

# Lucha agraria y hegemonía, del paro a la negociación: Análisis del referencial de implicación de la sociedad civil del gobierno colombiano en la Mesa Única Nacional

*Agrarian Struggle and Counterinsurgent Power Bloc from Strike to Negotiation: Analysis of Colombian Government Civil Society Involment Referential in Mesa Única Nacional*

**Andersson Ospina Benavides**

andersson.osp@gmail.com / andersson.ospina@correounivalle.edu.co

Universidad del Valle

<https://orcid.org/0000-0001-9394-6871>

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de enero del 2022. **Fecha de aprobación:** 13 de febrero del 2023.

**DOI:** 10.15446/ cp.v17n34. 100345

**Cómo citar este artículo:**

**APA:** Ospina, A. (2023). Lucha agraria y hegemonía, del paro a la negociación: Análisis del referencial de implicación de la sociedad civil del gobierno colombiano en la Mesa Única Nacional. *Ciencia Política*, 17(34), 237–268.

**MLA:** Ospina, A. «Lucha Agraria Y hegemonía, Del Paro a La negociación: Análisis Del Referencial De implicación De La Sociedad Civil Del Gobierno Colombiano En La Mesa Única Nacional». *Ciencia Política*, vol. 17, n.º 34, febrero de 2023, pp. 237-68.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### **Resumen**

Tras intensas jornadas de movilización agraria en Colombia durante el año 2013, se instaló la Mesa Única Nacional, arena de política pública sectorial entre las organizaciones movilizadas y el gobierno nacional. Este artículo expone los resultados de una investigación que aborda este proceso desde los enfoques cognitivos de políticas públicas; su principal objetivo es analizar los contenidos cognitivos y normativos del referencial de implicación de la sociedad civil del gobierno colombiano, evidenciado en la interlocución con la Cumbre Agraria, Étnica, Campesina y Popular en la Mesa Única Nacional durante el periodo 2013 - 2018. Se propone la caracterización de bloque de poder contrainsurgente y el concepto de revolución pasiva como elementos centrales para comprender el referencial evidenciado.

### **Abstract**

After intense days of agrarian mobilization in Colombia during 2013, Mesa Única Nacional was established, a public policy sectorial arena between the mobilized organizations and the national government. This article addresses the process from the cognitive approaches of public policies, its main objective is to analyze the cognitive and normative contents of the referential of involvement of civil society of the Colombian government evidenced in the dialogue with Cumbre Agraria, Étnica, Campesina y Popular Summit in Mesa Única Nacional since 2013 until August 2018. The characterization of the counterinsurgent power bloc and the concept of passive revolution are proposed as central elements to analyze the central elements of the evidenced referential.

## Introducción

El mes de agosto de 2013 en Colombia estuvo marcado por las movilizaciones del Paro Nacional Agrario, Campesino, Étnico y Popular. Proceso que se desarrolló en un clima político de agitación social, cuyos precedentes principales fueron el paro nacional cafetero y el paro regional del Catatumbo. Dada la contundencia de las acciones, los actores movilizados lograron posicionar sus reivindicaciones en la agenda pública.

El espacio de interlocución y negociación acordado entre los sectores movilizados y el gobierno nacional fue la llamada Mesa Única Nacional (MUN), arena de política pública en la que se disputa alrededor de los temas agrarios sin que las reivindicaciones de los actores sociales se agoten en este sector. La trayectoria de la mesa está signada por una álgida confrontación de hipótesis fundacionales contrarias que dan una dinámica tensa al proceso interlocución-negociación.

Con el interés académico de estudiar este tema desde los marcos cognitivos de políticas públicas, se estableció como pregunta de investigación: *¿Cuáles son los contenidos cognitivos y normativos que caracterizan el tipo de referencial de implicación de la sociedad civil del gobierno colombiano evidenciado en el proceso de interlocución y negociación con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica, y Popular durante el periodo 2013-2018?*

Dentro del marco seleccionado se optó por la perspectiva teórica del llamado enfoque francés o del referencial, profundizando explícitamente en **el referencial de implicación de la sociedad civil**. Propuesta presentada por Bruno Jobert (2008) para configurar la cuarta dimensión (junto a la cognitiva, normativa e instrumental) de los referenciales de política pública; la implicación de la sociedad civil se centra en el acceso al debate público y las condiciones argumentativas en él.

La investigación se enfocó en reconstruir a partir del análisis documental las principales características de este referencial, identificando las condiciones explícitas en las que se reconoce a la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP) como actor legítimo para la discusión y estableciendo las estrategias desplegadas para reconducir la negociación a efectos de anular la discusión sobre elementos estructurales originalmente presentados en el pliego de las organizaciones sociales.

Este ejercicio académico se circunscribe al periodo de tiempo comprendido entre agosto de 2013 y agosto de 2018, fecha en la que culmina el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos. En el análisis de la información recabada se asume una perspectiva crítica que retoma particularmente los desarrollos teóricos sobre hegemonía y orden

contrainsurgente, en tal sentido presenta una discusión de frontera que pretende mover en dirección crítica y dialéctica el enfoque cognitivo de análisis de políticas públicas.

El presente artículo expone en primer lugar una contextualización de los sucesos centrales que llevaron a la constitución de la MUN, posteriormente presenta los rasgos principales de la perspectiva teórica asumida en la investigación, desde ahí se avanza en la presentación de la metodología utilizada para, finalmente, detallar las principales características del referencial de implicación civil evidenciado y el análisis de las categorías emergentes.

### Del Paro Nacional Agrario a la Mesa Única Nacional

En un contexto agudo de agitación social, precedido por el paro nacional cafetero y el paro regional del Catatumbo en 2013, organizaciones indígenas, afrocolombianas, campesinas y urbanas coordinaron una acción colectiva de nivel nacional que pretendía posicionar en la agenda mediática y pública reivindicaciones que, estando ancladas en las demandas históricas del sector rural colombiano, trascendían lo sectorial y proyectaban la disputa hacia elementos estructurales de la política estatal, como se puede evidenciar en el pliego de la Cumbre Agraria, Étnica, Campesina y Popular (CACEP, 2014).

El 19 de agosto del 2013, día indicado para el inicio de la movilización nacional, el acumulado de organizaciones sociales históricas en Colombia, junto a otros procesos de más reciente constitución, se puso en acción, desplegando diferentes repertorios de movilización en diversos territorios del país. Estas acciones alcanzaron treinta departamentos, lo cual generó una importante visibilización (Prensa Rural, 2013).

La respuesta inicial del gobierno nacional se caracterizó por el uso de la represión ejecutada por la fuerza pública, acompañada de un discurso de deslegitimación de las acciones de hecho y desconocimiento de la capacidad de los actores movilizados, sin duda, la aseveración más emblemática fue: “El tal paro nacional agrario no existe” (Santos, 2013). Pese a lo anterior, el gobierno nacional desarrolló encuentros exploratorios con sectores movilizados a la par que lanzó el denominado Pacto Agrario, iniciativa desde la cual se convocaron diferentes actores del sector rural para construir la política pública relacionada con el sector agrario, esta propuesta fue rechazada por las organizaciones sociales que posteriormente participarían de la Mesa Única Nacional (Prensa Rural, 2014).

En este contexto, organizaciones del movimiento campesino, indígena, afrocolombiano, ambientalista y urbano iniciaron un proceso de unidad que desde espacios asamblearios condensó reivindicaciones en perspectiva de construir el pliego nacional unitario, cuyos insumos surgieron de 22 eventos regionales denominados precumbres, los cuales, llevados a la discusión en la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP) entre el 15 y el 17 de marzo del 2014 (MIA, 2015), conformaron el pliego nacional con los siguientes puntos:

1. Tierras, territorios colectivos y ordenamiento territorial
2. La economía propia contra el modelo de despojo
3. Minería, energía y ruralidad
4. Cultivos de coca, marihuana y amapola
5. Derechos políticos, garantías, víctimas y justicia
6. Derechos sociales
7. Relación campo-ciudad
8. Paz, justicia social y solución política (CACEP, 2014)

En esta trayectoria de paro nacional, construcción de pliego unitario y diálogo con el gobierno, se conjugó un actor colectivo, con una inscripción en la agenda enmarcada en lo que Roth (2006) denomina modelo de movilización, caracterizado por la generación de diferentes tipos de eventos para atraer la atención de las autoridades. Además de posicionar una hipótesis fundacional sobre el problema agrario, estas acciones conllevaron a que las organizaciones sociales se agruparan en la CACEP, logrando el acceso al debate político desde lo que Jobert (2008) define como la legitimidad del actor.

