Peru: the paradoxes of political representation. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 123-148.

- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge University Press. 10.1017/CBO9780511790836.
- Peñaranda, R. (2009). *Organizaciones indígenas y participación política en Colombia*. Carreta Editores.
- Presidencia de la República de Colombia. (2000, 12 de diciembre). Decreto 2569 de 2000. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n. ° 44.263. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5365>
- Presidencia de la República de Colombia. (2005, 7 de febrero). Decreto 250 de 2005. *Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n. ° 45.816. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=15909>
- Quinn, J. M., David, T. y Mehmet, G. (2007). Sustaining the Peace: Determinants of Civil War Recurrence. *International Interactions*, 33(2), 167-193.
- Redacción política. (2022, 29 de julio). Presidente Duque sanciona distribución de curules de paz en la Cámara. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/presidente-duque-sanciona-distribucion-de-curules-de-paz-en-la-camara/>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). Circunscripciones transitorias especiales de paz, CITREPS. Análisis y descripción. Bogotá. Colombia
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). ABC de las Curules Transitorias Especiales de Paz. Bogotá. Colombia.
- Saffon, M. y Tacha, G. (2018). *La participación en las medidas de Justicia Transicional, un estudio comparado*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de la Razón Práctica*, (91), 2-6.
- Snyder, R. (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico*, 49(194).
- Soifer, H. D. y Vergara, A. (2019). *Politics After Violence: Legacies of the Shining Path Conflict in Peru*. University of Texas Press.
- Sundberg, R. y Melander, E. (2013). Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset. *Journal of Peace Research*, 50(4), 523-532. <https://doi.org/10.1177/0022343313484347>
- Tzagkarakis, S. I. y Kritas, D. (2022). Mixed research methods in political science and governance: approaches and applications. *Qual Quant*, 57, 39-53 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11135-022-01384-y>
- United Nations Development Programme. (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos Humanos y Desarrollo Humano. Nueva York.
- Valencia, G. D. (2019). *Organizarse para negociar la paz: Gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*. Universidad de Antioquia.
- Vargas, J. (2012). Diseños institucionales que promueven la participación pero limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada. *Análisis político*, 25(76), 41-57.

- Wardt, M. (2016). Naming and shaming victims: The semantics of victimhood. *International Journal of Transitional Justice*, 10(3), 432-450. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijw011>
- Wickham-Crowley, T. P. (1992). *Guerrillas and revolution in latinoamerica: A comparative study of insurgents and regimes since 1956*. Princeton University Press.
- Wood, E. (2010). Los procesos sociales de la guerra civil: la transformación de redes sociales en tiempos de guerra. *Análisis Político*, 23(68), 101-124.
- Young I. M. (1994). Vida Política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. En C. Carme (comp.), *Perspectivas Feministas en Teoría Política* (pp. 99-126). Paidós.

Anexo 1. Municipios que integran las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz

Circunscripción	Municipios
Circunscripción 1	Municipios del Departamento del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios del Departamento de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa. Municipios del Departamento del Valle del Cauca: Florida y Pradera.
Circunscripción 2	Municipios del Departamento de Arauca: Arauquita, Fortul, Saravena y Tame.
Circunscripción 3	Municipios del Departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.
Circunscripción 4	Municipios del Departamento de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.
Circunscripción 5	Municipios del Departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso. Municipio del Departamento del Huila: Algeciras.
Circunscripción 6	Municipios del Departamento del Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Nóvita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto. Municipios del Departamento de Antioquia: Vigía del Fuerte y Murindó.
Circunscripción 7	Municipios del Departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, La Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa. Municipios del Departamento del Guaviare: San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

Circunscripción 8	Municipios del Departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios del Departamento de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviéjo.
Circunscripción 9	Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí. Municipio del Departamento del Valle del Cauca: Buenaventura.
Circunscripción 10	Municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Magüí Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.
Circunscripción 11	Municipios del Departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Cai-cedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.
Circunscripción 12	Municipios del Departamento del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios del Departamento de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Depar-tamento del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.
Circunscripción 13	Municipios del Departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití. Municipio del departamento de Antio-quia: Yondó.
Circunscripción 14	Municipios del Departamento de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.
Circunscripción 15	Municipios del Departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rio-blanco.
Circunscripción 16	Municipios del Departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional de Colombia (2024)

Capítulo 6

Reconocimiento, redistribución y participación política en las apuestas legislativas sobre minorías étnicas y sexuales. Un balance sobre el cambio de gobiernos de derecha a izquierda en Colombia entre 2010 y 2023¹

LUIS MIGUEL OBANDO TOBÓN²

YESICA ALEJANDRA GUZMÁN SOSSA³

SANTIAGO CARMONA CARDONA⁴

INTRODUCCIÓN

En la preocupación por las transformaciones sociales en el cambio de gobiernos de derecha a izquierda, resulta fundamental indagar por sus apuestas frente a la protección y garantía de los derechos de las minorías étnicas y sexuales, pues son grupos que históricamente han estado en

¹ Este capítulo es resultado del proyecto de investigación “Críticas a la política de la identidad en la democracia liberal contemporánea: un estado del arte”, financiado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, código SIU: 2020-31790.

² Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: luis.obando@udea.edu.co – Orcid: 0000-0003-2330-4907.

³ Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: yesica.guzman@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-1231-4627.

⁴ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: santiago.carmonac@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-5873-9567

desventaja a causa de la apreciación social de su carácter identitario (género, orientación sexual, pertenencia e identidad étnica). La forma en que los gobiernos se aproximan a sus problemáticas demarca, en gran medida, aunque no pueda reducirse a ello, su carácter más o menos progresista o reaccionario. Estas apuestas pueden apuntar meramente al reconocimiento de sus formas identitarias, así como a formas de participación política y organizativa y, más aún, a la redistribución del ingreso y la riqueza para garantizar una verdadera inclusión y reconocimiento como ciudadanos plenos, más allá de la declaración abstracta que pueda hacerse de ello en los marcos normativos correspondientes.

Este capítulo atiende a esta preocupación y por esta razón se plantea como objetivo realizar un balance comparado de las apuestas por el reconocimiento, la redistribución y la participación política en las iniciativas legislativas presentadas durante el cambio de los gobiernos de derecha a izquierda, tal y como se definen en el capítulo introductorio de este libro, entre 2010 y 2023, correspondiente a los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018), Iván Duque Márquez (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-2026). Es importante aclarar que no todas las iniciativas legislativas fueron de carácter gubernamental; sin embargo, se tuvieron en cuenta tanto las iniciativas legislativas gubernamentales como aquellas que fueron presentadas por congresistas de distintos partidos, donde al menos uno de ellos pertenecía a partidos o movimientos que en ese momento integraban la coalición de gobierno. Asimismo, es preciso enfatizar que se hace referencia a “iniciativas legislativas”, lo que quiere decir que no necesariamente tuvieron trámite o fueron sancionadas como ley.

Para ello se toma como punto de partida la hipótesis de que en dicho cambio de gobiernos de derecha a izquierda hay una apuesta en todos por el reconocimiento, la participación política y la redistribución, pero en la izquierda se presentaría un mayor número de proyectos de ley, en especial en materia redistributiva. Esto, teniendo en cuenta que de un gobierno de izquierda se esperaría una mayor apuesta legislativa en favor de las minorías en comparación con la derecha, que suele tener mayor resistencia a estos cambios.

Para la constatación de esta hipótesis fue necesario poner en consideración el número y los objetos de las iniciativas legislativas presentadas por su coalición en proporción al tiempo de mandato que lleva efectuado el gobierno de Gustavo Petro, comparado con el promedio de iniciativas legislativas presentadas en ese mismo período por los gobiernos anteriores.

La elección de iniciativas legislativas como objeto de estudio corresponde a una limitación de la pregunta por los cambios en torno a la *intención* de los gobiernos y no a lo que efectivamente se aprobó y se implementó. La pregunta por el impacto o las medidas realmente implementadas sería objeto de otra reflexión. En este sentido, este capítulo representa un primer aporte, insuficiente pero necesario, para pensar esos cambios.

Como se desarrolla más adelante, la hipótesis de trabajo se cumplió parcialmente, pues si bien todos los gobiernos le apuestan al reconocimiento y a la participación, no todos tienen intención legislativa para la redistribución. Además, dentro del reconocimiento y de la participación, las apuestas corresponden a diferentes subtipos y a diferentes minorías.

En el caso de la participación, se identificó un mayor número de iniciativas durante el gobierno de Iván Duque, seguido del segundo y del primer período de Juan Manuel Santos, respectivamente. En esta materia, hasta ahora, se observa un menor número de iniciativas por parte de la coalición del gobierno de Gustavo Petro. Finalmente, en el caso de la redistribución, se identificó una apuesta muy baja en términos cuantitativos que resulta común al primer período de Juan Manuel Santos y al gobierno de Gustavo Petro. En el caso del segundo período de Juan Manuel Santos, así como durante el gobierno de Iván Duque, no se identificó ninguna apuesta por la redistribución en los proyectos de ley presentados por sus respectivas coaliciones. En este sentido, el margen diferencial entre el cambio derecha-izquierda resulta muy pequeño en esta materia, que, aunque en favor del gobierno de izquierda, no resulta demasiado significativo en términos cuantitativos.

A continuación, se presentan los resultados de dicha indagación. Inicialmente, se presentan unas claridades metodológicas. Luego se abordan las bases conceptuales que fundamentaron el proceso de indagación, esto es, la definición de las categorías de reconocimiento, redistribución y participación política a partir de un referente teórico concreto y las tipologías identificadas en cada uno de ellos. Posteriormente, se presentan los resultados o hallazgos en dos dimensiones: en el cambio cuantitativo y el cambio cualitativo, según los subtipos de reconocimiento, participación política y redistribución en cada uno de los gobiernos, entre 2010 y 2023. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y preguntas que arroja esta indagación preliminar.

MARCO TEÓRICO

Para este capítulo se tomaron como referencia los conceptos de reconocimiento, redistribución y participación que forman parte de la propuesta tridimensional de Nancy Fraser (2008a) en la búsqueda de la justicia social. Esta elección obedece a que el sistema teórico de la autora propone un relacionamiento de estas categorías y niega su exclusión, mostrando, desde una perspectiva materialista crítica, que, aunque son diferenciables analíticamente, en la práctica la reivindicación de cualquiera de ellas dependerá en gran medida del cumplimiento de las demás. Es decir, un reclamo de reconocimiento para ser realizado concretamente requerirá en muchos casos una medida redistributiva y de participación. Así, dice Fraser (2008b) que:

El género, la "raza", la sexualidad y la clase social no están radicalmente separados entre sí. Al contrario, todos estos ejes de subordinación se intersectan de tal manera que influyen en los intereses e identidades de todos. Nadie pertenece sólo a una de estas colectividades, y es fácil que unos individuos subordinados en un eje de la división social sean dominantes en otro. (p. 96)

Ahora bien, este relacionamiento de las categorías no implica la disolución de sus diferencias. Esto permite entender que en muchas ocasiones ciertas reivindicaciones se dan, intencionalmente o no, de manera desarticulada y que no siempre, en la práctica, una reivindicación de reconocimiento trae aparejada una medida redistributiva o de participación, aunque el modelo de la tridimensionalidad debiera ser la aspiración normativa.

Por otro lado, se consideró este referente teórico el más adecuado porque permite analizar la diferencia entre gobiernos de izquierda y gobiernos de derecha a partir de su búsqueda de justicia social de una manera concreta y no abstracta, así como poder introducir matices en términos de que no necesariamente la diferencia entre unos y otros radica en que uno toma la justicia social como aspiración y otro la rechaza, sino que, más bien, permite comprender cómo en ambos puede haber una búsqueda de justicia social en mayor o menor nivel, con unas apuestas más marcadas en términos de reconocimiento o de participación, y en otros casos desde una visión más integral y enfatizada en la redistribución.

A continuación, se expone la conceptualización de cada categoría a partir de la autora y, seguidamente, se presenta el resultado de la operacionalización realizada en la investigación, la cual consistió en convertir en observables estas categorías para clasificar la información proporcionada por cada proyecto de ley. Aunque se consideraron los conceptos aportados por Nancy Fraser, la operacionalización en subtipos y tipos particulares (criterios concretos que expresan la materialización de los subtipos) se realizó

según la pauta de la revisión del archivo de los proyectos de ley. En este sentido, el marco teórico y su operacionalización se nutrieron tanto de categorías apriorísticas como de categorías emergentes. Esto implica también aclarar que es posible que la conceptualización amplia de las categorías llevara a considerar un mayor número de subtipos y tipos particulares; sin embargo, en términos pragmáticos, se tomaron en este caso solo aquellos directamente relacionados con los proyectos de ley de cada uno de los gobiernos analizados en materia de minorías étnicas y sexuales.

Reconocimiento

El reconocimiento se inscribe en una amplia perspectiva filosófica y política. Por un lado, en la filosofía hegeliana y la fenomenología de la conciencia. Desde allí, “el reconocimiento designa una relación recíproca ideal entre sujetos, en la que cada uno ve al otro como su igual y también como separado de sí” (Fraser, 2008b, p. 85). Por otro lado, desde una perspectiva política, el reconocimiento se entiende en un sentido amplio como la búsqueda de políticas que se enfrentan a las opresiones e injusticias interpretadas como culturales, es decir, aquellas enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. El reconocimiento refiere, según Fraser (2008b), a un paradigma de la lucha por la justicia social de aquellos grupos que no han sido reconocidos como iguales frente a otros grupos con mayor poder y estatus, en virtud de prejuicios sociales de tipo racial, homofóbico, misógino, entre otros. Así, dice Fraser (2008b) que:

Como ejemplos, podemos citar la dominación cultural (ser sometido a patrones de interpretación y comunicación correspondientes a otra cultura y ajenos u hostiles a la propia), no-reconocimiento (invisibilización a través de las prácticas representacionales, comunicativas e interpretativas autorizadas de la propia cultura), y falta de respeto (ser difamado o menospreciado de forma rutinaria en representaciones culturales públicas estereotipadas o en las interacciones cotidianas). (p. 87)

Si bien la política del reconocimiento suele asimilarse a la “política de la identidad”, para la autora es un error reducir la diversidad de reivindicaciones que ella implica a la mera afirmación de la diferencia o especificidad de los grupos que supone la política de la identidad y, más aún, no debe enmarcarse el reconocimiento en la estrecha visión esencialista que plantea las diferencias como elementos inmutables y ahistóricos.

Subtipos y tipos particulares: en el proceso de operacionalización y de sistematización se encontraron dos grandes tipologías de reconocimiento.

Por un lado, el reconocimiento cultural/simbólico, que se refiere a todas aquellas acciones encaminadas a reconocer un igual estatus a las minorías étnicas y sexuales. Esta igualdad de estatus, esto es, de apreciación y estima social, incluye varias dimensiones como la lengua, sus festividades, visiones religiosas, sus formas artísticas (vestuario, música, entre otros), así como una dimensión de reparación frente a la discriminación a la que han sido sometidos en virtud de su orientación sexual, género o identidad o pertenencia étnica. Por otro lado, se identificó el reconocimiento social que, resultado del primero, tiene que ver con acciones concretas que buscan materializar y expresar la igualación en el acceso a educación, salud, protección de los territorios y recursos (ver tabla 1). Nancy Fraser (2008b) plantea que este tipo de políticas de reconocimiento podrían suponer:

La reevaluación ascendente de las identidades no respetadas y los productos culturales de los grupos difamados; el reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural, o la transformación de la totalidad de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, de manera que cambiara la identidad social de todos. (p. 87)

Tabla 1. Subtipos de reconocimiento

Reconocimiento cultural/simbólico	Reconocimiento social
Tipos particulares	Tipos particulares
Promoción de respeto y tolerancia frente a la diversidad étnica, religiosa y sexual.	Inclusión/discriminación positiva en el acceso a servicios de salud.
Reconocimiento de la lengua.	Reconocimiento de diversidad de uniones civiles, maritales y familias.
Conmemoración de hechos con relevancia histórica para las minorías.	Educación inclusiva.
Reconocimiento de identidad y prácticas culturales.	Acciones afirmativas para garantizar el acceso a la educación de minorías.
Declaración de patrimonio histórico de elementos simbólicos: vestuario, música, obras artísticas.	Censos y caracterizaciones poblacionales.
Acciones de reparación y restauración.	Protección de los recursos naturales y ambientales en los territorios.
	Protección de la niñez perteneciente a minorías étnicas o minorías sexuales.
	Creación de instituciones públicas para la protección de minorías.

