

# F

## FORUM

*Revista Departamento  
de Ciencia Política*

15

**Enero - junio de 2019**

e-ISSN: 2216-1767 / Doi 10.15446/rf

---

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas  
Sede Medellín



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA





# FORUM

*Revista Departamento  
de Ciencia Política*



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política 15**, enero-junio de 2019

Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín - Facultad de Ciencias Humanas y Económicas

e-ISSN: 2216-1767

**Rectora:** Dolly Montoya Castaño

**Vicerrector de la Sede:** Juan Camilo Restrepo Gutiérrez

**Decano de la Facultad:** Miguel Ángel Ruiz García

**Director del Departamento de Ciencia Política:** Lirio Gutiérrez Rivera

**Directora-editora:** Mary Luz Alzate Zuluaga

**Coordinadora de revistas Facultad:** Ana Pérez

#### **Comité editorial**

Yann Basset, Dr. Universidad del Rosario, Colombia

Viviane Brachet-Márquez, Dra. El Colegio de México, México

Jean-Marie Chenou, Dr. Universidad de los Andes, Colombia

Ricardo Espinoza Lolas, Dr. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Laura Gomez-Mera, Dra. University of Miami, Estados Unidos

Ruth Martínón Quintero, Dra. Universidad de La Laguna, España

Luanda Rejane Soares Sito, Dra. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

David Roll Vélez, Dr. Universidad Nacional de Colombia

Mónica Uribe Gómez, Dra. Universidad Nacional de Colombia

#### **Comité científico**

Manuel Alcántara Sáez, Dr. Universidad de Salamanca, España

Manuela Boatcă, Dra. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania

Richard Cleminson, Dr. University of Leeds, Reino Unido

Adriana González Gil, Dra. Universidad de Antioquia, Colombia

Jorge Márquez Valderrama, Dr. Universidad Nacional de Colombia

Marisa Revilla Blanco, Dra. Universidad Complutense de Madrid, España

Gerardo Romo, Dr. Universidad de Guadalajara, México

Sonja Wolf, Dra. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México

**Corrección de estilo:** Silvia Vallejo

**Traducción y corrección de estilo inglés:** Olga Correa

**Diseño gráfico y diagramación:** Melissa Gaviria Henao

**Páginas del número:** 242 / **Formato:** 17 x 24 cm. / **Periodicidad:** semestral

#### **Contacto y canjes**

**Dirección:** Carrera 65 59A-110, Bloque 46, oficina 108, Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín -

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas - Centro Editorial

**Correo electrónico:** forum\_med@unal.edu.co

**Sitio web:** <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/index>

#### **Indexación, bases de datos y repositorios**

- CLACSO. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Argentina
- DIALNET. Universidad de Rioja, España
- DOAJ. Directory of Open Access Journals - Lund University Libraries, Suecia
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPlus). Noruega
- FLACSO. Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades, Argentina
- Academia.edu.co Estados Unidos



Creative Commons Attribution-  
NonCommercial-NoDerivatives  
4.0 International License.

# Contenido

## Editorial

### **Carta a los lectores [7-9]**

Mary Luz Alzate-Zuluaga

## Tema abierto

### **Abriendo caminos. Los procesos de participación ciudadana promovidos a nivel institucional en el ámbito local, como escuela de profundización democrática [11-35]**

Néstor García-Montes

### **El monocultivo de la caña de azúcar en el valle geográfico del río Cauca (Valle del Cauca, Colombia): un enclave que desnaturaliza la vida ecosistémica [37-66]**

Germán Ayala-Osorio

### **Entre simpatías y oposiciones: la lucha por el voto femenino en Colombia [67-90]**

Óscar Javier Zapata-Hincapié

### **Sociedad civil en red y gobernanza de la Agenda 2030 [91-117]**

Erli Margarita Marín-Aranguren  
Francisco Daniel Trejos-Mateus

### **Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? [119-145]**

Mariangela Rueda-Fiorentino  
José Fernando Osorio-Pereira

## Las esferas del gobierno abierto.

### **Una aproximación desde la teoría de la democracia [147-170]**

Ángela Patricia González-Moreno

### **La desigualdad, un suceso no ajeno a la biblioteca: lectura, escritura y oralidad, tecnologías de poder como alternativas a la reducción de las desigualdades sociales [171-200]**

Natalia Duque-Cardona

### **La escuela como institución y los imaginarios en disputa [201-215]**

Gerardo Romo-Morales

## Documentos

### **Diseño participativo como instrumento para la construcción de paz: el caso de los asentamientos de población víctima en Mocoa (Putumayo, Colombia) [217-234]**