Dentro de las diferentes posibilidades del denominado “arsenal” para influenciar la constitución de la sociedad civil, la figura jurídica utilizada para el reconocimiento de la CACEP como interlocutor es el Decreto 870 del 8 de mayo del 2014 por el cual se creó la Mesa Única Nacional MUN. Esta mesa entre los voceros de las organizaciones y el gobierno nacional fue definida como “un escenario de interlocución, bajo la coordinación del Ministerio del Interior” (Ministerio del Interior, 2014), pero dada la amplia gama de temas presentados por la CACEP, el decreto también consideró la posibilidad de interlocución con diferentes ministerios y entidades nacionales.

Se configuró entonces un nuevo espacio de arena pública orientado a la política agraria en Colombia, explícitamente adaptado a las exigencias de la CACEP y que a su vez funcionó paralelamente y sin conexión

formal con otros escenarios del debate político sobre el tema como los diálogos de paz de La Habana o la propia labor legislativa del Congreso de la República. Pese a lo anterior, hay que precisar que las otras arenas de política ejercieron influencia en el devenir de la MUN.

### El papel del Estado en la constitución del actor social, la perspectiva teórica de los referenciales de implicación de la sociedad civil

La investigación sobre el papel cumplido por el Estado para determinar, tramitar o incidir en las movilizaciones sociales del paro agrario durante el año 2013 y en las posteriores negociaciones surgidas de esta coyuntura se asumió desde la perspectiva de análisis cognitivo en políticas públicas, específicamente acudiendo al enfoque del referencial. Se entiende desde esta visión que el Estado no es imparcial y aislado de las dinámicas sociales, por el contrario, se verifica que cuenta con un amplio espectro de herramientas para incidir sobre la constitución de los actores sociales, determinando los niveles de participación permitidos, desde el cuestionamiento a las teorías que lo plantean como un ente superior o ajeno a la dinámica social; Jobert (1994), autor central en este enfoque, expresa la idea de la llamada falacia de la exterioridad del Estado frente a la sociedad civil y la supuesta imparcialidad del mismo.

Este tipo de estudios de naturaleza cognitiva, clasificados por Roth (2010) dentro de los enfoques de tipo integracionistas o mixtos, se han configurado en un campo de importancia para el estudio del fenómeno complejo que son las políticas públicas, en palabras de Puello-Socarrás (2007): “Si alguna disyuntiva teórica ha podido forjar un conocimiento sólido y bien logrado en torno a los elementos cognitivos y normativos dentro del marco de la investigación en políticas públicas, es el denominado ‘enfoque cognitivo’” (p. 84). Este enfoque se puede sintetizar principalmente en tres propuestas de análisis:

Aunque autores como Sabatier y Schlager plantean una tipología demasiado compleja, los enfoques que recurren a los factores cognitivos y normativos en los análisis pueden resumirse alrededor de tres aproximaciones básicas, cada una de ellas desarrollada a través de una categoría central: en primer lugar, los *paradigmas de política* o “policy paradigms” (como en Peter Hall); en segundo lugar, los *referenciales* [“référentiels”] (cuyos máximos representantes son Bruno Jobert y Pierre Müller); y, por último, las *coaliciones de política*, según la denominación dada a los desarrollos teóricos sobre “el cambio de políticas públicas a largo plazo”

basados en el modelo *advocacy coalitions* de Sabatier y Jenkins-Smith. (Puello-Socarrás, 2007, con base en Surel 2000 p. 86-87)

El acento de la perspectiva con la que se aborda la investigación pone énfasis en las ideas que sustentan las políticas públicas y las visiones del mundo que construyen, en esa dirección, Puello (2007) afirma:

Una de las mayores preocupaciones de los enfoques cognitivos está en definir las políticas públicas como construcción del mundo; productoras de visiones del mundo. Así, cada política –plantea Pierre Müller– sería portadora de una idea específica y distintiva de un problema (el problema agrícola, de la exclusión, del empleo, etc.); de una representación de un grupo social que permite su existencia pública (la modernización de los agricultores, la visibilidad de los excluidos, la favorabilidad al empleo o hacia los desempleados, etc.); y de una “teoría del cambio social” (p. 85)

Según Muller (2010) el referencial se articula a cuatro niveles de percepción del mundo: los *valores* que son “las representaciones más fundamentales sobre lo que es el bien y lo que es el mal, lo deseable o lo que está por destacar” (por ejemplo, el debate entre la equidad vs. la igualdad), los *algoritmos* que son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción (si el gobierno toma tal acción se genera tal resultado), las *normas* definen unos principios de acción y determinan “las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado” (por ejemplo, la agricultura debe modernizarse), y las *imágenes* que son vectores implícitos de valores, normas y algoritmos, dan significado a las acciones dentro de narraciones discursivas más amplias.

Ahora bien, se ubicó en esta teoría una perspectiva interesante para abordar el nivel de participación abierto a las organizaciones sociales e intentar aproximarse específicamente al caso de la Mesa Única Nacional. En esa dirección, Jobert (2008) profundiza sobre esta dimensión en lo que denominó “referenciales de implicación de la sociedad civil”. Para el autor, la escena política es en realidad una lucha por imponer la capacidad de asignar recursos propios de la coerción legítima, desde este postulado se enuncia que un momento clave es la definición de quiénes son los actores habilitados para esta discusión, es aquí donde se revela la mayor pertinencia teórica para aproximarse al proceso del paro agrario a la mesa de interlocución. Los análisis se centran en la dimensión de acceso al debate político, pretendiendo mostrar la divergencia subyacente a los referentes globales, según esta, una misma idea puede ser

interpretada de múltiples formas en lo que se refiere a la participación de las personas y organizaciones sociales, empresariales o políticas.

El autor encuentra entonces que, pese a existir en el enfoque del referencial tres dimensiones de análisis previamente teorizadas, la cognitiva, la normativa y la instrumental, ninguna de ella logra dar cuenta de los criterios de definición de los actores habilitados para participar en los foros y arenas de política pública. Precisamente aparece la necesidad de estudiar una cuarta dimensión de análisis y es desde ahí que surge la dimensión de implicación de la sociedad civil, que se concentra en analizar las condiciones del debate político, precisando las reglas de argumentación que prevalecen en las diferentes escenas del debate político.

Para Jobert (2008), los referenciales de implicación de la sociedad civil parten de contestar preguntas alrededor de tres tópicos: 1. La naturaleza del diagnóstico de crisis que preside la promoción del referencial, 2. El rol de lo político en la constitución de la sociedad civil y 3. Las modalidades de la implicación civil. Una vez contestadas las preguntas se establecen las cinco dimensiones que componen este tipo de referencial, estas son: la naturaleza del diagnóstico de la crisis, el rol de lo político en la constitución de la sociedad civil, el campo abierto a las organizaciones de la sociedad civil, la relación con el saber, y la relación con los intereses.

La naturaleza del diagnóstico de crisis hace referencia al origen de los referenciales de implicación de la sociedad civil, es decir, nos ubicamos en la generalidad y características de los niveles de participación y acceso al debate político, estas características surgen y se imponen en contradicción o disputa directa con un modelo precedente. En todas las sociedades existe acceso de la sociedad a los foros y arenas de política, estos varían en un amplio espectro que puede ir desde comisiones de expertos, discusión de representantes de élites o espacios asamblearios, entre otros, independientemente de sus características encontramos la existencia de un referencial de implicación de la sociedad civil que se posicionó como vigente, superando el anterior referencial (Jobert, 2008)

Se afirma entonces que los referenciales de implicación de la sociedad civil son diferenciados y cambiantes a lo largo de la historia, se imponen no solo por la fuerza de sus argumentos o beneficios percibidos sino por la deslegitimación del anterior referencial de implicación, la naturaleza del diagnóstico de crisis hace referencia a todas las expresiones de deslegitimación o contraste con anteriores formas de comprender



la implicación social desde donde se articula y argumenta una nueva forma.

El rol de lo político en la constitución de la sociedad se refiere a la identificación del papel que cumplen las autoridades políticas para dar reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil como paso fundamental para que estas accedan a la acción pública, para esto se dispone de un arsenal de mecanismos que permiten reconocer estas expresiones organizadas de la sociedad. La delimitación del campo abierto a las organizaciones de la sociedad civil obedece al nivel de participación dado en el marco de un proceso de política pública, es decir, la capacidad real de definir otorgada, este solamente emerge cuando se ve la política en conjunto de su proceso, es decir, se reconstruye como parte del análisis de un todo con los resultados concretos de la participación transformados o no en lineamientos o decisiones de política (Jobert, 2008).