Fuente: elaboración propia.

Redistribución

La redistribución es entendida por Fraser (2008a) como un paradigma que también se inscribe en una preocupación por la justicia social, pero que toma de ella una dimensión distinta a la del reconocimiento. Este se centra en las injusticias socioeconómicas, que encuentran su origen en la organización estructural de la sociedad, fundamentalmente en el modo de producción capitalista. En este capítulo se asumen como políticas redistributivas aquellas que pretenden reducir o eliminar los efectos causados por este tipo de injusticias, las cuales, según Fraser (2008b), pueden manifestarse, por ejemplo, en:

La explotación (la apropiación de los frutos del trabajo propio en beneficio de otros); la marginación económica (quedar confinado a tareas indeseables o mal pagadas o que se niegue el acceso a trabajos que generen ingresos, en general), y privación (negación de un nivel de vida material suficiente). (p. 87)

A diferencia del reconocimiento, el paradigma de la redistribución tiene su origen en la crítica marxista de la opresión fundamentada en la división de clases y no entiende las diferencias como propiedades innatas de los grupos, sino como resultados de una estructura económica injusta que tienen que abolirse. En ese sentido, su lucha no es por reconocer, conservar y legitimar las diferencias económicas, sino por superarlas. Para el paradigma del reconocimiento, como se señaló anteriormente, las diferencias si bien no necesariamente se entienden como algo innato o intrínseco, sino que pueden entenderse como una construcción cultural, suele darse una valoración positiva de esas diferencias y defenderlas como parte de la diversidad. Lo que se rechaza, más bien, son las consecuencias desventajosas en términos de estatus, esto es, diferencias en el respeto, la estima y el prestigio social en virtud de esas diferencias.

Subtipos y tipos particulares: en el proceso de operacionalización y de sistematización se encontraron dos grandes tipologías de redistribución. La primera tiene que ver con la redistribución de ingresos, esto es, de las medidas para aumentar las posibilidades de acceso a retribuciones económicas de las minorías étnicas y sexuales, ya sea de índole salarial o subsidiado, que son variables de flujo. La segunda tiene que ver con la redistribución de la riqueza en el sentido de introducir reformas más estructurales para la distribución más equitativa de la propiedad, la tierra, el acceso a la vivienda y en el cobro de impuestos y su destinación. La riqueza hace referencia a activos, stocks o patrimonio en sentido estricto. En la tabla 2 se presentan los subtipos identificados para el paradigma de la redistribución, junto con los tipos particulares observados en cada caso.

Tabla 2. Subtipos de redistribución

Redistribución de ingreso	Redistribución de riqueza
Tipos particulares	Tipos particulares
Medidas para igualar oportunidades en el acceso al trabajo.	Restitución u otorgamiento de tierras.
Medidas para igualar salarios.	Democratización de los procedimientos mediante los que se toman decisiones de inversión.
Fomento de “emprendimiento” o actividades económicas diversificadas.	Medidas para el acceso a vivienda.
Otorgamiento de subsidios.	Impulso de reformas agrarias.
Paridad de género en el otorgamiento de puestos laborales.	Impulso de reformas o tributarias/impuestos.
Autonomía presupuestal.	Exenciones tributarias o medidas tributarias compensatorias.
Derechos patrimoniales por matrimonio o unión marital de hecho.	

Fuente: elaboración propia.

Participación política

Fraser (2008a) define esta dimensión con relación al establecimiento de las condiciones para garantizar una paridad en el modo de intervención en la esfera pública, que hoy es transnacional y no meramente nacional. De hecho, en principio, ella define esta dimensión como “la política” y señala que su principal preocupación es la representación en términos de la paridad participativa:

La tercera dimensión de la justicia es lo político. Por supuesto, la distribución y el reconocimiento son también algo político en el sentido de que una y otra sufren el rechazo y el peso del poder; y normalmente se las ha contemplado como si requirieran el arbitraje del Estado. Pero yo entiendo lo político en un sentido más específico y constitutivo, que remite a la naturaleza de la jurisdicción del Estado y a las reglas de decisión con las que estructura la confrontación. Lo político, en este sentido, suministra el escenario en donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento. Al establecer los criterios de pertenencia social, y al determinar así quién cuenta como miembro, la dimensión política de la justicia especifica el alcance de las otras dos dimensiones: nos dice quién está incluido en y quién excluido del círculo de los que tienen derecho a una justa distribución y al reconocimiento mutuo. (p. 18)

En este sentido, en un horizonte utópico la participación tendría como condiciones la redistribución y el reconocimiento, pues implicaría igualar las condiciones económicas e intersubjetivas para garantizar esa paridad participativa. Este principio implicaría incluir a todos los ciudadanos a partir del reconocimiento de su igual estatus. Solo a partir de la garantía de sus derechos y de su igualación (en términos de redistribución y/o reconocimiento), por medio de decisiones políticas y jurídicas, puede garantizarse esa participación equitativa, eliminando las barreras que la imposibilitan. Fraser define así la participación en un sentido relacional-social amplio: “clubes, asociaciones civiles, comunidades religiosas, partidos políticos, etc.” (Fjørtoft, 2012, p. 384).

Subtipos y tipos particulares: para los casos estudiados en este capítulo, la participación en los términos normativos que plantea Fraser no se cumple, pues se inscribe a un ámbito meramente nacional y en una dimensión política más restringida. De hecho, otras formas de participación ampliada (cultural y social) se recogen en la categoría de reconocimiento con la finalidad de no generar confusiones y, por esta razón, únicamente se identifica el subtipo “participación política”. Después de todo, no hay que olvidar que en el esquema que implica la operacionalización de los conceptos se pierde algo de su relacionamiento, pero resulta necesario en términos de la observación del fenómeno y su clasificación. Esto no implica que este concepto general de participación no opere, pues es preciso tenerlo como marco de referencia en tanto un tipo ideal que no se observa en su pureza en el dato empírico, pero que se relaciona con él como un horizonte de acción. En la tabla 3 se presenta el subtipo de participación identificado en el proceso de operacionalización, junto con los tipos particulares observados en los proyectos de ley analizados.

Tabla 3. Subtipos de participación

Participación política
Tipos particulares
Participación de minorías en cargos políticos y procesos de toma de decisiones.
Autonomía y procesos de autogobierno.
Reconocimiento de asociaciones, consejos, movimientos sociales y políticos institucionalmente.

Fuente: elaboración propia.

METODOLOGÍA

Este proceso investigativo se inscribió en un enfoque metodológico mixto, en tanto se sirvió de la estadística descriptiva como técnica de recolección, sistematización y análisis de la información y, simultáneamente, se realizó una interpretación de los datos con relación al marco teórico que se expone más adelante. Con el objetivo de verificar la fiabilidad de la hipótesis propuesta en este trabajo, se recurrió a varios momentos metodológicos. Inicialmente, se definió el indicador observable para determinar el cambio en las tres categorías: reconocimiento, participación política y redistribución. Partiendo de que el objetivo planteado era identificar los cambios cuantitativos y cualitativos respecto a las iniciativas legislativas presentadas entre 2010 y 2023 alrededor de minorías étnicas y sexuales⁵ en los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-2026), se tomó como observable, precisamente las iniciativas de proyectos de ley que durante cada período fueron promovidas por el gobierno de turno o su coalición, independientemente de su resultado, esto es, si la iniciativa resultó archivada, pasó a otros debates o si derivó en su sanción como ley.

En este sentido, se procedió a realizar un rastreo a partir de la información suministrada por la página Congreso Visible⁶ de todas las iniciativas de ley de tipo gubernamental y legislativo tramitadas por el Congreso que tenían como tema las “minorías étnicas y sexuales”. Inicialmente, se recopilaron setenta y cuatro iniciativas: sesenta y seis proyectos de ley, seis proyectos de ley estatutaria y dos actos administrativos. De ese total, dieciocho corresponden al período 2010-2014, nueve al 2014-2018, treinta y dos al 2018-2022 y quince al 2022-2023. Estas cifras corresponden al total de proyectos presentados, tanto por las coaliciones de gobierno como por otros partidos o movimientos.

⁵ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018), en Colombia las minorías étnicas comprenden a pueblos indígenas, población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP) y población Gitana o Rom. De otro lado, las minorías sexuales hacen referencia a la diversidad de grupos que se identifican con orientaciones sexuales e identidades de género diferentes a la heterosexualidad normativa.

⁶ Congreso Visible es una página web del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia; se concentra en realizar un seguimiento y análisis permanente de la actividad del Congreso de la República de Colombia, detallando y haciendo pública toda su labor legislativa.

Para filtrar la información respecto a cada cuatrienio y a la temática, se utilizaron herramientas de desagregación predeterminadas aportadas por el mismo aplicativo. Por su parte, para establecer si los partidos o movimientos que presentaron alguno de los proyectos se constituían como partidos de coalición o de oposición, se revisaron diferentes fuentes; entre ellas se encuentran estudios realizados por Vides (2023), García (2023), Duque-Daza (2019), Moreno (2020) e información suministrada por la página oficial del Consejo Nacional Electoral (CNE).

Al aplicar estos filtros, y teniendo en cuenta que para los fines de este análisis solo se consideraron aquellas iniciativas presentadas por el gobierno o que contaron con la participación de alguno de los partidos o movimientos pertenecientes a la coalición de gobierno de cada cuatrienio (tal como se indicó en la introducción), el número total de iniciativas se redujo a cuarenta y una.

De esta forma, se identificó que durante el primer período de Juan Manuel Santos su gobierno y coalición presentaron catorce iniciativas de proyectos de ley, y durante su segundo mandato presentaron cinco. En el gobierno de Iván Duque se presentaron once iniciativas y, en el período observado de Gustavo Petro, también se presentaron once.

Asimismo, para la sistematización de la información se construyó una matriz de análisis donde los proyectos de ley fueron clasificados respecto al período de gobierno en el que se presentaron, el nombre de la iniciativa, el tipo de iniciativa (legislativa, gubernamental u otras entidades), los ponentes, el indicativo para determinar si era una iniciativa de o con participación de algún partido o movimiento perteneciente a la coalición del gobierno de turno, el objetivo del proyecto, la minoría a la que es dirigida y el resultado.

De igual forma, se utilizaron las categorías apriorísticas para ubicar la vocación del proyecto según el objetivo que pretende atender, si son con relación a la participación, el reconocimiento o la redistribución, sin ser en ocasiones excluyentes. Después de esto se definieron subtipos entendidos como aquellas áreas generales sobre las que se enmarca la acción de cada proyecto, es decir, el reconocimiento puede ser cultural/simbólico o social, la redistribución puede ser aprehendida desde la riqueza o los ingresos y la participación desde el escenario de la política en su sentido más institucional. Por último, según cada subtipo, se fueron identificando en el proceso de análisis tipificaciones particulares, las cuales hacen referencia a los campos concretos donde se materializa cada proyecto. En este sentido, la matriz fue sufriendo transformaciones debido a

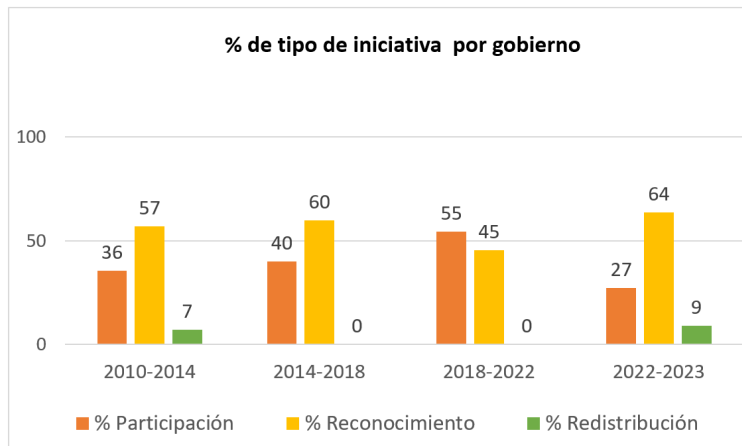
las variables emergentes que se fueron identificando y que se especifican en el marco teórico presentado anteriormente.

El estudio de la información se desarrolló mediante un análisis de estadística descriptiva, el cual incluyó medidas de tendencia central, dispersión y distribución de frecuencias. La utilización de estas herramientas permitió obtener una visión más clara, proporcional y detallada de las particularidades y patrones que se presentaron en los datos recopilados. Esto facilitó la identificación de tendencias y relaciones clave en las iniciativas legislativas relacionadas con las minorías étnicas y sexuales en los períodos revisados.

RESULTADOS

Con base en las categorías anteriormente expuestas, se sistematizaron y se clasificaron los proyectos de ley presentados por los distintos gobiernos. A continuación, se presentan los resultados y el análisis a partir de un ejercicio de estadística descriptiva. Es importante insistir, como ya se enunció en la metodología, que estos resultados pretenden únicamente deducir la priorización de cada uno de los gobiernos en términos de reconocimiento, redistribución y participación. Para lograr esto, se clarificaron los tipos que predominaron en cada uno de ellos como único elemento comparativo.

No es posible establecer un juicio o valoración *a priori* acerca de un mayor o menor nivel de desarrollo de estas categorías en cada uno de los gobiernos, ni tampoco del mayor o menor valor de la ponderación de los subtipos de reconocimiento, redistribución y participación impulsados en los proyectos de ley, pues justamente las causas de priorizar un tipo, subtipo o tipo particular pudieron obedecer a múltiples factores que no fueron objeto de estudio en este caso; por ejemplo, a un diagnóstico de los gobiernos en cada momento de las necesidades más prioritarias en esta materia para las minorías étnicas y sexuales, una visión más integral de las medidas, entre otros. En este sentido, el alcance de estos resultados y su interpretación es meramente descriptivo, en términos de caracterizar las principales apuestas legislativas en materia de minorías étnicas y sexuales en los gobiernos de derecha y en el actual gobierno de izquierda progresista de Gustavo Petro. El gráfico 1 muestra el porcentaje de cada tipo de iniciativa legislativa según el gobierno y permite observar las tendencias de priorización en términos de participación, reconocimiento y redistribución.

Gráfico 1. Porcentaje de tipos de iniciativa legislativa por gobierno

Fuente: elaboración propia.

Primer período de gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014

Durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos, 2010-2014, se presentaron catorce proyectos de ley y un proyecto de ley estatutaria, de los cuales ninguno logró convertirse en ley. Frente a los proyectos de reconocimiento, el 88 % (siete proyectos) estuvo concentrado en tipos de reconocimiento social y el restante 12 % (un proyecto) en reconocimiento cultural/simbólico. En lo social, el 86 % (seis proyectos) buscó *el reconocimiento de diversidad de uniones civiles, maritales y familiares*; por lo tanto, se concentraron en las minorías sexuales. El restante 14 % (un proyecto) buscó *acciones afirmativas para garantizar el acceso a la educación de minorías*, enfocado en la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (en adelante, NARP). Por su parte, el proyecto centrado en lo cultural/simbólico (100 %) buscó *el reconocimiento de identidad y prácticas culturales*, enfocado solamente en la población NARP. Así las cosas, en los proyectos que buscaban otorgar reconocimiento a las minorías étnicas o sexuales, el 75 % de los mismos estuvo concentrado en las minorías sexuales y el restante 25 % en la población NARP. Todos los proyectos se concentraron en asuntos muy puntuales del reconocimiento, sin dar diversidad ni poblacional ni de tipos de reconocimiento.

Por su parte, el proyecto de redistribución (100 %) se concentró en el subtipo de redistribución de la riqueza, particularmente aquella sobre *exenciones o medidas tributarias compensatorias*, para la población NARP.

En cuanto a los proyectos de participación (cinco proyectos), el 100 % se concentró en la *participación de minorías en cargos políticos y procesos de toma de decisiones*. Así, se dejó por fuera la posibilidad de tener una apuesta por una visión más amplia de la participación y con mayor incidencia. La población que más se buscó beneficiar fueron los NARP, incluidos en el 80 % de los proyectos, seguido por un proyecto que apuntaba a la población NARP e indígena, con un 20 %. Por lo tanto, fueron proyectos que no buscaron atender a las poblaciones étnicas en su totalidad ni en las diferentes dimensiones de la participación.