Lida Buitrago-Campos

Camilo Rodríguez-Prieto

Brayan Stiven Peña-Murcia

## Reseñas

### **J. Guadalupe Cárdenas Sánchez, Juan José Reyes Vázquez y Andrés Carrazco Chocoteco (2016). Opinión pública aplicada [235-242]**

Fernando Salazar-Silva

# Contents

## Editorial

### **Letter to the Readers [7-9]**

Mary Luz Alzate-Zuluaga

## Open Topic

### **Opening Roads. Citizen Participation Processes Promoted Locally at the Institutional Level, as a School for Deepening of Democracy [11-35]**

Néstor García-Montes

### **The Monoculture of Sugarcane in the Geographic Valley of the Cauca River (Valle del Cauca, Colombia): An Enclave that Denatures Ecosystemic Life [37-66]**

Germán Ayala-Osorio

### **Between Sympathies and Oppositions: The Fight for the Feminine Vote in Colombia [67-90]**

Óscar Javier Zapata-Hincapié

### **Civil Society within the Network and Governance of the 2030 Agenda [91-117]**

Erli Margarita Marín-Aranguren  
Francisco Daniel Trejos-Mateus

### **Colombia and its International Projection: How to Understand its Recent Accession to International Organizations in a Scenario of Crisis in Multilateralism? [119-145]**

Mariangela Rueda-Fiorentino  
José Fernando Osorio-Pereira

### **The Spheres of Open Government.**

### **An Approach from the Theory of Democracy [147-170]**

Ángela Patricia González-Moreno

### **Inequality, an Event not Far Removed from the Library: Reading, Writing and Orality, Power Technologies as Alternatives to the Reduction of Social Inequalities [171-200]**

Natalia Duque-Cardona

### **The School as an Institution and the Imaginaries in Dispute [201-215]**

Gerardo Romo-Morales

## Documents

### **Participatory Design as an Instrument for the Construction of Peace: The Case of the Settlements of the Victim Population in Mocoa (Putumayo, Colombia) [217-234]**

Lida Buitrago-Campos  
Camilo Rodríguez-Prieto  
Brayan Stiven Peña-Murcia

## Book Review

### **J. Guadalupe Cárdenas Sánchez, Juan José Reyes Vázquez y Andrés Carrazco Chocoteco (2016). Opinión pública aplicada [235-242]**

Fernando Salazar-Silva

## Carta a los lectores

La primera edición de 2019, número 15 de FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política, reúne contenidos de varias temáticas que apuntan a reflexionar sobre la participación ciudadana, estudios de ecología política, historia del voto femenino, desarrollo sostenible, política internacional, modelo de gobierno abierto, desigualdad social y educación.

En la sección de “Tema abierto” se publicaron ocho artículos. Esta abre con el texto titulado “Abriendo caminos. Los procesos de participación ciudadana promovidos a nivel institucional en el ámbito local, como escuela de profundización democrática” de Néstor García-Montes, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, quien señala que la participación ciudadana, como aplicación práctica de la democracia participativa y escuela de ciudadanía, articula valores políticos, sociales y económicos en la gestión pública de una administración que permite la transformación del sujeto civil pasivo en actor político activo. Así mismo, argumenta que la participación ciudadana, suscitada desde el ámbito institucional, genera espacios favorables para el desarrollo de prácticas de democracia directa. Germán Ayala-Osorio, profesor de la Universidad Autónoma de Occidente, es autor del artículo “El monocultivo de la caña de azúcar en el valle geográfico del río Cauca (Valle del Cauca, Colombia): un enclave que desnaturaliza la vida ecosistémica”, donde expone el proceso de la agroindustria cañicultora en el Valle del Cauca y analiza los conflictos socioambientales que esta industria ha causado, a partir de la propuesta conceptual de la ecología política. Ayala concluye que el monocultivo de caña de azúcar es un proceso de sometimiento y domesticación de la naturaleza, con implicaciones sociales, culturales, económicas y políticas; además es pertinente observarlo como un Enclave Artificial Desnaturalizante (EAD) para entender las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Luego encontrarán el artículo “Entre simpatías y oposiciones: la lucha por el voto femenino en Colombia” de Óscar Zapata-Hincapié, de la Universidad Nacional de Colombia, que analiza la lucha de las mujeres por el derecho a sufragar, en un contexto donde la ciudadanía y el sufragio universal era dominio de los hombres. El autor concluye que el proceso de consolidación del derecho a la ciudadanía y del sufragio para las mujeres en Colombia fijaría un cambio en el canon tradicional con que la sociedad identificaba la forma de hacer política.