La relación con el saber corresponde a la movilización del conocimiento de los ciudadanos asumido para el proceso de política pública, esta tiene que ver con el traslado al contexto del Estado de los saberes de la ciudadanía. Finalmente, la relación con los intereses hace referencia a la mediación operada para vincular las diferentes visiones, miradas e intereses representados por diferentes actores en un campo específico de política, esto tiene que ver con identificar y reconocer las formas de mediación definida que se toman ante una intersección de visiones e intereses entre los interesados en un campo de política pública (Jobert, 2008).

Con este repertorio conceptual, se ubica como objetivo general de investigación: analizar los contenidos cognitivos y normativos del referencial de implicación de la sociedad civil del gobierno colombiano evidenciado en la interlocución con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica, y Popular en la Mesa Única Nacional durante el periodo 2013-2018. Siguiendo las pautas de Pierre Muller con relación a mantener la coherencia entre el objetivo establecido y la metodología aplicada (Muller, 2010).

### **Metodología para investigar el referencial de implicación civil en el caso de la Mesa Única Nacional**

El objetivo de esta investigación fue analizar los contenidos cognitivos y normativos del referencial de implicación de la sociedad civil del gobierno colombiano evidenciado en la interlocución con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica, y Popular en la Mesa Única Nacional durante

el periodo 2013-2018. Para alcanzar el objetivo definido en este estudio de caso se tomó como referencia el esquema de pasos propuesto por Pierre Muller (2002).

En tal sentido, se delimitó inicialmente el campo de investigación en correspondencia con los supuestos e intereses del autor, este campo fue profundizado y precisado con la revisión sistemática de literatura existente sobre el tema. Una vez desarrollado este ejercicio se definieron las preguntas y los objetivos de investigación.

Cursado este ejercicio se procedió a delimitar el cuestionamiento instrumental. Para tal fin, siguiendo los postulados de Alejandro Lozano sobre los estudios de la dimensión cognitiva en las políticas, se definió el análisis documental como técnica principal de investigación. Para este ejercicio se construyeron dos matrices, la primera de ellas destinada a clasificar los documentos en términos fecha de publicación, tipo de documento, título y temática (Lozano, 2005).

La segunda matriz, con la cual se clasificaron las referencias hechas por actores frente a las categorías de interés, se construyó con base en la perspectiva teórica de la investigación, incorporando las cinco dimensiones de lo referencial de implicación civil: naturaleza del diagnóstico de crisis, rol de lo político en la constitución de la sociedad civil, delimitación del campo abierto a las organizaciones de la sociedad civil, relación con el saber y relación con los intereses (Jobert, 2008), y los cuatro niveles de percepción de los referenciales: valores, normas, algoritmos e imágenes (Muller, 2002)

Con estas matrices se realizó el abordaje del universo documental, en perspectiva de determinar las singularidades inherentes al referencial de implicación civil en la MUN. Se realizó una depuración de literatura a utilizar para la cual se recurre a información de fuentes abiertas, tales como declaraciones, leyes, decretos y resoluciones relacionadas con el proceso de movilización y negociación descrito, no obstante, el cuerpo analítico central se construye desde el análisis de las actas internas de interlocución de la MUN, de las cuales se logran recolectar 43.

Finalmente, revisados los documentos, se procedió con la reconstrucción en un sentido inductivo del referencial de implicación de la sociedad civil, determinando los contenidos para cada una de las dimensiones y niveles de percepción definidos, a partir del establecimiento de relaciones y trayectorias entre las discusiones y las medidas de política definidas en cada etapa para posteriormente ser contrastado con las cuatro tipologías de referenciales de implicación expuestas por Jobert (2008).

## Las cinco dimensiones del referencial de implicación de la sociedad civil del gobierno colombiano evidenciadas en la MUN

El diagnóstico de la crisis del referencial de implicación de la sociedad civil durante el gobierno de Juan Manuel Santos, la reivindicación teórica de la tercera vía

El diagnóstico de crisis entendido como las expresiones que deslegitiman anteriores formas de comprender la implicación de la sociedad civil y desde las cuales se articula y argumenta una nueva forma vigente, se encontró ligado al modelo de implicación de tercera vía propuesto por Anthony Giddens, quizás el documento oficial que mayor claridad deja al respecto de esta filiación es el propio Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, denominado “Prosperidad para todos” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Como lo ha dicho el presidente Santos, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario. Un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social. (p. 24)

Esta tendencia de Santos a reivindicar la tercera vía, no obedeció solamente a su llegada al gobierno, sino que se registra como una tendencia histórica en su forma de concebir el ejercicio político, algunos autores soportan esta afirmación en sus reconstrucciones al respecto, por ejemplo (Orjuela, 2015) afirma:

Santos, desde antes de su posesión para su primer periodo presidencial, anunció a la opinión pública que su gobierno tendría una orientación de “Tercera Vía”. Ello no es raro, si se tiene en cuenta que, en 1999, Santos, con la colaboración del entonces primer ministro británico Tony Blair (laborista), publicó un libro titulado *La Tercera Vía: una alternativa para Colombia* (p. 202).

La tercera vía, como se advierte en Giddens, retoma como diagnóstico de la crisis una posición que afirma el fracaso del socialismo, pero también la dificultad absoluta del neoliberalismo en mantener la cohesión

social y la hegemonía política, buscando entonces implementar un sistema en el cual mercado y Estado puedan estar en equilibrio sin que se erosionen las bases sociales (Giddens, 2013).

Ahora bien, este proyecto de tercera vía, como se logra identificar en el contenido de la política gubernamental y ha sido referido por algunos autores, como Puello-Socarrás (2014), representa en esencia la continuación del proyecto neoliberal con modificación de aspectos que no alteran su esencia, adecuaciones que obedecen a las consecuencias antipopulares de esta política al presentarla como inviables de cara al futuro, dadas las resistencias antineoliberales desplegadas. Con el diagnóstico de luchas crecientes, surge la tercera vía como una renovación, caracterizada por una postura menos dogmática y por aceptación del papel relativamente activo del Estado para garantizar el funcionamiento del neoliberalismo.

Del “Ese tal paro nacional agrario no existe” al “Ustedes son los interlocutores para el posconflicto”. El rol de lo político en la constitución de la sociedad civil

La característica particular del caso estudiado partió al identificar que la inscripción del tema agrario en la agenda política desde la visión de la CACEP y en esa misma dirección el acceso al debate para este conjunto de organizaciones sociales, se caracterizó por el uso de repertorios de movilización popular desplegados en el paro agrario del 2013 y en subsecuentes acciones como respuestas a lo que según su consideración fueron los incumplimientos del gobierno nacional.

El propio presidente Juan Manuel Santos, que había desconocido inicialmente la relevancia de la movilización, acuñando la frase “El tal paro nacional agrario no existe, hay algunos sectores agrarios de algunos departamentos que tienen legítimas reclamaciones” (Santos, 2013), decidió finalmente dar respuesta a las demandas de los manifestantes, lanzando una política que denominó “Pacto Agrario”. Respuesta que fue rechazada por las organizaciones sociales y se convirtió en un punto de inflexión que llevó a la unificación de las diferentes organizaciones alrededor de un pliego nacional de ocho puntos, para constituir la denominada “Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular”:

La Cumbre nace porque después de esta “rebelión de las ruanas, los ponchos y bastones” que suscitó el más amplio respaldo nacional e internacional, el presidente Santos convocó a un Pacto Agrario con las élites agroindustriales y gremiales del campo, excluyendo con esto al

movimiento agrario de las definiciones y medidas a adoptar en materia de política agraria nacional. (CACEP, 2014)

Lo anterior muestra que la acción de respuesta del Estado a la movilización social fue un elemento importante de inflexión para concretar las intenciones de unidad del campo popular en un espacio de articulación de las organizaciones sociales que inicialmente acudieron al Paro Nacional con niveles de coordinación limitados y con agenda propia, en razón de sus diferenciadas trayectorias gremiales y políticas.