En conclusión, el primer gobierno de Santos presentó un promedio de 3,5 iniciativas por año. Del total, cinco apuntaban a la participación política (36 %), ocho al reconocimiento cultural/simbólico o social (57 %) y uno a la redistribución de la riqueza (7 %). De este total, se intentó beneficiar mayoritariamente a la población NARP, con un total del 50 % de los proyectos (siete), distribuido en un 29 % que buscaba la participación (cuatro), un 14 % para el reconocimiento (dos) y un 7 % para la redistribución (uno). Las minorías sexuales fueron la segunda población que más se intentó beneficiar, con un 43 % de los proyectos (seis), concentrados todos en el reconocimiento. De allí, la categoría NARP-Indígenas tuvo un 7 % de los proyectos (uno), concentrado en la participación.

Segundo período de gobierno de Juan Manuel Santos 2014-2018

Durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos, 2014-2018, se presentaron tres proyectos de ley y dos proyectos de ley estatutaria, de los cuales ninguno logró convertirse en ley. Frente a los proyectos de reconocimiento, el 33 % (un proyecto) estuvo concentrado en tipos de reconocimiento social y el 67 % (dos proyectos), en reconocimiento cultural/simbólico. En lo social, el 100 % buscó *censos y caracterizaciones poblacionales*, particularmente de la población NARP. Por su parte, los proyectos centrados en lo cultural/simbólico buscaron el *reconocimiento de identidad y prácticas culturales*, enfocado solamente en la población NARP. Así las cosas, en los proyectos que buscaban otorgar reconocimiento a las minorías étnicas o sexuales, el 100 % de los mismos estuvo concentrado en la población NARP, y en aspectos muy puntuales del reconocimiento, lo cual excluyó subtipos importantes para lograr un reconocimiento más integral.

En cuanto a la redistribución, en el segundo período de Santos no se presentaron proyectos que buscaran impactar la riqueza o los ingresos de minorías étnicas o sexuales.

Respecto a los proyectos de participación (dos proyectos), el 50 % se concentró en la *participación de minorías en cargos políticos y procesos de toma de decisiones* (uno) y el 50 % en *autonomía y procesos de autogobierno* (uno). Si bien en esta segunda etapa se apuntó a más subtipos de participación, la disminución de los proyectos es considerable, aunque uno de ellos apuntó a todas las minorías étnicas. Por lo tanto, no se benefició a una población en particular, sino que el 50 % de los proyectos (uno) estuvo concentrado en los NARP y el restante 50 % apuntaba (uno) a todas las minorías étnicas.

En conclusión, el segundo gobierno de Santos presentó un promedio de 1,25 iniciativas por año. Del total, dos apuntaban a la participación política (40 %), tres al reconocimiento cultural/simbólico o social (60 %) y ninguna a la redistribución de la riqueza. De este total, se intentó beneficiar mayoritariamente a la población NARP, con un total del 80 % de los proyectos (cuatro), distribuido en un 60 % para el reconocimiento (tres) y un 20 % para la participación (uno). El restante 20 % se concentró en un proyecto de participación para todas las minorías étnicas.

Gobierno Iván Duque Márquez 2018-2022

En el gobierno de Iván Duque Márquez, durante el período 2018-2022, se presentaron diez proyectos de ley y un acto legislativo. Solo uno de ellos logró ser sancionado como ley; esta corresponde a la Ley 2160 de 2021 “Por la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007”, y cuyo objeto fue:

La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá cuando los contratos que las entidades estatales suscriban con los cabildos Indígenas, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento del Gobierno Propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas. (Ley 2160 de 2021, art. 2)

Este objetivo se inscribe en una apuesta por la participación política, concretamente con relación a la *autonomía y procesos de autogobierno*. La población beneficiada de este proyecto fue la indígena.

En total, se presentaron cinco proyectos en la categoría de participación y un acto legislativo. El 33 % se concentró en la *participación de minorías en cargos políticos y procesos de toma de decisiones*; el 50 % en *autonomía y procesos de autogobierno*; y el 17 % en *reconocimiento de asociaciones, consejos, movimientos sociales y políticos de forma institucional*. La población que más se buscó

beneficiar fueron los NARP, con el 83,3 % correspondiente a cinco de los seis proyectos en esta categoría. Les siguieron los indígenas, con un acto legislativo (es decir, el 16,7 %) enmarcado en *autonomía y procesos de autogobierno*, que fue sancionado como ley. Esto indica que el gobierno de Duque le apuntó a los tres tipos particulares de participación, lo que evidencia una perspectiva más amplia sobre la participación política de las minorías, en este caso, únicamente las étnicas.

Frente a los proyectos en la categoría de reconocimiento, se presentaron en total cinco proyectos de ley, el 60 % del total en el subtipo de reconocimiento social. Dentro de este subtipo, dos proyectos apuntaron a *acciones afirmativas para garantizar el acceso a la educación de minorías*, lo que corresponde al 66 % del total en este subtipo; y un proyecto apuntó a la *educación inclusiva*, correspondiente al 34 % restante en este subtipo. La población beneficiada de los tres proyectos fue la NARP.

El 40 % restante del total se clasificó en reconocimiento cultural/simbólico. Allí se encontró un proyecto referente a la *promoción de respeto y tolerancia frente a la diversidad étnica, religiosa y sexual*; este proyecto benefició a todas las poblaciones étnicas; y un proyecto referido al *reconocimiento de identidad y prácticas culturales*, cuya población beneficiaria fueron los NARP. De manera que cada proyecto representó el 50 % dentro de esta categoría.

Esta coalición de gobierno no presentó, al menos en materia de minorías étnicas y sexuales, ningún proyecto de redistribución. Durante este período se hallaron siete proyectos de ley clasificados en redistribución, pero estos corresponden a otros partidos políticos que no incluyen al partido de gobierno.

En conclusión, el gobierno de Iván Duque presentó un promedio de 2,5 iniciativas por año. Del total, seis apuntaban a la participación política (55 %), cinco al reconocimiento cultural/simbólico o social (45 %) y cero a la redistribución de la riqueza.

De esta cifra, la mayor parte de los proyectos de ley (el 82 %) estuvo orientada a beneficiar a la población NARP, con cinco iniciativas centradas en la participación y cuatro en el reconocimiento. En segundo lugar, se encuentra la población indígena, que contó con el 9 % de los proyectos de ley (un proyecto), enfocado en la participación. Por último, otro 9 % correspondió a iniciativas dirigidas a todas las etnias (un proyecto), enmarcado en el reconocimiento. Ninguno de estos proyectos presentados apuntó a las minorías sexuales.

Gobierno Gustavo Petro (2022-2023)

Durante el período estudiado del gobierno de Gustavo Petro, 2022-2023, se presentaron diez iniciativas legislativas y un acto legislativo, de las cuales, hasta el momento, solo una se ha convertido en ley. Sin embargo, es importante considerar que varios de estos proyectos aún se encuentran en trámite en el Congreso, por lo que no es posible determinar su resultado en esta revisión.

Las iniciativas de proyectos de ley que giraron en torno al reconocimiento constituyen un 64 % (siete proyectos) sobre el total de proyectos relacionados con minorías étnicas y sexuales. De estos, uno logró configurarse como ley, mediante la cual se creó el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictaron otras disposiciones. Al interior de este tipo, el subtipo *cultural/simbólico* representa el 72 % y el *social* representa el 28 %. En cuanto a los proyectos que abordan lo *cultural/simbólico*, aquellos presentados para promover el *respeto y la tolerancia frente a la diversidad étnica, religiosa y sexual* representan un 80 % (cuatro proyectos); la mayoría se enfocó en las minorías sexuales y solo uno en las poblaciones indígenas. A su vez, aquellos dirigidos a la *conmemoración de hechos con relevancia histórica para las minorías* alcanzan el 20 % (un proyecto), el cual busca generar un impacto en todas las minorías étnicas. Los esfuerzos se han concentrado, entonces, en la protección de la diversidad sexual y de género en diversos ámbitos (como las prisiones), en la dignificación de los pueblos indígenas dentro del ordenamiento jurídico colombiano y en el reconocimiento del papel histórico de las minorías étnicas en el proceso independentista. En consecuencia, si bien el reconocimiento en torno a lo cultural/simbólico se ha focalizado en las minorías sexuales, existe un número más reducido de proyectos dirigidos a otros grupos étnicos, aunque con un impacto diverso en su contenido, en tanto buscan beneficiar a distintas minorías étnicas o a todas por igual.

El subtipo *social* (100 %) se ha desarrollado a través de dos proyectos: uno orientado a la *educación inclusiva*, con un 50 % (un proyecto) enfocado en las poblaciones NARP, y otro dirigido a la *creación de instituciones públicas para la protección de minorías*, también con un 50 % (un proyecto), este último centrado en el beneficio de todas las minorías étnicas. Ambas iniciativas han estado alineadas con objetivos como la preservación del patrimonio cultural y étnico de los raizales, así como la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad. De este modo, se evidencia nuevamente que, si bien una de las propuestas legislativas se dirige a un grupo étnico concreto, la otra está concebida para beneficiar a todos los grupos étnicos en general, con un aporte cualitativo relevante, ya que

implica el fortalecimiento de la institucionalidad orientada a salvaguardar los derechos de todas las minorías étnicas.

En cuanto a la *redistribución*, solo se ha presentado un proyecto de ley, lo que representa el 9 % de iniciativas presentadas. Al interior de este tipo, el subtipo *ingresos* representa el 100 % de las propuestas, mientras que la *riqueza*, al no contar con ningún proyecto, se mantiene en el 0 %. La única iniciativa relacionada con *ingresos* se enfoca en el *fomento de “emprendimiento” o de actividades económicas* dirigidas a la población NARP. Durante este período también se identificó otra iniciativa orientada a la redistribución de la riqueza; sin embargo, fue por fuera de la coalición.

Por su parte, los proyectos que abordan la participación representan un 27 % (tres proyectos). De estos, el 100 % se centró en la *participación de minorías en cargos políticos y procesos de toma de decisiones*, siendo la población indígena la principal destinataria, con un 67 %, seguida por la población NARP, con un 22 %. Estas iniciativas han estado orientadas a la creación de una comisión legal para la protección legal de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, así como a la generación de las condiciones de igualdad para las comunidades afrocolombianas mediante la propuesta de dos curules (que actualmente ya tienen las comunidades indígenas). En consecuencia, puede observarse que, hasta el momento, las iniciativas se han concentrado únicamente en una dimensión de la participación, dejando de lado otras formas de entenderla y, de igual forma, a una minoría étnica como lo es la Rom.

En relación con lo expuesto, se puede concluir que, en el período revisado del mandato de Gustavo Petro, el promedio de iniciativas de proyectos de ley presentadas por el gobierno y su coalición fue de 5,5 por año. Del total que se han presentado hasta el momento, tres se enfocaron en la participación (27 %), siete en reconocimiento (64 %) y uno en redistribución (9 %). Asimismo, respecto a este total, se identifica un intento por beneficiar a las minorías étnicas y sexuales bajo un espectro más diverso: la población indígena cuenta con tres proyectos (27 %), de los cuales dos abordan la participación y uno el reconocimiento; la población NARP presenta dos proyectos (18 %), uno enfocado en el reconocimiento y el otro en la redistribución. Por su parte, los Rom no cuentan con ninguna iniciativa (0 %). Además, se registra un proyecto que incluye simultáneamente a los NARP e indígenas (9 %), el cual gira en torno a la participación; y las iniciativas que incluyen a todas las minorías étnicas son dos (18 %), ambas dirigidas al ámbito del reconocimiento. Por último, las minorías sexuales cuentan con tres proyectos (27 %), todos dirigidos al reconocimiento.

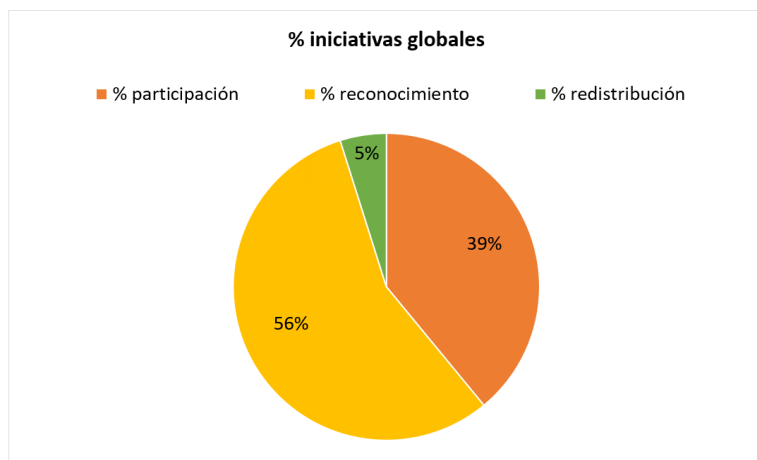
CONCLUSIONES

Luego de analizar las diferentes intenciones de los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro a partir de sus proyectos de ley, es posible identificar tendencias y cambios entre ellos. Esto permite concluir que la hipótesis establecida para este capítulo se cumple de manera parcial, como se evidencia a continuación en cada una de las tendencias:

Tendencias

El gráfico 2 presenta el porcentaje global de los tipos de iniciativas legislativas, lo cual permite visualizar las prioridades generales en materia de reconocimiento, participación y redistribución por parte de los gobiernos analizados.

Gráfico 2. Porcentaje de tipo de iniciativas (global)

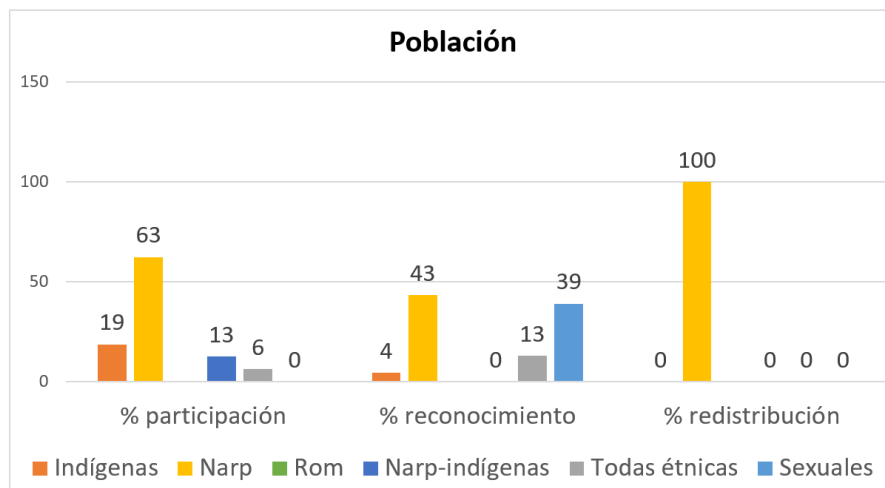


Fuente: elaboración propia.

Dentro de las tendencias se evidencia que, tanto los dos gobiernos de Juan Manuel Santos como el de Gustavo Petro, le apuestan mayoritariamente a iniciativas a favor del reconocimiento (57 %, 60 % y 64 %, respectivamente), seguidas de la participación (36 %, 40 % y 27 %, respectivamente). Asimismo, en todos los gobiernos, la redistribución es la categoría con menos iniciativas, desde 0 % en el segundo período de Santos y en el gobierno de Duque, hasta el 7 % y 9 % en el primer período de Santos y en lo que va del gobierno de Petro, respectivamente. Por lo tanto, el punto de partida de la hipótesis (que todos los gobiernos apuntaban a los tres tipos)

se cumple parcialmente, pues, si bien todos los gobiernos se enfocan en el reconocimiento y en la participación, solo el primer gobierno de Santos y el de Petro apuntan a la redistribución. En el gráfico 3 se presenta el porcentaje global de la población que cada gobierno buscó impactar con sus iniciativas, lo que permite visualizar el enfoque demográfico de las políticas legislativas analizadas.