La Cumbre realizó un balance del incumplimiento del gobierno nacional ante los compromisos adquiridos, los pliegos y acuerdos firmados; avanzó en el proceso de unidad del movimiento agrario en Colombia y desde este; definió una ruta unificada de la movilización y mecanismos para una negociación articulada y unitaria. (CACEP, 2014)

En ese mismo sentido y dada la naturaleza de la Cumbre Agraria como un espacio de unidad de diferentes organizaciones sociales, la legitimación explícita de cada uno de estos actores colectivos se clarifica desde un inicio por parte del Ministerio del Interior que reconoce once organizaciones: Organización Nacional Indígena (ONIC), Congreso de los Pueblos, Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, Coordinador Nacional Agrario (CNA), Mesa Nacional de Interlocución y Acuerdo (MIA), Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (Comosoc), Proceso de Comunidades Negras (PCN), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Mesa de Unidad Agraria (MUA), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y Movimiento por la Constituyente Popular (MCP) Asonalcam (Ministerio del Interior, 2015).

Del "Pliego de exigencias: mandatos para el buen vivir, la democracia y la paz" a los proyectos productivos y las líneas rojas. El campo abierto a las organizaciones

Una vez elaborado e incluido el pliego de ocho puntos de la CACEP como agenda para orientar la discusión en la MUN, el campo abierto a las organizaciones en este proceso se caracterizó por las denominadas "líneas rojas", expresión usada por el gobierno para dejar claridad de que no está dispuesto a debatir temas estructurales de la política económica, minera, agraria, de comunicaciones o de organización territorial, este fue el signo característico relacionado con el nivel de participación otorgado.

Analizado el tratamiento de los puntos, se podría afirmar que la metodología de negociación resultó un punto de disputa central, tanto por el alto nivel de contradicción como por el tiempo invertido en él, convirtiéndose en un instrumento para la postergación de los tiempos de respuesta por parte del gobierno nacional. La posibilidad de definir sobre estos aspectos metodológicos resultó ser abierta a las organizaciones sociales, lo que no necesariamente se tradujo en la posibilidad de definir sobre los contenidos de la política pública.

Por su parte, en la metodología de seguimiento y verificación de cumplimiento, el campo abierto a las organizaciones sociales possibilitó definir sobre los indicadores de seguimiento a los procesos que finalmente funcionaron también como insumo fundamental para el balance. Desde estos indicadores, la CACEP presentó cuestionamientos por incumplimiento de la agenda y dilación del proceso de negociación.

Temas como derechos humanos y cultivos de uso ilícito se tornaron recurrentes en la MUN por la persistencia de diversos incidentes, como detenciones y judicialización de manifestantes, amenazas y asesinatos contra miembros de la CACEP y fumigaciones en zonas de comunidades agrupadas en la Cumbre Agraria. El nivel permitido a las organizaciones sociales generó que el gobierno aprobara propuestas realizadas por la CACEP, como las misiones de verificación a los territorios en los que sucedieron incidentes, o la constitución de una nueva instancia dentro de la Unidad Nacional de Protección, puntualmente un Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERRM).

El bloque económico que abordó fundamentalmente las reivindicaciones contenidas en el punto de “La economía propia contra el modelo de despojo” (CACEP, 2014, p. 3) es, desde la visión de la CACEP, una discusión estructural, por lo cual, algunas de sus reivindicaciones en este punto son la transformación del modelo productivo del país, apuntando a una política económica planificada y agroecológica, la implementación de una política que restrinja y regule el uso y precio de los agroquímicos y la prohibición de la importación de los productos agropecuarios estratégicos para la economía nacional, entre otros. Estas discusiones no fueron abiertas a la sociedad civil en este proceso de interlocución, pues se consideran dentro de las llamadas líneas rojas que no se podían discutir, por lo cual, el abordaje del punto se redirecciona desde el gobierno nacional fundamentalmente a la financiación de proyectos, productos o de fortalecimiento organizativo por un rublo de 250.000 millones de pesos.

En el margen de las líneas rojas, también se logró analizar lo sucedido con el tema mineroenergético pues, desde el punto de vista de las organizaciones sociales, implicaba la discusión estructural de la política extractivista que se le atribuye al ente gubernamental, encontrándose dentro de los temas vedados para pactar modificaciones, la posibilidad de participación se centró en constituir una subcomisión especializada en la temática que no logra trascendencia.

Temas como comunicaciones, en el que las exigencias de la CACEP cuestionaron la estructura vigente de los medios de comunicación, exigiendo “La democratización de los medios de comunicación existentes, así como el fortalecimiento de los medios alternativos, comunitarios, regionales y locales, y la creación de nuevos medios de comunicación con alta difusión y participación de los sectores populares”. (CACEP, 2014, p. 13) son también imposibilitados en su sentido general y dirigidos a la financiación de proyectos para fortalecer las organizaciones de comunicaciones.

Esta financiación de proyectos también se evidencia en el tema de las cumbres de paz, que para efectos de la propuesta de la CACEP se incluye dentro del punto de Paz, justicia social y solución política; si bien los planteamientos de la organización social son amplios en este tema, el nivel de participación permitido es la aprobación y financiación por parte del gobierno de eventos denominados “Foros regionales de paz” y de la “Cumbre Nacional de Paz” (MUN, 2014).

Frente al tema de conflictos territoriales, el nivel de participación evidenciado se orientó a la precisión de casos puntuales conocidos por la CACEP, que logró identificar 37 conflictos territoriales, caracterizados en la tipología como de carácter estructural (asociados a monocultivo, despojo, minería, multinacionales, etc.), de orden técnico (asociados a saneamientos, titulación y diferencias de áreas) y conflictos territoriales internos entre comunidades. Se definió una ruta metodológica consistente en caracterizar, indicar tipología de conflicto, hacer acompañamiento y posteriormente direccionar a la instancia del ministerio correspondiente.

Finalmente, las reivindicaciones específicas de las comunidades afrocolombianas e indígenas hicieron parte constitutiva de la CACEP, en este sentido para el caso indígena se enfocan en acciones dirigidas a reconocer o ampliar resguardos, mientras que en el caso afro se enfoca en la discusión sobre la reglamentación de la Ley 70 de 1993. Su mayor relevancia en la MUN surge después del repertorio de movilización desarrollado en

2016, en los denominados acuerdos de Santander de Quilichao, el nivel de participación abierto permitió redireccionar las temáticas trabajadas con las comunidades indígenas, particularmente en el marco de la larga trayectoria de interlocución, incluso previa a la conformación de la MUN. Por su parte, en cuanto a la temática afro no se observaron cambios o reivindicaciones que permitan la reglamentación de los diferentes artículos y capítulos de la Ley 70 de 1993 solicitados.

### La delimitación e individualizaciones en la relación con el saber de las comunidades organizadas

Se evidenció en el cuerpo documental analizado un proceso de sistematización y direccionamiento de los conocimientos de la sociedad civil al que se le dieron diferentes niveles de respuesta en arreglo a las implicaciones del tema. En múltiples ocasiones se encontraron en las actas alusiones a temáticas presentadas por la CACEP, desde las cuales se abrió la discusión o se tomaron medidas, el elemento característico de este tema se encuentra en el mismo pliego nacional elaborado por las organizaciones sociales que, una vez presentado, es aceptado por el gobierno nacional como la guía temática de la MUN: “**Artículo 3°. Temáticas.** La Mesa Única Nacional abordará las temáticas acordadas en el marco de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular realizada entre el 15 y el 17 de marzo de 2014 en Bogotá (Ministerio del interior, 2014).

Más allá del pliego general, la información presentada en la MUN por parte de la CACEP en abordaje de los temas puntuales de interlocución, apareció como elemento relevante en el debate, desde las primeras reuniones de la mesa; los primeros temas abordados están en el marco de la temática de derechos humanos, la información presentada por la CACEP se asume como referente central para los casos de capturas y judicializaciones.

Las organizaciones e instituciones se comprometen a proveer la información de la que dispongan —siempre y cuando no tenga carácter de reserva legal— con relación a los casos que serán objeto de estudio, con el fin de analizar cada caso en concreto para precisar su situación jurídica y discutir la misma y la viabilidad de aplicar las alternativas penales previstas en la ley. Del mismo modo las organizaciones presentarán los casos que consideran prioritarios. (MUN, 2014, p. 2)

En este caso, fue a partir de la información de la organización que se definieron potenciales medidas enmarcadas en la institucionalidad



jurídica. A su vez este ejemplo permite mostrar que la información movi-  
lizada también resultó ser un criterio para la priorización de acciones.

Ahora bien, en el análisis de la relación con el saber, se encontró que además del impulso de acciones concretas, este saber fue validado como insumo para la construcción de indicadores que permiten medir efectivamente los alcances de las actividades realizadas (MUN, 2014):

Seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, a partir de las apreciaciones de las Partes respecto de los desarrollos de los mismos; Definición de indicadores con base en los documentos presentados por la Cumbre Agraria en los temas de Economía propia y Cultivos de coca, amapola y marihuana. (p. 2)

En el análisis general se ubica que, si bien el conocimiento movi-  
lizado por las organizaciones sociales se aceptó regularmente para la discusión, este fue redireccionado por parte del gobierno a la individualización de los temas. Es decir, contrario al planteamiento político de la CACEP que contenía una visión profunda y estructural de la problemática rural, impregnado, además, de una propuesta amplia de cobertura o población beneficiada más allá de las personas vinculadas a las organizaciones sociales, la tendencia del gobierno nacional fue a financiar proyectos particulares y de organizaciones movilizadas en el marco esencialmente gremial.

La individualización y reducción del alcance de los temas fue justificada permanentemente por el gobierno en la existencia de marcos normativos restrictivos de posibilidades. La apelación a estas estructuras jurídicas fue, sin duda, un argumento central utilizado para reconducir las demandas de la CACEP, limitando su carácter político general y circunscribiéndolas a reivindicaciones gremiales focalizadas en comunidades o territorios con presencia de organizaciones de la CACEP.

La apelación a estos marcos normativos también tomó relevancia en términos de los largos periodos de tiempo requeridos para que estos fueran ajustados en caso que el gobierno aceptara hacerlo, por ejemplo, en el acta de la MUN del 3 de febrero (2017a) se plantea: “La Agencia Nacional de Tierras se compromete a realizar las adecuaciones normativas que sean necesarias para agilizar el proceso de compra de tierras. Estas adecuaciones serán consultadas con la CACEP previamente” (p. 3). Lo anterior después de un largo periodo de discusión frente al tema que, sin embargo, en el acta de la MUN del 31 de mayo (2017b) es discutida por un miembro de la CACEP en términos de:

En ese punto me quiero detener porque creo que alguien está mintiendo, el compromiso era que cuatro meses después de hacer los proyectos se compraban las tierras, y vea el tiempo que ha pasado. Así que se aclara qué es lo que está pasando, nos están mintiendo, nos están tomando del pelo o qué. (p. 4)

## Los niveles de percepción del referencial

Valores del referencial de implicación de la sociedad civil en el contexto de la Mesa Única Nacional

Desde la concepción de Muller (2010), los valores como representaciones mentales generales sobre lo bueno y lo malo, es decir, lo deseable y lo que se debe descartar, delimitan un campo general sobre la acción pública. Para el caso de la MUN, el elemento distintivo de los valores fue el apego permanente a los marcos jurídicos establecidos en un sentido restrictivo de la discusión. Los principales valores identificados en este proceso de interlocución fueron: no negociación de la política económica o sectorial, acatamiento del marco jurídico vigente, disciplina fiscal reglamentada y enunciación de respeto a los derechos humanos.

Estos cuatro elementos resultaron determinantes como criterio para la toma de decisiones por parte del gobierno nacional, operativizando la constitución de límites o líneas rojas que imposibilitaron la discusión de aspectos de la estructura macroeconómica del país y las políticas que de esta se derivan, estableciendo como descartable cualquier acción en ese nivel y tendiendo a anular y redireccionar las acciones que en ese sentido emprendió la CACEP.

El acatamiento al marco jurídico funcionó como criterio para reforzar esta tendencia, limitando las acciones exclusivamente a adecuaciones normativas que estuvieran en competencia discrecional del ejecutivo como decretos o resoluciones. Establecida esta dinámica, desde el valor de la disciplina presupuestal reglamentada, la alusión permanente a la disponibilidad presupuestal resultó ser otro valor determinante en las posibilidades de acción para el actor social. Este valor se posicionó de manera positiva cuando se asignaron recursos por parte del gobierno, pero resultó ser un criterio de valoración negativa en los casos en que no existió la disponibilidad requerida.

Finalmente, pese a estar inscrito en el marco jurídico del país, el respeto a los derechos humanos fue un valor permanentemente enunciado, debido a las múltiples violaciones a los derechos humanos y a los asesinatos que se

denunciaron por parte del movimiento social. La evidencia demuestra que fue precisamente la CACEP la que posicionó este punto, pero en el mismo sentido, el punto es enunciado por el gobierno como un valor asociado a su referencial de implicación de la sociedad civil.

Las normas del referencial de implicación evidenciado

El análisis de las normas, entendidas como nivel de percepción del referencial ligado a las diferencias entre mundo percibido y el estado del mundo deseado permitió identificar que, en el periodo de tiempo analizado, la realidad percibida por el gobierno nacional en la MUN se caracterizó por una enunciación del sector agropecuario como uno de los principales sectores productivos del país. Esto por su contribución al Producto Interno Bruto y por la generación de empleo. En esta visión se ubicó una gran posibilidad de crecimiento que, sin embargo, en razón de las fallas estructurales que caracterizan al sector, presentaba resultados insuficientes. Con estos elementos como parte del diagnóstico, se ubicaron en el nivel normativo los llamados cuellos de botella, a los cuales se les pretendió hacer frente desde la llamada locomotora de crecimiento del sector agropecuario.

La realidad deseada se proyectó a un escenario sectorial de crecimiento sostenido en la producción, comparativamente con el promedio nacional, siendo una fuente generadora de riqueza, empleos de calidad y beneficios económicos con encadenamientos productivos que a su vez permitan impulsar otros sectores. En esta proyección, la referencia a la competitividad resulta central para el modelo de crecimiento sectorial y se asoció con lograr producción de calidad a costos rentables (DNP, 2011).

Dada la concepción normativa de la realidad deseada, los algoritmos de acción se presentaron orientados hacia el fortalecimiento de los factores que contribuyen a la competitividad económica, elemento que, en términos de implicación de la sociedad civil, da prevalencia a actores empresariales y gremiales en las decisiones. Esta lectura contribuye a contextualizar los cuestionamientos de los sectores campesinos y étnicos que desencadenaron el paro y la mesa de interlocución. Pese a algunos ajustes incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país" (DNP, 2015), la percepción enfocada a fortalecer al empresariado agroindustrial acompañó al gobierno de Juan Manuel Santos en todo su periodo, incidiendo directamente en las tensiones al interior de la MUN, por ser una percepción esencialmente contraria a las reivindicaciones de las organizaciones agrupadas en la CACEP.

## Los algoritmos al interior de la MUN

Los algoritmos de política pública hacen referencia a una teoría de la acción que plantea que determinadas medidas van a llevar a determinados resultados. Para el caso analizado se encontró que el gobierno nacional apostó por incrementar la productividad rural con énfasis en los actores empresariales de la agroindustria para lograr condiciones de crecimiento sostenido y reducción de la pobreza. La relación causal concebida por el gobierno nacional asumía la lógica de que el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización son centrales para garantizar una producción de calidad a costos rentables, estas medidas garantizarían el incremento de la competitividad, como esencia para el crecimiento sostenido, generación de riqueza, generación de empleos de calidad y beneficios económicos (DNP, 2011).

La teoría de la acción evidenciada en este algoritmo se dirige con especificidad a superar las barreras identificadas en la realidad percibida del nivel normativo; en esa medida, los instrumentos de política sectoriales fueron dirigidos al incremento de la competitividad y paralelamente pretendían impulsar elementos como los encadenamientos productivos, agregación de valor, diversificación de los mercados agropecuarios, mejoramiento de condiciones para invertir en el campo, entre otras.

Esta visión se ajustó para el periodo 2014-2018, acoplado en los enunciados de la narrativa gubernamental que las proyecciones sectoriales se ligarían directamente a la construcción de paz. La teoría de la acción consideró que se requerían avances sectoriales en dirección al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el crecimiento económico y la competitividad, estas condiciones se pretendían alcanzar como resultado de aplicar medidas para ordenar el territorio rural; promover el acceso a la tierra para productores sin tierras o con tierra insuficiente; garantizar el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad; promover el cierre de brechas urbano-rurales y desarrollar medidas para ampliar la clase media rural (DNP, 2015).