Gráfico 3. Porcentaje de población que se buscó impactar (global)

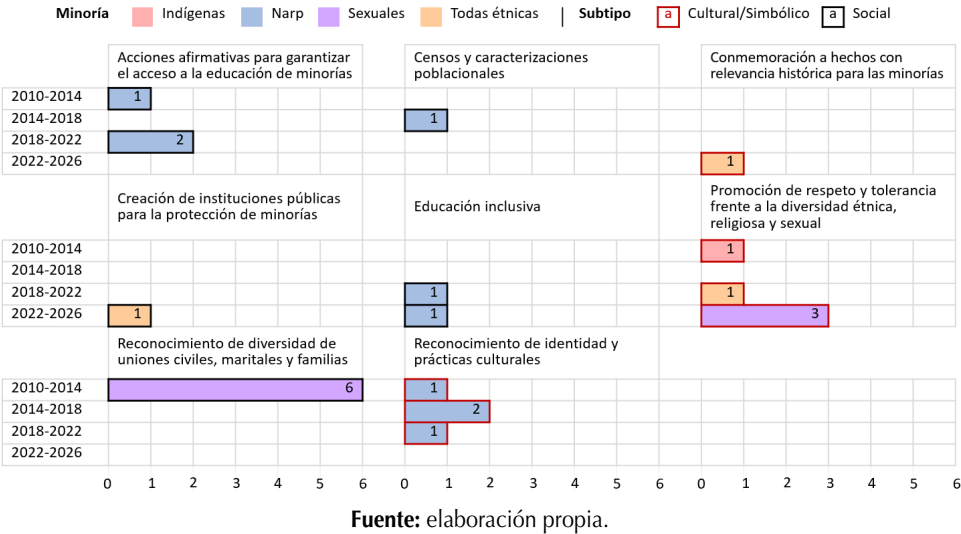


Fuente: elaboración propia.

El gráfico 4 muestra cómo, del total de iniciativas legislativas de reconocimiento analizadas, la población NARP fue la que más se intentó beneficiar durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos (50 % y 80 %, respectivamente) y en el gobierno de Duque (82 %). En contraste, las minorías sexuales no contaron con iniciativas de apoyo durante el segundo mandato de Santos ni durante el de Iván Duque. Sin embargo, en el primer gobierno de Santos y en el actual mandato de Gustavo Petro, sí se presentaron iniciativas legislativas dirigidas a las minorías sexuales, aunque estas se centraron exclusivamente en el reconocimiento, sin avanzar hacia la participación o la redistribución. Por su parte, la población Rom no fue objeto de iniciativas particulares en ninguno de los cuatro períodos analizados. Cabe resaltar que las minorías sexuales ocuparon un lugar relevante tanto en el primer mandato de Santos, donde fueron la segunda población más beneficiada (43 %), como en el de Petro, donde empataron en primer lugar con la población indígena (27 %). Además, se evidencia que durante los dos gobiernos de Santos y el de Duque, los

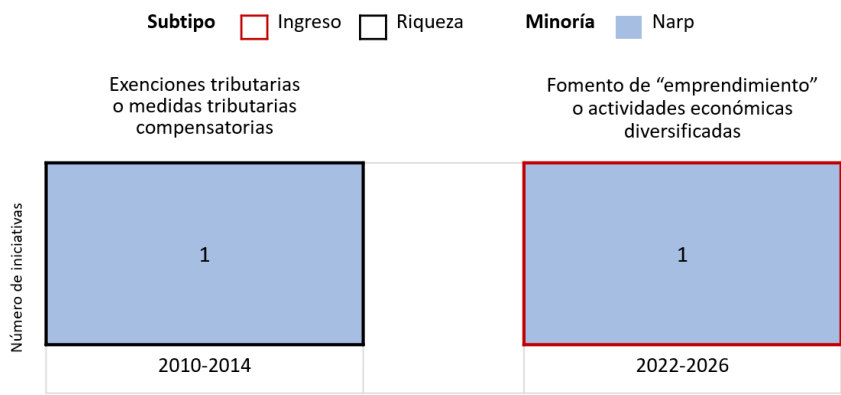
proyectos de ley no priorizaron a la población indígena como destinataria principal. Esto indica que el tránsito de un gobierno de derecha a uno de izquierda ha traído consigo una apuesta más amplia por la inclusión de las minorías étnicas y sexuales, aunque en todos los casos se mantiene un énfasis en la protección de la población NARP.

Gráfico 4. Iniciativas de reconocimiento, tipo de minorías, tipo particular y período presidencial



El gráfico 5 evidencia que, en materia de proyectos legislativos de reconocimiento, el segundo período de Santos y el gobierno de Iván Duque se orientaron mayoritariamente hacia la población NARP (60 % y 36 %, respectivamente). En contraste, tanto el primer gobierno de Santos como el de Gustavo Petro legislaron principalmente a favor de las minorías sexuales (43 % y 27 %, respectivamente). Respecto a los tipos de reconocimiento, los proyectos del primer período de Santos y los del gobierno de Duque se centraron mayoritariamente en el reconocimiento social, y en ambos casos abordaron únicamente dos variables de reconocimiento. Cabe destacar que todos los gobiernos contemplaron iniciativas de reconocimiento relacionadas con la educación, ya sea en clave de inclusión o de garantía de acceso. Por su parte, el segundo gobierno de Santos y el actual Petro han priorizado el reconocimiento cultural simbólico. Sin embargo, el número de variables inclusivas en estas iniciativas ha sido muy limitado, sin sobrepasar una o dos por gobierno.

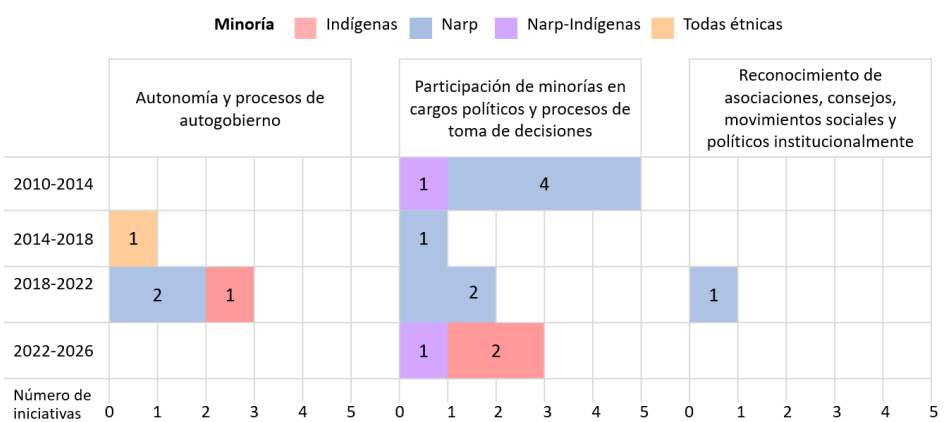
Gráfico 5. Iniciativas de redistribución, tipo de minorías, tipo particular y período presidencial



Fuente: elaboración propia.

El gráfico 6 muestra que los proyectos que apuntaban a la redistribución durante los gobiernos de Santos (primer período) y de Petro solamente favorecerían a la población NARP, con un 7 % y 9 %, respectivamente. Es de resaltar que el proyecto de Santos le apuntó a la redistribución de la riqueza solamente en una de las variables de los tipos de redistribución. Así mismo, el proyecto de Petro le apuntó a la redistribución de los ingresos solamente en una de las variables de los tipos de redistribución. Este punto es uno de los más críticos, pues aparte de los pocos proyectos, los mismos no eran integrales.

Gráfico 6. Iniciativas de participación, tipo de minorías, tipo particular y período presidencial



Fuente: elaboración propia.

Los proyectos que buscaban la participación en los dos gobiernos de Santos y el de Duque tuvieron una legislación mayoritaria para la población NARP. En cuanto a los tipos de participación, todos los gobiernos le apuntaron a la categoría de participación de minorías en cargos políticos y procesos de toma de decisiones. Los gobiernos de Santos (segundo período) y de Duque le apostaron, además, a la categoría de autonomía y procesos de autogobierno.

Cambios

Dentro de los cambios, se evidencia que, en términos generales, solo el gobierno de Petro le apunta a legislar para cinco⁷ de las seis minorías; de resto, todos los gobiernos oscilan entre una y tres. En ese sentido, el gobierno de Petro intentó tener una inclusión más amplia para las diferentes minorías étnicas y sexuales. Por otro lado, solo el primer gobierno de Santos y el de Petro le apuntaron a presentar proyectos que benefician a las minorías sexuales. En términos de población, solo el gobierno de Gustavo Petro benefició mayoritariamente a las minorías sexuales e indígenas; el resto de los gobiernos benefició mayoritariamente a los NARP. Esta mayor inclusión poblacional no es un aspecto accesorio, pues pone en evidencia que en el cambio de derecha a izquierda sí se ha dado una visión más amplia de lo que implica la inclusión de las minorías, e incluso podría revelar una mayor resistencia de los gobiernos de derecha a la promoción de los derechos de las minorías sexuales debido a que su ideología tiene una tendencia conservadora en este aspecto.

En términos de reconocimiento, solo en el gobierno de Petro se intentó legislar para cuatro de las seis poblaciones; el resto solo se concentró en una o dos. De igual manera, es el único gobierno que le apuntó a tipos de reconocimiento como *conmemoración a hechos con relevancia histórica para las minorías* y a la *creación de instituciones públicas para la protección de minorías*. Por su parte, el primer gobierno de Santos fue el único que le apuntó a *censos y caracterizaciones poblacionales* y a *reconocimiento de diversidad de uniones civiles, maritales y familias*.

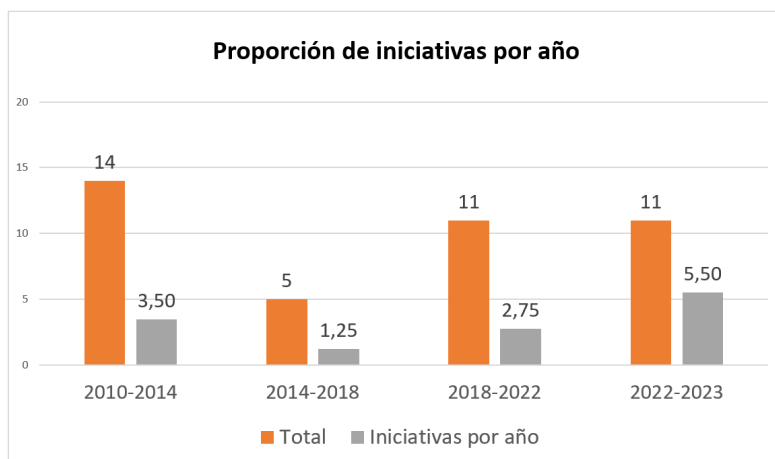
En cuanto a la redistribución, solo el primer gobierno de Santos y el de Petro incluyeron proyectos en esta materia. De estos, únicamente el

⁷ En el gobierno de Petro, si bien se legisló para todos los grupos étnicos, no hubo un proyecto particular para los Rom. Eso no significa que no estén incluidos, pues en los proyectos que toman en general a todos los grupos étnicos están incluidos.

primer gobierno de Santos buscó impactar la redistribución de la riqueza. Este resultado muestra que el cambio de un gobierno de derecha a uno de izquierda no ha traído una transformación significativa en términos de redistribución. Sin embargo, eso no significa que la izquierda no haya hecho esfuerzos en este ámbito. Mientras que los tres gobiernos de derecha (los dos de Santos y el de Duque) solo presentaron un proyecto relacionado con la redistribución, el gobierno de Petro (aunque aún no ha finalizado su mandato) también ha propuesto al menos una iniciativa en este sentido. Aun así, al haber solo un gobierno de izquierda frente a tres de derecha, todavía no es posible afirmar un cambio estructural en esta dimensión.

En el tema de la participación, el gobierno de Duque fue el que más impulsó este tipo de iniciativas, con un 55 % de sus proyectos orientados hacia la participación, mientras que los demás gobiernos priorizaron principalmente el reconocimiento. Además, Duque abordó las tres variables contempladas en esta categoría, lo que refleja una postura más integral frente a las formas de participación de las minorías. Por otra parte, el único gobierno que benefició mayoritariamente a la población indígena fue el de Gustavo Petro; en contraste, los demás gobiernos centraron sus iniciativas, de manera predominante, en la población NARP. El gráfico 7 muestra la distribución anual de las iniciativas legislativas según su enfoque.

Gráfico 7. Proporción de iniciativas por año



Fuente: elaboración propia.

Estadísticamente, al promediar la cantidad de proyectos de ley por año —dado que se estaban comparando cuatro años de los gobiernos de Santos (primer período), Santos (segundo período) y Duque, con dos años del

gobierno de Petro—, se tiene que el gobierno de Petro es el que más proyectos presenta por año, con un total de 5,5. El resto presenta, respectivamente, 3,5 1,25 y 2,75 por año. En ese sentido, al aplicar una tendencia media móvil y límites de confianza, se espera que el gobierno de Petro presente un total de veintidós proyectos de ley, frente a los catorce, cinco y once, respectivamente, de los otros gobiernos. Además, se espera que, dado los tipos de proyectos presentados durante los dos primeros años, en los otros dos, estadísticamente, pueda aumentar, al menos, 1 proyecto para redistribución.

Por lo tanto, aunque durante el gobierno de Petro no se dio un cambio importante en términos de redistribución, sí se puede decir que fue el gobierno que presentó más proyectos de ley y que buscó beneficiar de forma más equilibrada a las distintas minorías étnicas, lo que permitió una visión más integral de estas poblaciones.

En conclusión, la hipótesis se cumple solo de forma parcial: no todos los gobiernos abordaron los tres enfoques (reconocimiento, redistribución y participación), pero todos sí impulsaron iniciativas relacionadas con el reconocimiento y la participación. Por otro lado, aunque el gobierno de Petro fue el que más proyectos presentó, estos no se centraron especialmente en la redistribución. Sin embargo, desde una perspectiva estadística, se espera que termine superando al primer gobierno de Santos en al menos un proyecto en esta área.

REFERENCIAS

- Congreso de la República de Colombia. (2021, 25 de noviembre). Ley 2160 de 2021. *Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007*. Diario Oficial n. ° 51. 869. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2160_2021.html
- Consejo Nacional Electoral (CNE). (s. f.). GEOPOSICIÓN: GEOGRAFÍA DE LA POLÍTICA COLOMBIANA. *Estatuto de la oposición en Colombia*. <https://www.cne.gov.co/elecciones/estatuto-de-la-oposicion-en-colombia>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional/autorreconocimiento-etnico>
- Duque-Daza, J. (2019). La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, (16), 59-92. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78258>
- Fjørtoft, K. (2012). Justicia, reconocimiento y participación. *Arenal. Revista De Historia De Las Mujeres*, 19(2), 375–392. <https://doi.org/10.30827/arenal.v19i2.1422>
- Fraser, N. (2008a). *Escalas de justicia*. Editorial Herder.

- Fraser, N. (2008b). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, (6), 83-99. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Fraser_justicia%20social.pdf
- García, M. (2023, 26 de abril). Se acabó coalición del Gobierno con Liberales, Conservadores y La U. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-dice-que-la-coalicion-de-gobierno-en-el-congreso-se-acabo-762773>
- Moreno, D. (2020). La agenda política del gobierno y sus coaliciones partidistas en el Congreso durante la Legislatura 2019-2020. *Congreso Visible*. <https://www.congresovisible.org/articulo/la-agenda-politica-del-gobierno-y-sus-coaliciones-partidistas-en-el-congreso-durante-la-legislatura-2019-2020/>
- Vides, M. C. G. (2023). Petro y el Pacto Histórico: una aproximación sobre el giro a la izquierda en Colombia. *Política. Revista de Ciencia Política*, 61(1).

Capítulo 7

Continuidad y resistencia al cambio: las relaciones informales de patronazgo entre el poder Ejecutivo y Legislativo en Colombia (2015, 2019 y 2023)¹

ANDREA ARANGO GUTIÉRREZ²

INTRODUCCIÓN

Por primera vez en Colombia, una coalición de izquierda se convirtió en el partido político con más curules en el Congreso de la República. Las elecciones legislativas de marzo del 2022 dejaron al Pacto Histórico como la opción más votada para el Senado y la segunda más votada para la Cámara de Representantes, por debajo del Partido Liberal, logrando un total de cuarenta y siete congresistas. Asimismo, la fuerza progresista de centro: Alianza Verde, en coalición con Centro Esperanza, pasó de tener dieciocho curules a veintiséis, sumando un total de noventa y dos congresistas de izquierda y progresistas. Sin embargo, la izquierda progresista no logró la mayoría, sino un tercio del Congreso, ya que los otros doscientos cuatro congresistas representan diferentes espectros ideológicos e intereses faccionales.