Estos ajustes se asociaron directamente con los avances en los diálogos de paz con la insurgencia de las FARC-EP en Cuba y de la misma manera con las tensiones que implicó la campaña presidencial del 2014, en la que el tema fue debate central. Contrastando esta concepción de paz y desarrollo rural, es necesario afirmar que, si bien los actores de la CACEP reivindican permanentemente la solución política del conflicto, lo cual podría indicar un punto de confluencia, las formas concretas

desde las que se concibe la transformación del mundo rural se configuran diametralmente opuestas, razón que permite entender la agudización de contradicciones en el periodo de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”.

### Las imágenes

El nivel de percepción de las imágenes corresponde a las representaciones existentes sobre los resultados de una política, contienen los direccionamientos de los valores, normas y algoritmos, presentando de forma inmediata un contenido y un significado de la política, sin que se requiera desplegar mayores explicaciones. En la MUN, las imágenes proyectadas se relacionaron con la idea de una respuesta acertada del actor gubernamental específicamente dirigida a brindar soluciones concretas a la población rural ante una contingencia social.

Se encontró que estas imágenes en torno al proceso de interlocución-negociación tomaron una serie de representaciones explícitas que se pueden agrupar en cuatro núcleos principales:

- Beneficios a pequeños productores
- Impacto en zonas donde nunca había llegado el Estado
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales
- Participación en la política agraria a partir de la interlocución directa por parte de la sociedad civil.

### Análisis del referencial de implicación de la sociedad civil evidenciado en la Mesa Única Nacional

En su análisis sobre los denominados referenciales globales competitivos, Jobert (2008) plantea que, además de la dimensión cognitiva, normativa e instrumental, a cada uno de estos le es inherente una forma particular de implicación de la sociedad civil en la denominada gobernanza pública, es decir, que existe una cuarta dimensión de análisis relacionada con las condiciones dadas para el debate político. Desde este postulado, el autor, define cuatro modelos de implicación de la sociedad:

1. El modelo de la modernización tutelar
2. El modelo neoconservador
3. La Tercera Vía
4. El modelo integrador

En acuerdo con la naturaleza del diagnóstico de crisis, el rol de lo político en la constitución de la sociedad civil y las modalidades de la

implicación civil se caracterizan y diferencian entre sí estos modelos (Jobert, 2008, p. 92), sin embargo, es pertinente aclarar que más allá de ser descritos exactamente y sin variaciones, al interior de estos tipos de referencial también se presentan diferentes comprensiones que, si bien se enmarcan en la misma línea general, matizan las características de los mismos.

Dentro de la MUN, en el periodo estudiado, el rol de político en la constitución de la sociedad civil se caracterizó por una acción simultánea de deslegitimación, represión y reconocimiento en el marco de la movilización callejera. El reconocimiento se da constituyendo una arena especial de política pública, sin que esto implique la subordinación de otras arenas existentes o la detención de la agenda gubernamental. Se encuentran entonces similitudes con los marcos neoconservador y de tercera vía, en tanto existió una clara reticencia por las organizaciones de tipo sindical a las cuales se cuestiona agudamente.

El aspecto de las formas que toma la cohesión tiene particularidades en nuestro estudio de caso que no se encuentran reflejadas en la literatura de Jobert, esto explícitamente tiene relación con la relevancia particular que toma en la agenda el tema de los derechos humanos, traído permanentemente en razón de las capturas, desapariciones y asesinatos de miembros de la CACEP a lo largo de todo el periodo de interlocución. La evidencia da cuenta de una aplicación concreta de la llamada canalización a los *partenaires (socios) benéficos* en el sentido de la estructuración y el uso dado a los proyectos productivos como forma de reorientar o conducir las demandas de las organizaciones sociales.

Por su parte, el componente del campo abierto a las organizaciones sociales fue restringido en la MUN por las denominadas líneas rojas que impidieron discusiones estructurales de las políticas de Estado. Las posibilidades de discusión se centraron en la opción de financiación de proyectos dirigidos a poblaciones circunscritas en el marco de la disponibilidad presupuestal. La presión de los órganos de control para la ejecución de estos recursos resultó permanente; pese a esto, se permitió en el marco de discusiones prolongadas y fuertes tensiones la ejecución de iniciativas de adecuación normativa en el nivel de decretos o resoluciones, pero el trámite de leyes u otras formas de mayor jerarquía jurídica se vio limitado.

Para este caso, en sintonía con el marco de la tercera vía, la política económica no estuvo abierta a la discusión, sin embargo, más que hacer énfasis en la generación inicial de una política, en este caso se adecuan

las figuras para que sean las propias organizaciones las que ejecuten los recursos derivados de los proyectos, es decir, con una forma similar al modelo neoconservador pero sin lograr instrumentalizarse las organizaciones por su naturaleza y posicionamiento político. De la misma manera, el uso de la coerción, característico del modelo neoconservador de implicación, se presentó reiterativamente a partir del empleo a fondo de la fuerza pública ante las acciones de movilización popular desplegadas por parte de la CACEP.

En cuanto a la relación con el conocimiento, se permitió la incorporación general para discutir temáticas planteadas por el movimiento social. La movilización del saber ciudadano se enfocó en la circunscripción e individualización de personas o territorios para desarrollar acciones concretas que no abarcan el sentido de totalidad presentado inicialmente por las organizaciones sociales.

Comparando estos aspectos con los modelos propuestos por Jobert, hay similitud con el neoconservador, dado que el conocimiento fue direccionado a proyectos y a la vez se controló severamente su ejecución por parte de un denso aparato de evaluación y financiamiento de los mismos, limitando la acción del movimiento social en tanto implicaron un alto grado de desgaste por las exigencias técnicas a las que no se logró responder con facilidad. Finalmente, entendiendo que ningún modelo resulta en estado puro o impoluto, sino más bien se presenta una hibridación en la cual operan diferentes componentes de referenciales disímiles, se concluye que, si bien hay una mayor identidad nominal con el modelo de tercera vía, se logran describir un conjunto de rasgos que más se relacionan con el modelo de implicación neoconservador.

### Las categorías emergentes en la Mesa Única Nacional

En la reconstrucción del referencial emergieron con alta frecuencia un grupo de temáticas que dan características propias al caso investigado, estas son: la reivindicación del respeto a los derechos humanos, los diálogos de paz con la insurgencia y las rupturas de la mesa con sus respectivos repertorios de movilización por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En un contexto nacional que no necesariamente es previsto desde los planteamientos teóricos originales del enfoque escogido, estos elementos presentan particularidades propias de la dinámica de implicación civil en nuestro país, por lo cual se profundiza en ellos.

## Los derechos humanos y el carácter contrainsurgente del orden vigente, su evidencia en el referencial estudiado

Sin duda, una de las temáticas con mayor frecuencia de aparición en las actas de la MUN fue la de derechos humanos, esta se enmarcó en un conjunto de acontecimientos que sucedieron desde el inicio del paro agrario en 2013 y resultaron permanentemente reiterados a lo largo del proceso de interlocución. Desde el movimiento social se movilizó un saber que permitió ubicar los aspectos abordados dentro de este concepto (MIA, 2015)

La represión por parte de la Fuerza Pública dejó un saldo de 12 manifestantes muertos, 4 personas desaparecidas, 660 casos de violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos en todo el país, 262 detenciones arbitrarias, 485 personas heridas, 21 personas heridas con arma de fuego, 52 casos de hostigamientos y amenazas contra los manifestantes y líderes sociales y 51 casos de ataques indiscriminados a la población civil en diferentes departamentos del país (p. 24).

Con este precedente de violencia atribuida a las fuerzas del Estado y a grupos paramilitares por parte de la CACEP, al que se le sumó como elemento de peso el cuestionamiento histórico por la violencia política atribuida a las élites nacionales, se instaló en la disertación esta temática sobre la cual versaron múltiples discusiones de la MUN y desde la cual el gobierno nacional generó acciones de respuesta y tensión interna.

A los hechos concretos de violencia, se le sumó la estigmatización desde funcionarios públicos al respecto de las verdaderas intenciones y dirigentes de la movilización agraria. Se logró identificar una acción del Estado en cabeza de la Fiscalía y algunos ministerios, quienes reiterativamente afirmaron que el paro agrario y las movilizaciones campesinas se encontraban infiltradas por la guerrilla en diferentes zonas del país, de eso dan cuenta diferentes afirmaciones en medios de comunicación.

Efectivamente está comprobado que, en algunas zonas del país, por ejemplo en Caquetá, hay algunos municipios donde las Farc estuvo pidiendo una cuota de 300 mil pesos a los agricultores y ganaderos de la zona para apoyar el paro (Iragorri, 2014).