¹ Este capítulo es derivado del proyecto de investigación “El patronazgo en el régimen político colombiano”, financiado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Acta 2023-65791. Para este capítulo se contó con el apoyo de la estudiante en formación del pregrado en Ciencia Política, Diana Katherin Sandoval Olaya, para identificar a los congresistas de las comisiones económicas.

² Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: andrea.arangog@udea.edu.co – Orcid: 0000-0003-2328-5160.

Las elecciones legislativas fueron la antesala del triunfo de Gustavo Petro en las elecciones presidenciales de junio del 2022, el primer presidente de izquierda en Colombia. Que la izquierda progresista tuviese un tercio del Congreso y la Presidencia de la República generó una expectativa de un gobierno a favor de transformaciones profundas en beneficio de los sectores más empobrecidos. Especialmente con un diseño institucional presidencialista en el que el poder Legislativo se subordina al poder Ejecutivo (Cox et al., 2001).

Aun así, lo que los medios de comunicación denominaron “la aplanadora petrista” en el Congreso (Gil, 2022) solo duró cuatro meses de gestión presidencial, ya que desde el 2023 el Congreso comenzó a ejercer un *accountability horizontal* (O'Donnell, 2001) inédito en Colombia, como si estuviéramos asistiendo por primera vez a un verdadero ejercicio de pesos y contrapesos propio de las viejas democracias liberales occidentales.

Pese al presidencialismo colombiano, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no han sido unas relaciones de subordinación absoluta propias de los hiperpresidencialismos latinoamericanos, donde el Congreso es una caja de resonancia de la agenda presidencial; pero tampoco han sido lo que estamos viendo con el actual presidente de izquierda: unas relaciones recalcitrantes de bloqueo constante. En cambio, lo usual en el régimen político colombiano ha sido un poder Legislativo con autonomía relativa frente al poder Ejecutivo y con una apertura a la negociación a cambio de favores políticos, lo que se conoce como políticas de patronazgo (Hale, 2015).

Este análisis busca desentrañar las relaciones de patronazgo entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el trámite en el Congreso del Plan Nacional de Desarrollo (PND), ya que este instrumento de planeación es la hoja de ruta del poder Ejecutivo, la cual traza la destinación del gasto público por cuatro años. Este es el proyecto de ley con mayor intensidad en el debate del trámite Legislativo, puesto que durante noventa días las diversas bancadas, con intereses propios, gremiales y/o sociales, intentan incidir en la discusión y modificar el articulado para determinar los rubros de la nación y las prioridades del Estado durante el período de gestión del poder Ejecutivo. Se hace una comparación del contenido de los PND y del proceso de debate y aprobación de los mismos en el Congreso de los tres casos de estudio: la segunda presidencia de Juan Manuel Santos (2014-2018), la de Iván Duque (2018-2022) y la de Gustavo Petro (2022-2026).

En un primer momento se analiza la variación en las agendas presidenciales a partir del contenido de los tres PND, para determinar qué tanto los

presidentes priorizaron el principio de redistribución económica; entendida esta como la lucha contra la desigualdad, en donde hay propuestas de ajustes tributarios que le imponen más impuestos a las personas que ganan altos salarios y les entregan mayores programas sociales a las personas menos favorecidas económicamente; ello para determinar qué tanto son de izquierda esos gobiernos. En esta parte del análisis se usó el ChatGPT para rastrear los elementos más significativos dentro de cada PND.

En el segundo momento, se rastrearon las relaciones de patronazgo entre el Ejecutivo y el Legislativo a partir del comportamiento de los congresistas en la discusión del PND en el Congreso, para identificar cuáles fueron las mayores resistencias a los proyectos del Ejecutivo y las agendas propias del Legislativo en los temas de redistribución y reconocimiento. Esto permite establecer las agendas del Ejecutivo que no tuvieron éxito en el Legislativo y las agendas propias del Legislativo que sí lograron insertarse en la ley. El método empleado es el rastreo histórico de procesos para poder abrir la caja negra de las relaciones de patronazgo entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el trámite del PND en el Congreso; este método se emplea para observar lo que ocurre entre el punto de partida A, la radicación del PND en el Congreso, y el punto de llegada B, la sanción presidencial del proyecto de ley por medio del cual se expide el PND en los tres períodos presidenciales (Beach y Pedersen, 2013). Ver tabla 1.

Tabla 1. Punto de partida y punto de llegada del rastreo histórico de proceso

Presidente y período presidencial	Segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018)	Iván Duque (2018-2022)	Gustavo Petro (2022-2026)
A. Fecha de radicación del PND	6 de febrero del 2015	6 de febrero del 2019	5 de febrero del 2023
B. Fecha de sanción presidencial del PND	Junio 9 del 2015: Ley 1753: “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país”.	Mayo 25 del 2019: Ley 1955: “Por el cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.	Mayo 19 del 2023: Ley 2294: “Por el cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Fuente: elaboración propia a partir de Cárdenas Santamaría, M. (2015); Carrasquilla Barrera, A. (2019) y Ocampo Gaviria, J. A. (2023).

En el rastreo histórico del proceso se identificaron las comisiones económicas del Senado y la Cámara: la Tercera de Hacienda y Crédito Público,

y la Cuarta de Presupuesto; que son los lugares de debate donde hay más tiempo y espacio para modificaciones del PND. Allí se buscó entrevistar a los cuatro secretarios³ de las comisiones económicas, quienes son funcionarios de carrera y por ello conservan la memoria institucional del trámite; además de haber presenciado tales debates en sus funciones públicas durante varios períodos congresionales. Se identificaron los congresistas que conformaron las comisiones económicas en el momento de radicación del PND de los tres casos de observación y se priorizaron quienes están actualmente en el ejercicio de la representación (ver imágenes 1, 2, 3 y 4). A partir de los actuales congresistas que aprobaron el PND de Petro desde las comisiones económicas, se identificaron los que han estado en esas comisiones durante dos o tres períodos congresionales del arco temporal (2014-2026): treinta y un congresistas⁴ a quienes se les envió un derecho

³ Se lograron las entrevistas con los secretarios de las comisiones terceras: de la Cámara Alta, con Rafael Bernardo Oyola Ordosgoitia, quien lleva treinta y dos años en el cargo, y de la Cámara Baja, con Elizabeth Martínez Barrera, con veintiún años en el cargo. No fue posible entrevistar a los secretarios de las comisiones cuartas: Alfredo Enrique Rocha Rojas, del Senado, y Diana Marcela Morales Rojas, de la Cámara de Representantes.

⁴ *Senadores de la Comisión Tercera seleccionados:* Cepeda Sanabria Efraín José (Partido Conservador), Gnecco Zuleta José Alfredo (Partido de la U) y Ramírez Cortés Ciro Alejandro (Centro Democrático).

- *Senadores de la Comisión Cuarta seleccionados:* Avella Esquivel Aída Yolanda (Pacto Histórico), Benavides Solarte Diela Liliana (Partido Conservador), Cabrales Baquero Enrique (Centro Democrático), Farelo Daza Carlos Mario (Cambio Radical), Lemos Uribe Juan Felipe (Partido de la U), Merheg Marún Juan Samy (Partido Conservador) y Roldan Avendaño John Jairo (Partido Liberal).

- *Representantes de la Comisión Tercera seleccionados:* Cuenca Chaux Carlos Alberto (Cambio Radical), Miranda Peña Luvi Katherine (Alianza Verde), Jarava Díaz Milene (Partido de la U), Carrillo Mendoza Wilmer Ramiro (Partido de la U), Rico Rico Néstor Leonardo (Cambio Radical), Betancourt Pérez Bayardo Gilberto (Cambio Radical), Carreño Marin Carlos Alberto (Comunes), Manzur Imbett Wadith Alberto (Partido Conservador), Zabaraín de Arce Armando Antonio (Partido Conservador), González Duarte Kelyn Johana (Partido Liberal), Carrasquilla Torres Silvio José (Partido Liberal), Monedero Rivera Álvaro Henry (Partido Liberal), Garcés Aljure Christian Munir (Centro Democrático) y Pérez Pineda Óscar Darío (Centro Democrático).

- *Representantes de la Comisión Cuarta seleccionados:* Aguilera Vides Modesto Enrique (Cambio Radical), Velásquez Nieto Olga Lucía (Alianza Verde), Guida Ponce Hernando (Partido de la U), Salazar López José Eliécer (Partido de la U), Acosta Infante Yenica Sugein (Centro Democrático), Bermúdez Lasso Alexander Harley (Partido Liberal) y Barraza Arraut Jezmi Lizeth (Partido Liberal).

de petición de información en el que se les preguntó sobre el contraste de los dos o tres trámites del PND en el Congreso en los que pudieron debatir, las resistencias que enfrentaron y los temas que generaron mayor debate, así como los puntos más significativos de cada PND en la lucha por una equidad material.

Imagen 1. Senadores de la Comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público



Fuente: elaboración propia, a partir del Senado de la República (2024b).

Imagen 2. Senadores de la Comisión Cuarta de Presupuesto



Fuente: elaboración propia, a partir del Senado de la República (2024a).

Imagen 3. Representantes de la Comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público



Fuente: elaboración propia, a partir de la Cámara de Representantes (2024a).

Imagen 4. Representantes de la Comisión Cuarta de Presupuesto



Fuente: elaboración propia, a partir de la Cámara de Representantes (2024b).

A continuación, se presenta el análisis a partir de la evidencia empírica que da cuenta de la idea de redistribución que tuvieron los tres presidentes en sus PND. En este análisis se presenta a Gustavo Petro como el presidente de izquierda, a Iván Duque como el presidente de derecha y al segundo período presidencial de Juan Manuel Santos como la vía intermedia de centro más cercana a la derecha. Como conclusión, se corrobora que, en efecto, Gustavo Petro es una apuesta por girar a la izquierda desde su PND.

Asimismo, se identificaron los elementos que desaparecieron y los que emergieron en el trámite Legislativo del PND para demostrar que, aunque los puntos de partida y de llegada son los mismos (es decir, el PND que radica el Ejecutivo en el Congreso se debate, se aprueba y llega a sanción presidencial en el tiempo estipulado) durante el trámite Legislativo se configuran transacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en las que el Ejecutivo cede en su agenda inicial para garantizar la gobernabilidad y los congresistas eliminan agendas gubernamentales e insertan agendas propias. Estas son las dinámicas de patronazgo que continúan operando a pesar de estar ante gobiernos de centro derecha (Segundo gobierno de Santos), de derecha (Duque) o de izquierda (Petro).

VARIACIÓN EN LAS AGENDAS PRESIDENCIALES EN MATERIA DE REDISTRIBUCIÓN

Contrastando los PND del segundo gobierno de Juan Manuel Santos (segundo gobierno), de Iván Duque y de Gustavo Petro se evidencia que la pobreza y la desigualdad son problemas presentes en los tres planes, y que la redistribución se plantea, en todos los casos, como el principal mecanismo para enfrentarlas. Sin embargo, lo que se distribuye y la forma de hacerlo cambia en cada uno de ellos: Santos hace énfasis en la formalización del empleo y en la distribución de recursos públicos a lo largo del país a través del Sistema General de Regalías (DNP, 2015); Duque en la racionalización del gasto público y la distribución de recursos a través del Sisbén, Familias en Acción y Jóvenes en Acción para atender grupos poblacionales diferenciados como la primera infancia, la juventud, la población con discapacidad y las mujeres, asimismo, enfatiza en el emprendimiento y en la productividad como caminos para la *inclusión social* (DNP, 2019); por su parte, Petro habla de la distribución del ingreso, de la propiedad de la tierra y de los recursos que genere la conservación del agua, todo ello enfocado a la *justicia social* (DNP, 2023).

Existen marcadas diferencias en las apuestas distributivas para enfrentar los temas de la desigualdad y la pobreza en Colombia. Nótese que Duque habla de inclusión, mientras que Petro propone de justicia, lo que ya evidencia un cambio de enfoque para atacar el problema de la pobreza y la desigualdad.

En cuanto a las formas, Duque tiene la apuesta más superficial de los subsidios. Y aunque Santos también habla de subsidios y de préstamos a través del ICETEX, involucra el aparato estatal de forma más comprometida con el objetivo de redistribuir bienes y servicios públicos, en especial a las víctimas del conflicto armado. De igual forma, Petro habla de subsidios, pero es el único que insiste en la progresividad de la estructura tributaria y en cambios estructurales en materia social, como la reforma agraria.

Resulta importante matizar que ya el primer gobierno de Santos había hecho una reforma tributaria en el año 2012, durante su primer período presidencial (2010-2014), con elementos progresivos, y en este PND no habla de una nueva reforma tributaria, sino del balance positivo de la misma en materia de formalización del empleo, la salud y las pensiones. Por su parte, Duque, que reconoce la progresividad de la reforma del primer gobierno de Santos y sus efectos positivos en la formalización laboral, propone una nueva reforma tributaria en su mandato, con el objetivo de evitar la evasión fiscal y generar beneficios e incentivos para la inversión extranjera y el crecimiento de las empresas, lo que no significa ninguna progresividad, sino regresividad fiscal en tanto que genera exenciones tributarias a los grandes capitales con la idea de que así invierten más y generan más empleo (Centeno, 2009). A su vez, hay patrones similares entre el segundo gobierno de Santos y Petro en materia minero-energética y en sus apuestas por la paz.

A pesar de la ausencia de redistribución en el PND de Duque, es el caso que de manera más decidida introduce elementos de reconocimiento de las mujeres y aborda el tema del acceso a oportunidades materiales para reducir la brecha de género. Duque plantea soluciones estructurales a la brecha salarial entre hombres y mujeres, y enfatiza que el empoderamiento femenino pasa por el acceso a los recursos: habla de la formalización de la propiedad rural para las mujeres y de la importancia de romper “el techo de cristal” al brindar cargos directivos a las mujeres. Asimismo, propone soluciones concretas para el problema del “piso pegajoso” con una Política Pública Nacional de Cuidado orientada a reconocer el trabajo de cuidado y promover su equitativa distribución (DNP, 2019).

Los tres presidentes tienen puntos en común en materia de redistribución: la alimentación de la primera infancia, la educación de la juventud, las oportunidades para la población con discapacidad y el cierre de la brecha de género. Sin embargo, cada uno tiene un foco especial: en el segundo gobierno de Santos, las víctimas del conflicto armado; en el de Duque, las mujeres; y en el de Petro, la población campesina y el medio ambiente⁵.

Así es como se puede ubicar al segundo gobierno de Santos en el centro, a Duque en la derecha y a Petro en la izquierda. Aun así, el centro de Santos en relación con la redistribución de los recursos materiales se puede identificar más cercano a la derecha que a la izquierda, en tanto que, al igual que Duque, habla de la formalización de títulos de propiedad de la tierra y no de la redistribución de esta; habla también de la importancia de apoyar proyectos productivos, emprendimientos y medianas y pequeñas empresas (Mipymes), lo que en el PND de Petro es subsidiario. Incluso cuando Petro no insiste en el emprendimiento, pero sí en la soberanía alimentaria: más allá de ser competitivos con otros países, se trata de recuperar la capacidad productiva del agro que permita importar menos recursos; también es enfático en el cambio de la matriz energética y en el cuidado del medioambiente, lo que implica proponer otro modelo productivo no extractivista. Todo eso, sin duda, perjudica diversos intereses económicos.

Después de presentado el PND ante la opinión pública, el gobierno debe radicar en el Congreso el articulado del proyecto de ley, que es una versión más resumida, en la que se expresa lo esencial de esa hoja de ruta cuatrienal. Una vez revisados los elementos de la redistribución que priorizaron los tres presidentes en sus PND, se hace el rastreo del proceso legislativo para identificar cómo los congresistas modifican esos lineamientos estratégicos.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COMO ACTOR FUNDAMENTAL EN LA AGENDA PRESIDENCIAL DEL PND

En el apartado anterior se analizaron los PND como evidencia empírica para dar cuenta de la voluntad política y la posición ideológica de los tres presidentes analizados. Esos PND son la proyección de la agenda pública

⁵ Aunque el medio ambiente no es un actor con capacidad de agencia, la Corte Constitucional ha reconocido a la naturaleza como sujeto de derechos (2016).

de estos actores, que, como cabezas del poder Ejecutivo, representan una voluntad unidireccional más fácil de identificar que la voluntad política de un cuerpo colegiado multidireccional como el Congreso.

Examinar la voluntad política del Congreso y sus posturas ideológicas es mucho más complejo, porque esta rama del poder es un cuerpo colegiado de representación conformado por ciento ocho senadores y ciento ochenta y ocho representantes a la Cámara que no tiene vocación de cuerpo monolítico; en tanto que su función es representar la heterogeneidad de la sociedad colombiana, en la que hay un amplio espectro ideológico, intereses territoriales, sociales y gremiales que deben tener eco en el Congreso, como es propio de las democracias liberales (Martin et al., 2014). Por ello, priorizar las comisiones económicas fue fundamental e identificar a los treinta y un congresistas que han hecho parte de ellas por más de un período de observación para hacer un análisis más detallado allí.

Como entre la radicación del articulado del proyecto de ley por el cual se expide el PND y la aprobación del mismo, se surte el trámite legislativo en el que durante noventa días los doscientos noventa y seis congresistas tienen la posibilidad de incidir y modificarlo, e incluso rechazarlo, es en esa ventana de observación que se puede identificar cómo se relaciona el Ejecutivo con el Legislativo, qué agendas del Ejecutivo no son importantes para el Legislativo y cuáles son las agendas propias del Legislativo que no había contemplado el Ejecutivo (Oyola, comunicación personal, 12 de junio de 2024). En esos noventa días es donde con mayor intensidad se debaten intereses económicos y agendas políticas de parte y parte.

Aunque el PND siempre se aprueba dentro de los noventa días que tiene el Congreso para hacerlo, y el punto de partida (A) y el de llegada (B) son los mismos en los tres casos (ver tabla 1), lo importante es lo que sucede en ese tiempo intermedio. Ese período es una ventana de oportunidad para que los congresistas incluyan sus propias prioridades en la agenda presidencial y en el destino del gasto público para los próximos cuatro años. Es allí donde se hacen más evidentes las relaciones transaccionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, o el patronazgo, ya que lo que está en juego son recursos públicos y cómo se invertirán en todo el país.

Las relaciones de patronazgo son relaciones institucionales informales de carácter transaccional entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. En democracias precarias como la colombiana, donde no se configura un sistema de pesos y contrapesos, el cual es necesario para hablar de Estado de derecho, no existe el ideal del *accountability* horizontal (O'Donnell,

2001), lo cual es una condición necesaria de una institucionalización formal de la democracia liberal. En América Latina, el hiperpresidencialismo ha sido uno de los principales obstáculos para la calidad de la democracia, hasta el punto de llevar a proponer regímenes parlamentarios para la región como alternativa para aumentar el contrapeso al poder Ejecutivo (Linz, 1985).

Sin embargo, Mainwaring y Shugart (2013) demostraron que en países de renta baja o media, como los latinoamericanos, el parlamentarismo como solución al hiperpresidencialismo aumentaría la inestabilidad política. Por eso, es mejor analizar cada caso en detalle y observar cómo se manifiesta ese presidencialismo, con el fin de ajustar los diseños institucionales. El objetivo es fortalecer la independencia del poder Legislativo frente al Ejecutivo, sin perder de vista la necesidad de mantener la estabilidad política y la gobernabilidad.

El caso colombiano no es precisamente el caso típico latinoamericano, donde el poder Ejecutivo se encuentra ante un Legislativo pasivo o reactivo a las iniciativas legislativas de carácter gubernamental o que está enteramente cooptado por el Ejecutivo. Esto porque los partidos políticos tienen gran capacidad de bloqueo y negociación por su estructura burocrática y presencia territorial (sobre todo el partido Liberal y el Conservador), ya que han sido la institución política más antigua y robusta de nuestro régimen político (Bejarano, 2011).

En Colombia, el Congreso tiene la capacidad de hacerle exigencias al Ejecutivo, aunque no se puede decir que exista una verdadera independencia o un contrapeso entre estos dos poderes. Esto se debe a que, en la práctica, no hay un sistema efectivo de *accountability* horizontal. Ya Ana Catalina Arango Restrepo (2020) demostró que el mayor peligro del presidencialismo es cooptar las funciones legislativas y gobernar a través del estado de excepción, lo que ha sido en Colombia una práctica recurrente gracias a que el mismo Congreso le ha entregado esa prerrogativa de forma explícita al Ejecutivo. Es decir, no es que el poder Legislativo sea cooptado por el Ejecutivo como si careciese de poder propio, sino que el Legislativo tiene el interés de transar sus posiciones para ganar privilegios, poder o incidencia sobre el poder Ejecutivo.

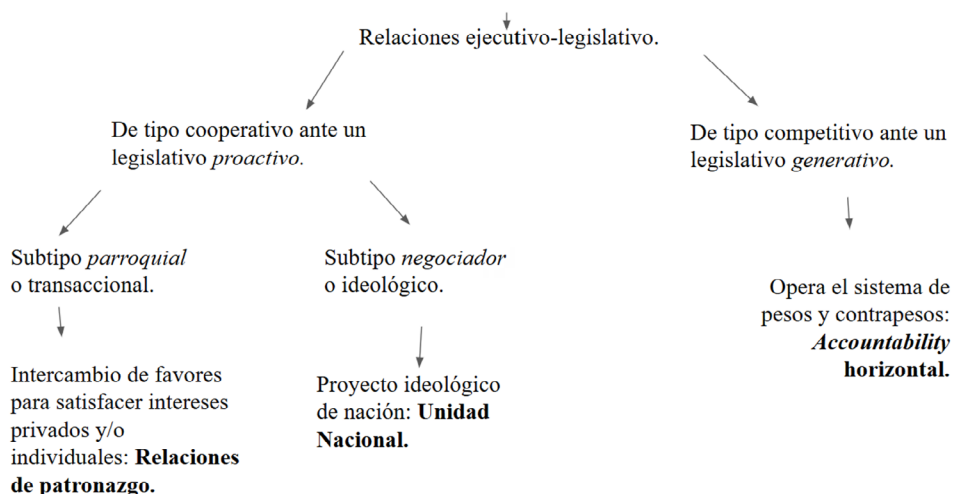
Si bien es cierto que Colombia es un régimen presidencialista, el rol del Legislativo no es precisamente un rol pasivo o reactivo ante la agenda del Ejecutivo. De hecho, en la configuración de las relaciones de patronazgo, el poder Legislativo es el protagonista, toda vez que es el Congreso quien de manera proactiva se muestra negociador ante el presidente para que

este se vea en la obligación de ofrecer favores particulares, cargos públicos o ceder control en su agenda. Por ello, Santos et al. (2014) advierten que:

No es acertado considerar a los parlamentos latinoamericanos como instituciones mayoritariamente reactivas en el cumplimiento de la función legislativa. Si bien los presidentes presentan altas tasas de éxito legislativo en distintos países de la región, ello no prueba que no deban negociar la aprobación de sus propuestas con el órgano legislativo, ni que el Parlamento esté estrictamente supeditado a sus iniciativas. (p. 514)

En efecto, el control que ejerce el Legislativo o la voluntad para ceder, no obedece a un interés por balancear el poder del Ejecutivo o por posicionar agendas nacionales más democráticas, sino a una oposición extorsiva que lleve a la posibilidad de negociar posiciones políticas a cambio de favores particulares. Cox et al. (2001) definieron la forma como el Legislativo se comporta frente al Ejecutivo y las posibles configuraciones en esas relaciones a partir de diversas estrategias. En ese sentido, un Legislativo activo, como el colombiano, que no se deja cooptar por un hiperpresidencialismo, es *proactivo* y está dispuesto a negociar o a hacer concesiones, configurando unas relaciones Ejecutivo-Legislativo de tipo cooperativo. Asimismo, los autores diferencian un Legislativo proactivo que *negocia a partir de una agenda ideológica*, de otro que hace *concesiones a cambio de ambiciones personales como la fama, el poder y el dinero*; al primero lo llaman legislatura negociadora y al segundo lo llaman legislatura parroquial (ver figura 1).

Figura 1. Desagregando el concepto de relaciones de patronazgo



Fuente: elaboración propia.

Las relaciones de patronazgo o la transacción particular que realiza el poder Legislativo ante el Ejecutivo hacen parte de la institucionalidad informal que no se consagra de forma explícita en la Constitución ni en las normas. Esto es porque no obedece a instituciones democráticas que favorezcan el poder popular ni promueve el Estado de derecho que responda a intereses comunes o de la nación. Por el contrario, son transacciones de tipo particularista o faccional que socavan principios democráticos al tomarse de forma opaca y sin posible control de la ciudadanía. Adicionalmente, al no ser decisiones tomadas de manera transparente ni por criterios técnico-administrativos, sino por intereses particulares de políticos de elección popular, son determinaciones propias de un Estado patrimonial y no burocrático (Evans y Rauch, 2015).

Las relaciones patrimoniales en regímenes políticos contemporáneos son informales porque evaden los objetivos de la institucionalización democrático-liberal. En este caso, los favores políticos particulares no se configuran a través de vínculos clientelistas, ya que no existe una jerarquía clara entre representantes y representados, como ocurre en el vínculo entre cliente y patrón, el cual termina afectando el *accountability* vertical. En cambio, cuando se trata de la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo orientada a obtener beneficios particulares, hablamos de intercambios entre patrones (Hale, 2015).

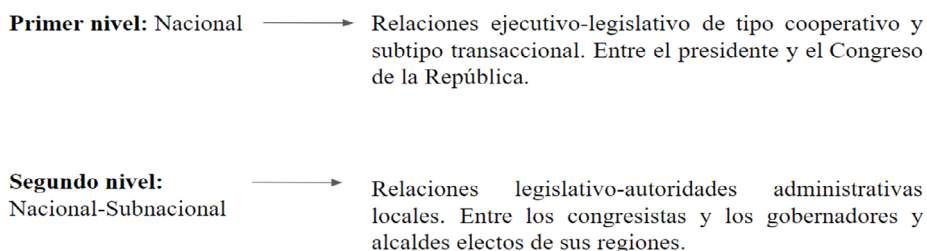
Aunque las relaciones de patronazgo son informales y por ello difíciles de rastrear de forma empírica, toda vez que no están positivizadas en la norma, en Colombia estas existían de manera formal a partir de la figura legal de los auxilios parlamentarios en el artículo 76, literal 18 de la Constitución de 1886 (Durán y Montenegro, 2002).

Según Durán y Montenegro (2002), los auxilios parlamentarios eran gastos que decretaba el Congreso para favorecer empresas que, por su utilidad o beneficio a la comunidad, fueran dignas de recibir ayudas económicas para estimularlas y apoyarlas. Esta figura le daba al Congreso la facultad de fomentar las empresas útiles o benéficas, dignas de estímulo y apoyo. Teniendo en cuenta lo anterior, puede inferirse que el artículo 76 de la Constitución Política de 1886 fue el que permitió que los congresistas pudieran contribuir económicamente y de forma directa con empresas, lo que se traduce en que estos, entre sus facultades, tenían permitido otorgar recursos públicos a particulares.

Concretamente, los auxilios parlamentarios eran una prerrogativa constitucional que tenían los congresistas para asignar el gasto público, una función ejecutiva. En esta prebenda, el Ejecutivo ganaba gobernabilidad

porque, al permitir estos beneficios, el Congreso apoyaba sus iniciativas legislativas. A su vez, los congresistas usaban las partidas presupuestales para pagar favores políticos en sus regiones o amarrar votos a futuro. En ese sentido, se configuraban relaciones de patronazgo en dos niveles: en el nacional, entre el Ejecutivo y el Legislativo; y entre los congresistas a nivel nacional y las autoridades administrativas locales a nivel subnacional (ver figura 2).

Figura 2. Niveles de las relaciones de patronazgo en Colombia



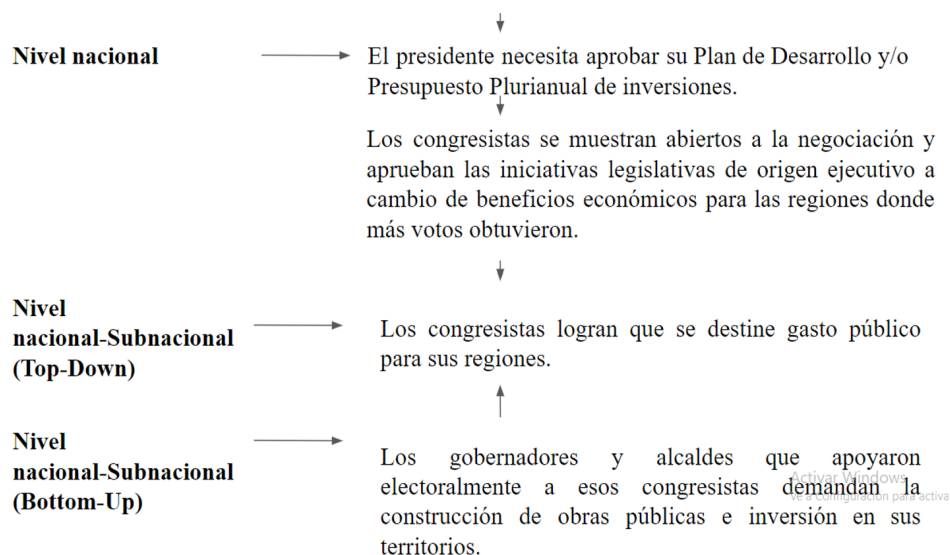
Fuente: elaboración propia.

Esta institución informal que se generó en un diseño institucional formal previo ha permanecido en el tiempo y se ha resistido al cambio, en una suerte de senda dependiente (North, 1990), a pesar del rediseño institucional de la Constitución Política de 1991, que expresamente prohíbe los auxilios parlamentarios en su artículo 355. Sin embargo, esta senda dependiente se refuerza a través de las costumbres y prácticas institucionales informales que se pueden rastrear a partir del apoyo que los congresistas les dan a las iniciativas de carácter ejecutivo en el Congreso, como el PND, para que surtan su trámite a cambio de la ejecución del gasto público en los territorios donde más votos obtuvieron, independientemente del gobierno de turno. Asimismo, las autoridades locales les demandan a sus congresistas el ejercicio de presión al Ejecutivo para la efectiva descentralización del gasto público.

Mainwaring y Shugart (2013) también exponen que una de las áreas donde se pueden rastrear los poderes del Legislativo y su relativa autonomía frente al poder Ejecutivo es en la capacidad para determinar el gasto público. En el caso colombiano, el Congreso sí puede modificar el gasto público a través de los debates del PND y de los Planes Plurianuales de Inversiones que se dan en las comisiones constitucionales Tercera de Hacienda y Crédito Público, y Cuarta de Presupuesto, las cuales son por ello

fundamentales. En concreto, la relación de patronazgo en el segundo nivel: el subnacional, implica una mirada *top-down*, cuando vemos cómo los congresistas se relacionan con las autoridades locales, y *bottom-up* (Giraudy et al., 2019) cuando vemos cómo esas autoridades locales hacen demandas concretas a los congresistas (ver figura 3).

Figura 3. Configuración de las relaciones de patronazgo en Colombia por niveles



Fuente: elaboración propia.

Si el fenómeno del patronazgo se manifiesta en el régimen político gracias a un legado constitucional que persiste y es comúnmente percibido por la opinión pública colombiana, que lo ha identificado y nombrado popularmente como “mermelada”, se rastrea como una continuidad en los tres casos observados. Sin embargo, el objetivo del rastreo histórico del proceso es matizar de qué forma se presentan y cuáles agendas de los congresistas están a favor o en contra de las propuestas progresistas y de izquierda, o si ellos mismos insertan en la discusión del PND agendas propias que contribuyan a la redistribución y al reconocimiento por encima de los favores políticos o beneficios faccionales que busquen transar.

RASTREANDO EL PROCESO DEL PATRONAZGO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PND FRENTE A LAS AGENDAS DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO

Para hacer ese rastreo del proceso, se hace un contraste de contenido entre el proyecto de ley radicado en el Congreso del PND y el proyecto de ley del PND aprobado, para identificar qué desapareció del PND radicado, considerando que lo que no quedó corresponde a agendas que no eran del interés de los congresistas y lo que apareció nuevo, entendido como agendas que los congresistas introducen por agencia propia o como intermediarios de intereses sectoriales que operan a través de ellos⁶. Rastrear ese proceso permite ver cómo los congresistas presionan al Ejecutivo en su hoja de ruta e insertan agendas territoriales que favorecen sus regiones o contribuyen a fortalecer sus bases electorales para las campañas futuras. Allí es donde se puede ver qué tanto es el Legislativo la caja de resonancia del Ejecutivo y si las relaciones Ejecutivo-Legislativo son transaccionales para privilegiar intereses faccionales, es decir, si se configura la relación de patronazgo.