Estas declaraciones fueron apoyadas por el ministerio de defensa, que explícitamente se refirió a las supuestas infiltraciones de grupos criminales sobre la movilización social. “La ciudadanía debe saber que hay organizaciones criminales que se vienen infiltrando o están coparticipando en la planeación de estas actividades y por eso es importante que



los ciudadanos que van a participar denuncien y no se dejen manipular” (Pinzón, 2014).

Dado el alto riesgo que este tipo de declaraciones implicaron para líderes y lideresas en los territorios, el tema fue denunciado por la CACEP y llevado particularmente al interior de la MUN con la exigencia concreta de pronunciamiento público contra la estigmatización a las organizaciones sociales. El acta de 30 del octubre (MUN, 2014) ejemplifica estos sucesos “ministro del Interior se compromete a realizar pronunciamiento de rechazo a la estigmatización de las Organizaciones de la Cumbre Agraria, a propósito del video que está circulando ‘supuestamente’ por parte del Ministerio de Defensa”, más adelante en la misma acta se dan los lineamientos que deberá contener el pronunciamiento: “En el comunicado se hará un llamado a la no estigmatización y vinculación de la Cumbre y la Minga con grupos armados al margen de la ley” (p. 04).

Desde el análisis de referentes teóricos, se encuentra que la estigmatización es uno de los recursos históricamente usados, este se atribuye al denominado discurso justificatorio, cuya función es hilar una argumentación coherente que permita estructurar un régimen con mecanismos expeditos para contrarrestar la insurgencia, es decir, todo lo que se oponga al régimen hegemónico de la coalición dominante. Este se caracteriza esencialmente por una asociación de los actores sociales o políticos con el comunismo como referente de barbarie, elemento que permita su anulación como interlocutor político, a la vez que justifique en cierta medida su anulación física (Franco, 2009).

La preocupación por asesinatos, amenazas y desplazamientos fue argumentada por la CACEP para posicionar el tema como prioritario desde el primer momento en que se definió la agenda, en este sentido, además de las medidas tendientes a exigir el cese de la estigmatización, se definió la creación de una subcomisión de derechos humanos y desde esta, además de los mecanismos administrativos al interior de la Unidad Nacional de Protección, se impulsó la iniciativa de generar misiones de verificación en los diferentes territorios del país que, a juicio de las organizaciones sociales, eran prioritarios, dada la agudeza de los acontecimientos que ahí se desarrollaban.

A pesar de la gravedad de los hechos denunciados por la CACEP, las declaraciones del gobierno nacional dejaron claro que en su lectura el tópico de violación a los derechos humanos no obedece a un proceso sistemático e histórico. Estos sucesos se comprenden dentro del contexto

de conservación de la dominación política y económica como objetivo central del bloque contrainsurgente realizado por la profesora Vilma Franco; desde esta perspectiva, las características necesarias de esta forma se incorporan tanto en la estructura como en las prácticas políticas de los sectores dominantes. En esa dirección, la forma concreta que toma el disciplinamiento de los sectores subalternos como la CACEP acude a diversos medios no necesariamente enmarcados en la legalidad (Franco, 2009).

Por ende, la exclusión territorial de las fuerzas rebeldes y el disciplinamiento de otros sectores subalternos con reclamaciones contenciosas —tales como sindicatos, organizaciones campesinas, partidos de oposición, etc.— se produce, aun a través de la acción de fuerzas ilegales, con varios propósitos: brindar protección a las actividades de extracción de recursos renovables o no renovables, de modo que no se vean afectadas productividad y circulación, dar seguridad a las inversiones nacionales y extranjeras —en adición a los incentivos financieros, cambiarios, crediticios, etc.—, asegurar la disposición de ventajas infraestructurales, entre otros. Sin embargo, no se trata solo de responder a los intereses económico-corporativos (de ganaderos, multinacionales, agroindustriales, industriales, etc.), sino también al interés político de asegurar condiciones generales extraeconómicas de la acumulación, como la conformidad con la autoridad estatal y la prevención o desactivación de las demandas contenciosas de justicia distributiva, entre otros (p. 154-155).

La presión sobre las comunidades organizadas en la CACEP, particularmente en los territorios, fue precisamente el elemento que llevó a tomar como medida la realización de misiones de verificación. El tema persistió a lo largo del tiempo y frente a los hechos más evidentes, las cifras de las organizaciones reflejan que entre enero y julio del 2018 (CACEP et al., 2018) fueron asesinados 123 líderes sociales, de los cuales el 80 % pertenecen a organizaciones campesinas, comunales o étnicas. Paralelamente a estos hechos, el gobierno nacional presenta al interior de la MUN y en el discurso público una narrativa de negación de la sistematicidad en los hechos de violación de los derechos humanos, a la vez que argumenta una inexistencia del carácter histórico de los mismos, controvirtiendo lo expuesto por la CACEP y otras organizaciones.

Siguiendo a la profesora Franco, se afirma que la negación de este tipo de hechos hace parte distintiva del régimen vigente, al configurarse como un elemento necesario para el mantenimiento de la legitimidad.

La operación consiste en desconocer responsabilidad en los acontecimientos y articular un discurso institucional enmarcado en una legalidad que permite la participación de la sociedad civil, descontando de plano cualquier asociación con hechos de violencia contra dirigentes y comunidad (Franco, 2009).

La conservación de la legitimidad no se deriva solo del hecho de dejar a otros la tarea de la ignominia y la rapacidad, sino también en la negación mutua y sistemática de la relación orgánica entre las instituciones estatales y las fuerzas paramilitares. Esa negación es la condición para mantener, ante las comunidades interpretativas internas y externas, la ficción de que el aparato estatal hace uso de la fuerza dentro de los límites del derecho y, por tanto, legítimamente, pero también para evadir la responsabilidad política y criminal por los males cometidos en servicio del orden (p. 382).

### El referencial de implicación de la sociedad civil en la disputa por la hegemonía

Todos los referenciales en sí mismos están cargados de una visión ideológica que representa los intereses de un sector social específico; para el caso puntual de estos referenciales de implicación de la sociedad civil, la visión obedece a la de las clases sociales dirigentes y se da en el marco del equilibrio inestable permanente que es la lucha por la hegemonía social. En su análisis sobre los referenciales de política pública, Muller afirma que el proceso de construcción de significados de un referencial se mueve en una relación dialéctica de disputa que define la forma en que se vuelve hegemónico en el marco de relaciones sociales concretas, donde la conflictividad social está presente.

La construcción de un nuevo marco de referencia no es un proceso puramente “ideológico” ajeno a las relaciones sociales concretas. Por el contrario, la experiencia muestra que es un proceso intelectual en acción. Esto quiere decir que es a través de luchas, luchas sociales, conflictos de poder, que se va imponiendo una nueva visión del mundo: es la práctica de conceptos que crea y difunde conceptos. El proceso de creación de una visión del mundo, como ha demostrado Gramsci, no es, por lo tanto, un proceso científico o intelectual en el sentido tradicional del término. Es un proceso social, colectivo, aunque siempre emergen ciertos individuos o actores y más particularmente formalizan la nueva ideología. (Jobert y Muller como se citó en Nahrat, 2010. p. 13).

Existe por lo tanto un ejercicio de disputa que necesariamente implica la captación o implicación de grandes sectores poblacionales para constituir las mayorías necesarias, como plantea Nahrat (2010), ningún proceso de mediación es completo solamente por decisión de élites, requiere sin duda de la participación e inclusión de elementos sectoriales, de miles de ciudadanos, debe encarnarse de forma gradual pero inexorable en los actos cotidianos de miles de actores.

Es precisamente desde esta disputa y necesidad de implicación de actores subalternos que se comprende la generación de la arena de política pública, derivada del Paro Nacional Agrario y las movilizaciones subsecuentes. Arena que, pese a la exigencia de actores de la CACEP, estará desligada de otros escenarios trascendentes como la mesa de diálogos entre la insurgencia de las FARC-EP y el gobierno colombiano; este proceso de implicación de la sociedad civil se vio signado por lo que Gramsci denomina la “revolución pasiva” o “revolución sin revolución”, concepto que es definido por Campione (2007) como un momento en que:

La clase dirigente se reagrupa y reorganiza, produce reformas, reacomoda su “visión del mundo”, le da un lugar “expectable” a clases que vienen de formaciones sociales anteriores en el nuevo equilibrio de fuerzas para lograr un afianzamiento en su posición dirigente que, a su vez, aleje las posibilidades de una revolución “desde abajo”, procura absorber a parte de los que desarrollan su pensamiento y accionar en oposición a los grupos dominantes (pp. 93-94).