La consulta a los treinta y un congresistas que habían estado en el trámite del PND durante dos o tres de los casos observados permite hacer un análisis a nivel micro e identificar incluso, a través de las gacetas del Congreso, la forma como cada congresista propone modificaciones al PND y ejerce su voto para ver su comportamiento a lo largo de esos noventa días. Sin embargo, de los treinta y un congresistas seleccionados, solo trece⁷ respondieron el derecho de petición de información y ocho de manera procedimental, sin dar ninguna información sustancial sobre el contraste del proceso de debate y aprobación de los PND en el Congreso. De modo que cinco congresistas fueron los que brindaron información útil sobre los proyectos que generaron mayores resistencias en los debates de los tres PND (ver tabla 2).

⁶ En entrevista con la secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara, Martínez Barrera (2024) indicó que los gremios y el gobierno radican proposiciones y comunicaciones para los congresistas en el trámite del PND con el objetivo de incidir en el mismo.

⁷ Cepeda Sanabria Efraín José, Gnecco Zuleta José Alfredo, Avella Esquivel Aída Yolanda, Cabrales Baquero Enrique, Merheg Marín Juan Samy, Roldan Avendaño John Jairo, Carrillo Mendoza Wilmer Ramiro, Rico Rico Néstor Leonardo, Manzur Imbett Wadith Alberto, Zabaraín de Arce Armando Antonio, Aguilera Vides Modesto Enrique, Guida Ponce Hernando y Acosta Infante Yenica Sugein.

Tabla 2. Congresistas de comisiones económicas que aportaron información relevante

Nombre	Cargo y partido	Caso 1. Segundo go- bierno de Juan Manuel Santos (2014-2018)	Caso 2. Iván Duque (2018-2022)	Caso 3. Gustavo Petro (2022-2026)
Aguilera Vides Modesto Enrique	Representante a la Cá- mara del Atlántico por el partido Cambio Radical.	N/A	Comisión Cuarta	Comisión Cuarta
Avella Esquivel Aída Yolanda	Senadora por Lista de la Decencia (2018) y Pacto Histórico (2022).	N/A	Comisión Cuarta	Comisión Cuarta
Cabrales Baquero Enrique	Representante a la Cáma- ra de Bolívar (2018) por Cambio Radical y sena- dor (2022) por el partido Centro Democrático.	N/A	Comisión Tercera	Comisión Cuarta
Cepeda Sanabria Efraín José	Senador por el Partido Conservador.	Comisión Cuarta	Comisión Cuarta	Comisión Tercera
Merheg Marún Juan Samy	Senador por el Partido Conservador.	Comisión Cuarta	Comisión Cuarta	Comisión Cuarta

Fuente: elaboración propia.

En esas respuestas a los derechos de petición de información, el senador del Partido Conservador, Merheg Marún (2024), destaca los puntos de mayor controversia en los tres casos de estudio. En el debate del PND del segundo gobierno de Santos fue el acuerdo de paz con las FARC; en el caso Duque, la reforma pensional y la exploración y explotación de yacimientos no convencionales de gas natural mediante la técnica del *fracking*; mientras que en el caso Petro, la reforma al sistema de salud. Asimismo, corrobora que las formas en las que los tres casos abordaron el problema de la desigualdad tienen un enfoque ideológico diferenciado en el que para el segundo gobierno de Santos fue fundamental la educación como mecanismo para generar mayor inclusión y cerrar las brechas de la desigualdad; para Duque, la formalización empresarial y el apoyo al emprendimiento fueron centrales; mientras que para Petro, el foco

de la agenda progresista ha sido la seguridad alimentaria, el acceso a los servicios básicos y la generación de empleo decente.

Por su parte, el representante a la Cámara por el partido Cambio Radical, Aguilera Vides (2024), contrasta los casos de Duque y Petro e identifica que Duque tenía proyectadas grandes obras de infraestructura y un crecimiento económico rápido, lo que generó resistencia en el Congreso; mientras que la transición energética y la reforma agraria fueron los temas más álgidos para el caso Petro.

El contraste más marcado en las respuestas se dio entre la senadora del Pacto Histórico, Avella Esquivel (2024), y el senador del Centro Democrático, Cabrales Baquero (2024). Este contraste refleja la tensión ideológica entre ambos y las diferencias en la manera como evalúan el gobierno anterior de Iván Duque y el actual gobierno de Gustavo Petro. Avella Esquivel fue parte de la oposición durante el gobierno de Duque y ahora hace parte de la bancada de gobierno con Petro, mientras que Cabrales Baquero fue oficialista con Duque y actualmente está en la oposición frente al gobierno de Petro.

La congresista alternativa, progresista y de izquierda, Avella Esquivel (2024), quien ha sido senadora de la Comisión Cuarta en el gobierno de Duque y en el de Petro, tiene una perspectiva crítica frente al PND de Duque “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, cuando hace énfasis en tres asuntos: 1) el modelo económico extractivista, que consiste en la regresividad de la carga impositiva y la dependencia de las importaciones, lo que termina debilitando la industria nacional y agrícola; 2) la explotación del subsuelo y la dependencia del petróleo que genera volatilidad en los ciclos económicos porque se depende de una industria determinada por lógicas externas; y 3) la falta de apoyo a la implementación del acuerdo de paz con las FARC, el descuido de los firmantes del acuerdo, la invisibilización de los líderes sociales y el mal manejo de los recursos destinados a la restitución de tierras y a los municipios priorizados para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para ese período, la senadora señala que los principales opositores al proyecto de Duque fueron los senadores de izquierda Wilson Arias (Polo Democrático), Gustavo Bolívar y David Racero (ambos de la Lista de la Decencia), así como los representantes Carlos Carreño y Jairo Cala (ambos de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común).

Por otro lado, el contraste que Avella establece entre los gobiernos de Duque y Petro le permite respaldar las propuestas del PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En su respuesta, destaca que este plan propone

un modelo económico centrado en el campo colombiano y en el cuidado del agua, lo que implica unas apuestas claras para propiciar “la soberanía alimentaria, la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, la reducción de las brechas entre el campo y las ciudades y la generación de conciencia climática y ambiental para construir un territorio en paz” (Avella Esquivel, 2024). En ese mismo contexto, la senadora señala los temas que generaron más controversia durante el trámite legislativo del PND de Petro:

- El cambio del modelo extractivista hacia uno basado en la producción agrícola.
- La entrega de tierras al campesinado colombiano por cuenta de las alarmas sobre los efectos de la reforma rural integral en lo concerniente a la propiedad de la tierra.
- La acción de protección climática, que implica una transición energética.
- Las reformas introducidas en los capítulos del Plan Nacional de Desarrollo, como la de la salud, la laboral y pensional, que recibieron críticas en cuanto a la sostenibilidad fiscal y la afectación a las finanzas públicas del país, en el contexto de inflación elevada prepanorama y el efecto de desaceleración económica con altas tasas de interés pospandemia que presionan los recursos del Estado.
- Las facultades extraordinarias al presidente, en concreto para la creación de nuevos fondos administrados por el gobierno.

En este punto, la senadora señala que los principales opositores al PND de Petro fueron los senadores de derecha Miguel Uribe y Carlos Meisel (ambos del Centro Democrático), Efraín Cepeda (Partido Conservador) y la representante a la Cámara Katherine Miranda (Alianza Verde), un partido de centroizquierda que apoyó la elección de Gustavo Petro⁸.

Al otro lado del espectro ideológico se encuentra el actual senador del Partido Conservador que Avella identifica como opositor al gobierno Petro: Cepeda Sanabria (2024), quien recuerda los temas de energía, infraestructura, educación, inversiones del Plan Plurianual, facultades al presidente de la República y fondos autónomos como los más polémicos en los debates del PND de Petro. Avella señaló que en el PND de Petro, la propuesta

⁸ La oposición de la representante Miranda da cuenta de la división al interior del partido Alianza Verde frente a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. Ella lidera la oposición dentro de esa colectividad al gobierno de Petro.

más importante era cambiar el modelo extractivista por uno basado en la producción agrícola, además de entregar tierras al campesinado, lo cual generó mucha resistencia. Esa misma idea la confirma su opositor, Efraín Cepeda, quien resalta que el tema energético también fue uno de los más polémicos durante el debate legislativo del PND de Petro.

Asimismo, Cabrales Baquero (2024), actual senador de la Comisión Cuarta de Senado por el partido Centro Democrático, quien es opositor del gobierno de Gustavo Petro, identificó seis puntos que a su juicio fueron los más controversiales en este PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida”: 1) corregir el avalúo catastral para que se acerque más al precio comercial y aumente el número de personas sujetas a cargas impositivas; 2) fortalecer la relación del Estado con las comunidades indígenas, de modo que los acuerdos entre las partes tengan carácter legal, se fortalezca la autonomía de la guardia indígena y el Estado pueda contratar con los resguardos; 3) aumentar la contribución a través de transferencias por la producción de energía solar (de 1 % a 6 %); 4) la creación de un mecanismo no judicial para contribuir a la verdad y la memoria histórica del conflicto armado en Colombia en el marco de la ley de paz total y para fortalecer el Centro Nacional de Memoria Histórica y las labores de la Jurisdicción Especial para la Paz; 5) la nueva arquitectura de la Policía Nacional para trasladarla del Ministerio de Defensa; y 6) las facultades extraordinarias al presidente para crear, escindir, fusionar, suprimir o modificar políticas y programas estatales⁹.

Finalmente, el punto de las facultades extraordinarias del presidente lo resaltaron como problemático los congresistas del Centro Democrático, Partido Conservador y Cambio Radical, quienes hacen parte de la

⁹ De estos seis puntos que el senador de la oposición encontró problemáticos, dos se hundieron: el aumento de los impuestos a las energías limpias y la salida de la Policía del Ministerio de Defensa. Los otros cuatro sí quedaron en la versión final del PND con algunas modificaciones: la relación con las comunidades indígenas se fortaleció y se resaltó la importancia de contratarlas para algunos proyectos, aunque no se mencionó el fortalecimiento de la guardia indígena. Por otro lado, el tema de las facultades extraordinarias fue eliminado de los puntos generales del plan, pero se mantuvo la posibilidad de usarlas para modificar programas como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, “para adquirir a título gratuito u oneroso la infraestructura que corresponde al Hospital San Juan de Dios” (Ley 2294, 2023: 156). Sin embargo, no quedaron las facultades extraordinarias para “Regular i) los usos alternativos de la planta de coca, ii) los usos alternativos del cannabis y iii) los fines medicinales, terapéuticos y científicos de sustancias psicoactivas” (Ocampo Gaviria, 2023, p. 165), que era un punto de preocupación para el senador Cabrales Baquero.

oposición. Asimismo, aunque el Ministerio de la Igualdad no fue creado en el PND, sino en otro proyecto de ley durante la aprobación del PND de Petro, es identificado como un tema problemático, de forma recurrente, por esos congresistas.

CONCLUSIÓN

Así las cosas, podemos identificar en las relaciones del Legislativo frente al Ejecutivo que los congresistas tienen agenda propia y perciben de manera diferenciada los puntos más polémicos y centrales de cada uno de los casos. Hasta aquí solo se evidencian diferencias ideológicas que dan cuenta de acuerdos y desacuerdos sobre la base de convicciones políticas y no sobre la base de transacciones o favores personales que configurarían unas relaciones de patronazgo. Sin embargo, la falta de respuesta de los treinta y un congresistas y lo reducida de la muestra deja mucho por fuera de la observación, lo que ratifica la dificultad de rastrear instituciones informales como lo es el patronazgo.

REFERENCIAS

- Arango Restrepo, A. C. (2020). ¿Son los estados de excepción el problema? El ejercicio de la función legislativa a partir de la delegación expresa del Congreso: el caso colombiano. *Revista Derecho del Estado*, (46), 189-222.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Bejarano, A. M. (2011). *Democracias precarias. Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Ediciones Uniandes.
- Cámara de Representantes. (2024a). Integrantes. *Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público*. <https://www.camara.gov.co/comision/comision-tercera-o-de-hacienda-y-credito-publico/integrantes>
- Cámara de Representantes. (2024b). Integrantes. *Comisión Cuarta o Presupuesto*. <https://www.camara.gov.co/comision/comision-cuarta-o-presupuesto/integrantes>
- Cárdenas Santamaría, M. (2015). Proyecto en Cámara: 200/15. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un nuevo país”*.
- Carrasquilla Barrera, A. (2019). Proyecto en Cámara: 311/19. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Articulado-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022-Pacto-por-Colombia-Pacto-por-la-Equidad.pdf>
- Centeno, M. Á. (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDO d’Afers Internacionals*, (85/86), 11-31.

- Congreso de la República de Colombia. (2015, 9 de junio). Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Diario Oficial n. ° 49.538. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955 de 2019. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. Diario Oficial n. ° 50.964. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Congreso de la República de Colombia. (2023, 19 de mayo). Ley 2294 de 2023. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. Diario Oficial n. ° 52.400. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 355. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 n. ° 86*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#355
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 10 de noviembre). Sentencia T-622/20 (Jorge Iván Palacio Palacio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- Cox, G. W., Morgenstern, S. y Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373–393. <https://doi.org/10.2307/3456006>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/todos-por-un-nuevo-pais-2014-2018-juan-manuel-santos.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Durán, V. y Montenegro, A. (2002). *Partidas de Inversión Social Regional* [tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-53.pdf>
- Evans, P. y Rauch, J. E. (2015). Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento económico. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 241-275). Corporación Andina de Fomento
- Gil, J. (2022, 8 de septiembre). Aplanadora petrista del Congreso se cimentó en tres citas y 24 horas; ¿le aprobarán todo? *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/gobernabilidad-de-petro-en-congreso-asi-quedaron-partidos-de-gobierno-oposicion-e-independientes-DF18593257>
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (2019). Subnational Research in Comparative Politics. Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. En A. Giraudy, E. Moncada y R. Snyder, R. (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 4-54). Cambridge University Press.

- Hale, H. E. (2015). *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Linz, J. (1985). *Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?* [documento para The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone]. Yale University. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2013). Juan J. Linz. Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 33-60.
- Martin, S., Saalfeld, T. y Strøm, K. W. (2014). Introduction. En T. S. Shane Martin y K. W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 10-27). United Kingdom: Oxford University Press.
- North, D. (1990). Cambio institucional. En *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (pp. 110-136). Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo Gaviria, J. A. (2023, 13 de febrero). Proyecto en Cámara: 338/2023C. *Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*. <https://apicongresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-ley/12897/18/23.pdf>
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*, (14), 7-31.
- Santos, M. L., Pérez- Liñan, A. y García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536.
- Senado de la República. (2024a). Integrantes. Comisión Cuarta o Presupuesto. <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/constitucionales/comision-cuarta>
- Senado de la República. (2024b). Integrantes. Comisión Tercera. <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/constitucionales/comision-tercera>

Conclusión

Promesas y realidades del cambio político en los gobiernos de derecha e izquierda en Colombia

DIDIHER MAURICIO ROJAS USMA¹

La presente obra se ocupó del análisis comparado del giro político de derecha a izquierda en Colombia, durante los últimos gobiernos, en campos como la seguridad, las víctimas y la construcción de paz, el reconocimiento de las minorías políticas, la protesta social y las relaciones Ejecutivo-Legislativo. A partir de esta comparación, en los anteriores campos de política, este libro explora las dinámicas del cambio político en un contexto de transición en el estilo y vocación del gobierno nacional.

En ese sentido, este libro proporciona una visión multifacética del cambio político en Colombia, permitiendo a los lectores entender cómo las dinámicas de poder, las políticas públicas y las relaciones sociales han sido moldeadas por los distintos gobiernos. Para ello, los autores de esta obra colectiva presentan un análisis de la trayectoria política del país, centrado en la transición ideológica de los gobiernos de derecha a izquierda, dentro de la cual algunos autores introducen categorías intermedias —como el centro, en el caso de Guisao, centroizquierda, en el caso de Rojas y Sanín, o centroderecha, en el caso de Arango— teniendo en cuenta el campo de política analizado. Asimismo, cada autor contribuye con un estudio específico que explora distintos aspectos del cambio político en Colombia, proporcionando una visión integral del impacto de esta transformación en diversas áreas de la política pública.

¹ Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Correo electrónico: didiher.rojas@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-8776-1149.

Guisao muestra que el cambio ideológico de la derecha a la izquierda en Colombia ha influido significativamente en la comprensión y aplicación de las políticas de seguridad entre 2002 y 2023. Durante los gobiernos de derecha (Uribe y Duque), la seguridad se comprendió como un medio para enfrentar a grupos violentos que desafiaban la autoridad democrática, con un enfoque en la capacidad del Estado y las fuerzas armadas para mantener el orden. Estos gobiernos se caracterizaron por una ideología de derecha, donde la seguridad estaba centrada en combatir a los insurgentes que no reconocían la autoridad del Estado.

En contraste, durante los gobiernos de Santos se observó una apertura hacia la inclusión de la comunidad en las políticas de seguridad. La seguridad dejó de ser exclusivamente un asunto de las fuerzas armadas y pasó a ser parte de una ecuación más amplia que incluía el desarrollo, la educación y la cultura ciudadana. La posición de Santos se ubica en un punto intermedio entre reconocer al adversario y buscar soluciones por medio del mercado. Esto refleja una postura de centro.

El gobierno de Gustavo Petro, a diferencia de sus predecesores, adoptó una perspectiva en la que la inseguridad se considera una consecuencia de la desigualdad social. El gobernante de izquierda reconoce la necesidad de abordar las causas subyacentes de la inseguridad mediante reformas redistributivas, lo que lo alinea con una ideología de izquierda. Este gobierno considera que la seguridad no puede lograrse únicamente a través de la fuerza, sino que requiere intervenciones que solucionen los problemas estructurales de la sociedad.

El capítulo de Guisao concluye que la política de seguridad colombiana, en el período analizado, transitó de derecha a izquierda debido al cambio en condiciones como el reconocimiento del enemigo insurgente como un adversario político a partir del Proceso de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, así como la adopción de una visión más amplia de la seguridad, que incluye la redistribución como parte de los enfoques de seguridad humana.

Perdomo y Portela identifican una continuidad en la narrativa de orden público por parte de los gobiernos de derecha. Los de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque mantuvieron una narrativa consistente en la que las protestas sociales se ven como amenazas al orden público, a menudo vinculadas a grupos armados o intereses políticos específicos. Esta perspectiva justificó la criminalización de la protesta y el uso de la represión como una forma de disminuir la recurrencia de estos eventos.

Con la llegada de Gustavo Petro a la presidencia, se observa un cambio en la narrativa oficial respecto a la protesta social. Mientras que los

gobiernos de derecha han tendido a criminalizar la protesta, el gobierno de Petro la reconoce como una forma legítima de participación política. Sin embargo, esta nueva narrativa también tiene matices populistas, donde se apoya en la movilización social para respaldar al gobierno y se descalifican las protestas opositoras como intentos de desestabilización.

Además, los autores concluyen que existen limitaciones amplias en las reformas institucionales comparadas en su trabajo. Aunque el gobierno de Petro ha propuesto medidas para reducir la criminalización de la protesta, estas reformas han sido tímidas y no han logrado dismantelar completamente las estructuras punitivas establecidas por los gobiernos anteriores. La criminalización de la protesta persiste en varios aspectos, lo que indica que las reformas han sido parciales y no tan profundas como se esperaba.

Finalmente, hay una persistencia de la criminalización de la protesta social. A pesar del cambio en la narrativa, muchas de las medidas represivas y de criminalización de la protesta siguen vigentes. Esto refleja una continuidad en el tratamiento institucional de las protestas, que todavía se enfrenta a altos niveles de penalización, lo que limita el alcance de las reformas propuestas por el gobierno de Petro. En breve, hay un reconocimiento de la protesta como un mecanismo legítimo de participación bajo el gobierno de Gustavo Petro, pero las reformas han sido insuficientes para eliminar completamente la criminalización heredada de los gobiernos de derecha.

Rojas y Sanín resaltan que, durante los gobiernos de derecha (Uribe y Duque) hubo una tendencia a negar e invisibilizar a las víctimas del conflicto armado, lo cual contrasta con el avance en el diseño de políticas para el reconocimiento y participación de las víctimas bajo los gobiernos de Santos y Petro. En el gobierno de Gustavo Petro se ha avanzado en el reconocimiento formal y en la representación política electoral de las víctimas, como parte de los compromisos de implementación de los acuerdos de paz.

Adicionalmente, se observa una brecha entre las víctimas que lograron representación a través de las Circunscripciones Especiales de Paz (CI-TREP) y aquellas que no lo hicieron, lo que ha generado desigualdades en la capacidad de incidencia y alcance de su representación política. El capítulo destaca cómo la participación subnacional se ha convertido en un componente crucial para las víctimas, ya que estimula discusiones y fortalece las capacidades organizativas a nivel regional. Como conclusión general, los autores afirman que las políticas de redistribución, reconocimiento y participación han variado significativamente según el tipo de gobierno, con un mayor avance en los aspectos de reconocimiento y redistribución

bajo los gobiernos de centroizquierda (Santos) e izquierda (Petro), aunque con desafíos persistentes en la participación efectiva de las víctimas.

Obando, Guzmán y Carmona afirman que la hipótesis de su trabajo —según la cual todos los gobiernos han apostado por el reconocimiento, la participación política y la redistribución para las minorías étnicas y sexuales— se cumple parcialmente. Aunque todos los gobiernos han enfocado sus esfuerzos en el reconocimiento y la participación, la redistribución ha sido abordada de manera muy limitada, especialmente en los gobiernos de derecha.

En ese orden de ideas, evidencian la existencia de una predominancia de las condiciones de reconocimiento y participación. Tanto los gobiernos de Juan Manuel Santos como el de Gustavo Petro han priorizado las iniciativas legislativas relacionadas con el reconocimiento de minorías, seguido por la participación política. Sin embargo, la redistribución ha sido la categoría menos abordada en todos los gobiernos, con una presencia prácticamente inexistente en los gobiernos de derecha.

El gobierno de Gustavo Petro se distingue por un enfoque más inclusivo y diversificado en la atención a diferentes minorías étnicas y sexuales. A diferencia de los gobiernos anteriores, que se enfocaron principalmente en la población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera, el gobierno de Petro ha intentado incluir a un espectro más amplio de minorías, incluyendo indígenas y minorías sexuales. La redistribución, que se esperaba más en un gobierno de izquierda, no ha sido mucho más evidente con Petro que en los gobiernos de derecha. Solo ha habido un proyecto legislativo enfocado en la redistribución de ingresos y ninguno relacionado con la redistribución de la riqueza.

Si bien los autores observan ciertas continuidades en las políticas de reconocimiento y participación a lo largo de los gobiernos de derecha e izquierda, el cambio hacia una mayor inclusión y diversidad en la atención a minorías bajo el gobierno de Gustavo Petro sugiere un avance en la inclusión, aunque no necesariamente en términos redistributivos.

En general, las políticas presentadas han sido fragmentadas y no han logrado abarcar integralmente las necesidades de las minorías. Aunque se ha intentado legislar para un mayor número de minorías bajo el gobierno de izquierda de Gustavo Petro, las iniciativas aún presentan limitaciones en términos de impacto y alcance, especialmente en áreas como la redistribución.

Por último, Arango identifica en su trabajo la persistencia de las relaciones de patronazgo. A pesar de los cambios en la orientación ideológica de los gobiernos en Colombia, estas relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo han mostrado una notable continuidad. Caracterizadas por transacciones políticas en las que el Congreso negocia su apoyo a la agenda del gobierno a cambio de favores o beneficios específicos, las prácticas de patronazgo han resistido el cambio a lo largo de las administraciones de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro.

Arango concluye que el Congreso colombiano, a pesar de operar en un sistema presidencialista, ha mantenido una autonomía relativa frente al poder Ejecutivo. No se comporta como un Legislativo subordinado, sino que se muestra proactivo en la negociación con el Ejecutivo. Esto evidencia su capacidad para influir en la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las prácticas informales de patronazgo persisten incluso bajo un gobierno de izquierda que prometía transformaciones significativas. Esto demuestra una fuerte inercia institucional en Colombia, donde las estructuras de poder y las prácticas informales prevalecen sobre las intenciones reformistas, y esto refleja una resistencia al cambio en las dinámicas de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La autora también proporciona un análisis detallado de cómo las agendas de redistribución de recursos difieren entre los gobiernos. Sin embargo, destaca que, a pesar de estas diferencias, el proceso de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso está igualmente sujeto a las mismas dinámicas de negociación y concesión de favores políticos.

Aunque los gobiernos de Santos, Duque y Petro presentan diferencias ideológicas marcadas, estas no se reflejan en un cambio significativo en la naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El análisis concluye que las dinámicas de patronazgo y negociación persisten, independientemente de la ideología del gobierno de turno. Así, durante el proceso de aprobación del PND, el Congreso demostró su capacidad para modificar las propuestas del Ejecutivo, insertó sus propias agendas y eliminó o ajustó las del gobierno. Lo anterior le permite confirmar a la autora que, aunque el Ejecutivo inicia el proceso, el Legislativo juega un papel crucial en el resultado final, pues obedece a sus propios intereses y a los de los sectores que representa.

Como conclusión general, *De derecha a izquierda: un análisis comparado sobre el gobierno y el cambio político en Colombia* no solo documenta el cambio político reciente en el país, sino que ofrece una reflexión crítica sobre los desafíos y obstáculos que enfrenta un gobierno de izquierda. Las

conclusiones de cada uno de los capítulos coinciden en la persistencia de estructuras y prácticas políticas, a pesar del cambio ideológico de los gobiernos nacionales.

Tanto en el ámbito de la seguridad, la protesta social, el reconocimiento de las víctimas, el tratamiento de las minorías, como en las relaciones de patronazgo, se observa una inercia institucional que limita el alcance de las transformaciones promovidas por el gobierno de izquierda. Además, todos los autores destacan que, aunque ha habido avances en ciertas áreas bajo el gobierno de Gustavo Petro, especialmente en términos de inclusión y reconocimiento, estos avances no siempre se traducen en cambios profundos o estructurales. Esto refleja las limitaciones que experimenta un gobierno de izquierda en un contexto político e institucional como el colombiano, que ha sido dominado por la derecha durante décadas.

Reseña de autoras y autores

Andrea Arango Gutiérrez. Magíster en Ciencia Política de San Diego State University. Politóloga de la Universidad de Antioquia. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrita a la línea Democracia y Ciudadanía, y coordinadora del semillero de investigación “Partidos políticos y elecciones locales”. Autora de diversos artículos y textos de investigación y de opinión, especialmente en temas de participación ciudadana, régimen político, patronazgo y seguridad.

andrea.arangog@udea.edu.co – Orcid: 0000-0003-2328-5160

Blendi Kajsiu. Doctor y magíster en Ideología y Análisis del Discurso de la Universidad de Essex, Reino Unido. Magíster en Estudios Internacionales de Paz y Conflicto de la Universidad de Notre Dame, EEUU. Se graduó en Economía y Ciencia Política en la Universidad Americana de Bulgaria. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea Democracia y Ciudadanía. Es autor de los libros *A Discourse Analysis of Corruption: Instituting Neoliberalism Against Corruption in Albania* (2016) y *¿Corrupción pública o privada? La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción en Colombia, Ecuador y Albania* (2020) y de varios artículos en revistas internacionales y nacionales, como *Journal of Political Ideologies*, *East European Politics and Societies*, *Journal of Contemporary European Studies*, *Análisis Político* y *Colombia Internacional*.

blendi.kajsiu@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-6256-2995

Didiher Mauricio Rojas Usma. Doctor y magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política y psicólogo de la Universidad de Antioquia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Coordinador e integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea

Instituciones políticas y política comparada, e integrante del grupo de investigación Conflictos, Violencias y Seguridad Humana. Autor de diversos artículos de investigación y coautor en los siguientes libros: *San Carlos: memorias del éxodo en la guerra* (2011) y *Seguridad humana y paz total. Análisis y prospectivas* (2025)

didiher.rojas@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-8776-1149

José Alejandro Sanín Eastman. Magíster en Estudios Urbanos de Flacso – Ecuador. Politólogo de la Universidad de Antioquia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea Instituciones políticas y política comparada. Autor de diversos artículos y textos resultado de investigación, entre los que se destaca la coautoría del capítulo “Acción colectiva de trabajadores/as de plataformas digitales en Colombia: protesta y movimiento, litigio y sindicato” del libro *Lo digital no quita los derechos laborales. Un diagnóstico de las condiciones de trabajo y de los derechos en las plataformas digitales* (2023).

jose.sanin@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-0843-9419

Juan Camilo Portela García. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología de Flacso - México. Magíster en Ciencia Política y antropólogo de la Universidad de Antioquia. Profesor del Instituto de Estudios Políticos e integrante de los grupos de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea Democracia y ciudadanía, y de Estudios Políticos, adscrito a la línea Ciudadanías, Culturas Políticas y Subjetividades en contextos transicionales. Autor de diversos artículos y textos resultado de investigación, entre los que se destacan los libros colectivos *Las nuevas clases medias latinoamericanas: ascenso e incertidumbre* (2017) y *Presencia: Acciones estéticas y políticas* (2023)

juan.portela@udea.edu.co – Orcid: 0000-0001-7136-3464

Juan Daniel Guisao Álvarez. Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y politólogo de la Universidad de Antioquia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea Instituciones políticas y política comparada. Autor de diversos

artículos de investigación, especialmente en temas de historia política comparada y transnacional e historia de la democracia en América Latina.

jdaniel.guisao@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-5259-4168

Leyder Humberto Perdomo Ramírez. Magíster en Ciencia Política, especialista en Derecho Constitucional y abogado de la Universidad de Antioquia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea Democracia y Ciudadanía, y coordinador del semillero de investigación “Guerra y Cuestión Criminal en Colombia”. Autor de diversos artículos y textos resultado de investigación, entre los que se destacan los siguientes libros colectivos: *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen* (2022), *¿Del paramilitarismo al paramilitarismo? Radiografías de una paz violenta en Colombia* (2022), *Resistir para vivir Informe sobre agresiones contra la protesta social en Antioquia 2017-2021* (2022) y *Violencia y conflicto en la Universidad de Antioquia. Una apuesta por la verdad y el esclarecimiento (1958-2018)* (2025).

leyder.perdomo@udea.edu.co – Orcid: 0009-0000-8524-5231

Luis Miguel Obando Tobón. Magíster en Ciencia Política y politólogo de la Universidad de Antioquia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y coordinador del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea Democracia y Ciudadanía. Autor de diversos artículos y textos resultado de investigación, entre los que se destacan los libros *La recepción de los otros. Rostros del liberalismo contemporáneo frente a los inmigrantes: un debate entre Giovanni Sartori y Tzvetan Todorov* (2021) y *La institucionalización de la Ciencia Política en la Universidad de Antioquia: actores, procesos, logros y desafíos* (2014).

luis.obando@udea.edu.co – Orcid: 0000-0003-2330-4907

Santiago Carmona Cardona. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y politólogo de la Universidad de Antioquia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y coordinador editorial de la revista Estudios de Derecho. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrito a la línea Democracia

y Ciudadanía, y cocoordinador del semillero de investigación “Subjetividades políticas”. Autor de diversos artículos resultado de investigación, especialmente en temas de identidades políticas, emociones y subjetivación política.

santiago.carmonac@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-5873-9567

Yesica Alejandra Guzmán Sossa. Magíster en Sociología y politóloga de la Universidad de Antioquia. Profesora del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia y de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad. Integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, adscrita a la línea Democracia y Ciudadanía. Autora de diversos artículos y textos de investigación, entre los que se destacan el libro *El pueblo del populismo. Una mirada crítica a la teoría política de Ernesto Laclau* (2025) y la coautoría de las siguientes obras colectivas: *La teoría crítica. Fundamentos epistemológicos y normativos* (2022), *Teoría y método en sociología. Aportes para la investigación social* (2023), *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos* (2023).

yesica.guzman@udea.edu.co – Orcid: 0000-0002-1231-4627



tirant
PRIME

Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**

Descubre el universo
de **soluciones jurídicas**



atencionalcliente@tirantonline.com

prime.tirant.com/co/