En este proceso de permanente reacomodo y absorción de las demandas de sectores subalternos, existe la tendencia a eliminar o anular las explicaciones estructurales de las reivindicaciones subalternas para hacer énfasis fundamentalmente, en los aspectos reivindicativos o corporativos como serían ubicados por Gramsci. Un claro ejemplo de la tendencia a enfatizar los aspectos económicos o corporativos, en detrimento de las discusiones políticas estructurales planteadas, surgió del análisis de la MUN durante el periodo delimitado, en el cual la financiación de proyectos resultó un eje central que a la vez implicó un alto desgaste político y organizativo, puesto en el centro por parte del gobierno nacional, sin que las discusiones de política económica, agraria o mineoroenergética avanzaran.

## Conclusiones

Este ejercicio académico, por sus características metodológicas y su novedad en cuanto a perspectiva ontológica para abordar las unidades de análisis propias del referencial de implicación de la sociedad civil, presenta una discusión de frontera que pretende mover en dirección crítica y dialéctica el enfoque cognitivo de análisis de políticas públicas. Estas mismas condiciones establecen los límites del trabajo en cuanto al desarrollo teórico de los conceptos estudiados y la necesidad de producir más estudios que sustenten la tendencia propuesta.

El referencial de implicación de la sociedad civil evidenciado no se enmarca estrictamente en una de las cuatro tipologías planteadas por Bruno Jobert, sino más bien se presenta en un hibridaje en el cual operan diferentes componentes de referencial disímiles que se intersecan. Si bien hay una mayor identidad con el modelo de tercera vía, se logra describir un conjunto de rasgos propios que se asocian directamente con la naturaleza contrainsurgente del orden vigente, esto se sustenta en el análisis tanto de las estructuras como de las prácticas políticas desde el establecimiento. Esta característica en particular responde a un vacío teórico en tanto no es descrita por Bruno Jobert.

La esencia contrainsurgente del referencial de implicación de la sociedad civil evidenciado se caracteriza por la tendencia al desvertebramiento del sentido colectivo de la disputa desde las asignaciones económicas circunscritas e individualizadas, de forma paralela se recurre desde autoridades políticas a la estigmatización de las comunidades movilizadas, al uso de las capacidades represivas contra las movilizaciones y a la judicialización. Simultáneamente al asesinato de personas en medio de las protestas, se ve agudizado el asesinato selectivo de líderes y lideresas sectoriales, si bien estos asesinatos no se pueden imputar en este estudio directamente al Estado por su acción, sí existe una relación en cuanto a la obligación constitucional de garantizar la vida y el derecho a la protesta.

Las reivindicaciones de la CACEP trascienden con amplitud los aspectos meramente económicos o reivindicativos, dirigiéndose hacia la disputa política del poder como elemento central, la respuesta desplegada por el gobierno y estudiada en este artículo desde la perspectiva de referencial de implicación civil se puede entender abordando la categoría de revolución pasiva de Antonio Gramsci; desde esta visión, el referencial de implicación se caracteriza por su tendencia a enfatizar en aspectos económicos o cooperativos, concretamente proyectos de financiación,

en dirección a despolitizar el pliego y la organización de la CACEP, incorporando una parte de sus reivindicaciones.

Finalmente, este trabajo pretende un aporte a los procesos de movilización social en la medida en que sistematiza la experiencia de interlocución con rigurosidad metodológica y cronológica, permitiendo elementos para el análisis de conjunto y conclusiones gruesas que ponen en debate las capacidades, formas de negociación y repertorios de movilización de la organización.



## Reconocimientos

Agradezco a Carmenza Gómez, lideresa campesina y referente fundamental, sin quien esta investigación no habría sido posible. En su nombre también agradezco a los procesos agrarios y populares protagonistas del proceso que trata este trabajo. Agradezco al profesor José Francisco Puello-Socarrás por los aportes fundamentales para desarrollar mi trabajo de grado de maestría y por su generosidad a lo largo de todo el proceso.



## Andersson Ospina

Terapeuta Ocupacional, magíster en Políticas Públicas, estudiante del Doctorado en Salud de la Universidad del Valle y profesor contratista de las escuelas de Salud Pública y Rehabilitación Humana de la Universidad del Valle.

## Referencias

- Campione, D. (2007). *Para leer a Gramsci*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Cumbre Agraria, Campesina, Étnica, y Popular [CACEP]. (2014). *Pliego de exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz*, <http://www.cumbreagraria.org/web/wp-content/uploads/2016/10/PLIEGO-CUMBRE-AGRARIA-FINAL.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>

- Franco Restrepo, V. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Siglo del Hombre Editores, Instituto Popular de Capacitación.
- Giddens, A. (2013). *Beyond Left and Right*. Amsterdam University Press.
- Jobert, B., y Hohler, K. (2008). *Los referenciales cívicos: cuatro modelos de sociedad civil* (María Emilia Tijoux, trad.). Universidad de Chile. (trabajo original publicado en 2008). Lozano, A. (s.f.). *Referenciales de política pública, orientaciones generales, trabajo de campo*.
- Lozano, A. (2005). *Referenciales de política pública*.
- Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo [MIA Nacional]. (2015). *Del Paro Nacional Agrario a la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular Sistematización del proceso 2013-2014*. <https://es.scribd.com/document/348354833/Del-Paro-nacional-agrario-a-la-Cumbre-Agraria-Campesina-E-tnica-y-Popular>
- Mesa Única Nacional [MUN]. (2014). *Acta acuerdos reunión Cumbre Nacional Agraria, Campesina, Étnica y popular – Gobierno Nacional*. Archivo CACEP.
- Mesa Única Nacional [MUN]. (2016). *Acta de Acuerdos N.º 003 Mesa Única Nacional Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular*. Gobierno Nacional. Archivo CACEP.
- Mesa Única Nacional [MUN]. (2017). *Mesas Sectoriales Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Reactivar negociación)*. Archivo CACEP.
- Mesa Única Nacional [MUN]. (2018). *Mesa Única de Negociación. Sub Mesa Comunicaciones*. Archivo CACEP.
- Ministerio del Interior. Decreto 870 del 2014 : por el cual se regula un espacio de interlocución y participación con las Organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular que se denominará Mesa Única Nacional. 8 de mayo del 2014.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. (Jean-François, Jolly, Salazar, C). Edición Universidad Externado (trabajo original publicado año 2000).
- Nahrath, S. (2010). Les référentiels de politiques publiques. Papier introductif à l'atelier Comparative policy analysis: New trends in cognitive approaches. Congreso Anual de la Asociación Suiza de Ciencias Políticas, Universidad de Ginebra, Ginebra, Suiza. [https://www.researchgate.net/profile/Stephane-Nahrath/publication/266907398\\_Les\\_referentiels\\_de\\_politiques\\_publiques/links/549178ce0cf222ada859ad9d/Les-referentiels-de-politiques-publiques.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Stephane-Nahrath/publication/266907398_Les_referentiels_de_politiques_publiques/links/549178ce0cf222ada859ad9d/Les-referentiels-de-politiques-publiques.pdf)
- Prensa Rural (19 de agosto de 2013). *Continúa el Paro Nacional Agrario en rechazo a las políticas neoliberales*. <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11742>
- Orjuela, L. (2015). Uribe versus Santos: del enfrentamiento personal a la diferenciación ideológica. En *Revista de Estudios Sociales*, N.º 52, 201-207. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-885X2015000200015](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2015000200015)

- Prensa Rural (14 de marzo de 2014). *No al pacto, vamos a la cumbre*. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article13636>
- Puello-Socarrás, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas interpelación politológica. *Revista Ciencia Política*, N.º 3, 30-57. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17523>
- Puello-Socarrás, J. (2014). La “tercera vía” en Colombia o las herejías del neoliberalismo heterodoxo. *Revista Izquierda*. N.º 47 pp. 38-44. <https://revistaizquierda.com/la-tercera-via-en-colombia-o-las-herejias-del-neoliberalismo-heterodoxo/>
- Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Roth, A. (Ed). (2010). *Enfoques analíticos para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Santos, J. (25 de agosto, 2013). *Declaración de prensa [archivo de video]*. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=bbIf6NICl4w>