Seguidamente está el artículo “Sociedad civil en red y gobernanza de la Agenda 2030”, autoría de Erli Margarita Marín-Aranguren y Francisco Daniel Trejos-Mateus, de la Universidad Externado de Colombia. El objetivo de los autores es mostrar que las redes de las Organizaciones de la Sociedad Civil fortalecen la gobernanza de 2030 al lograr la inclusión de temas en la Agenda 2030. Los autores afirman que dichas organizaciones, en el marco de las acciones de gestión de información, adelantaron acciones pedagógicas e informativas en diferentes partes del globo. Debido a esto, adquieren el potencial para elaborar *data* y proyectar su conocimiento a través de las redes sociales, usando las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Por otra parte, Mariangela Rueda-Fiorentino y José Fernando Osorio-Pereira, de la Universidad del Norte, escribieron el artículo “Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo?”, donde analizan el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y su vinculación como socio global de la OTAN, a partir de unas posibles motivaciones y expectativas: liderazgo regional, mayor oferta de cooperación y generación de un vecindario seguro, refuerzo de las estrategias de desarrollo y atracción de inversión extranjera. Mediante su análisis, Rueda y Osorio sugieren que Colombia parece estar interesada en empezar un camino hacia la consolidación de sí misma, como una potencia media regional y un socio estratégico internacional.

Después se encuentra el artículo “Las esferas del gobierno abierto. Una aproximación desde la teoría de la democracia” de Ángela Patricia González-Moreno, estudiante de maestría de la Universidad Nacional de Colombia, quien hace un estudio sobre los orígenes del gobierno abierto y evidencia que este es inherente a la democracia y, a la vez, un contrapoder de esta. No obstante, muestra que el gobierno abierto ofrece nuevos espacios para la transparencia, la participación y la colaboración. Posteriormente, está el texto “La desigualdad, un suceso no ajeno a la biblioteca: lectura, escritura y oralidad, tecnologías de poder como alternativas a la reducción de las desigualdades sociales”, autoría de Natalia Duque-Cardona, profesora de la Universidad de Antioquia. La autora plantea la desigualdad social como un hecho relacionado con el desconocimiento de las funciones sociales de la biblioteca y en especial de los lenguajes políticos de la lectura, que transversalizan la institución. Este argumento lo sustenta a partir de lo que propone el investigador Didier Alvarez-Zapata sobre el lenguaje político de la lectura crítica-emancipatoria. La sección de tema abierto cierra con el artículo “La escuela como institución y los imaginarios en disputa” de Gerardo Romo-Morales, profesor de la Universidad de Guadalajara. El autor analiza el nivel imaginario-simbólico asociado a la educación y, de manera particular, a la escuela. Romo afirma que existe un

enfrentamiento entre ambos escenarios que posibilita, de forma hegemónica, la idea de la eficiencia en el marco del programa institucional de la empresa capitalista. Además, señala que “para quienes creen que la vocación para la enseñanza sigue siendo valiosa, que el conocimiento es importante en sí, que la escuela sigue siendo el mejor lugar para que los sujetos se integren a la sociedad como buenos ciudadanos, no queda más que resistir y ser creativos”.

Les presentamos los contenidos de las secciones “Documentos” y “Reseñas”. En “Documentos” se incluyó el texto “Diseño participativo como instrumento para la construcción de paz: el caso de los asentamientos de población víctima en Mocoa (Putumayo, Colombia)” de Lida Buitrago-Campos, Camilo Rodríguez-Prieto y Brayan Stiven Peña-Murcia de la Universidad de La Salle; este es el informe de la investigación “Nuevas formas de ordenamiento territorial autosuficientes con formación integral en el escenario del posacuerdo y la consolidación de la paz” y contó con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (Acnur). La investigación se hizo en el municipio de Mocoa con población víctima del conflicto armado. Finalmente, encontrarán la reseña del libro *Opinión pública aplicada*. Fernando Salazar-Silva, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, autor de la reseña, afirma que en el libro se argumenta que la opinión pública es elemento fundamental de la estructura de la política pública.

Los invitamos a consultar el número y esperamos que los contenidos generen espacios de discusión y reflexión en torno a las relaciones que prospectivamente se podrían comenzar a generar entre las empresas, los estados y los ciudadanos y, a su vez, que hablar de profundización democrática requiere la discusión y aceptación de las singularidades y diversidades de las poblaciones, dentro del universalismo prevaleciente, en sus diferencias de capacidades y especificidades culturales, religiosas, políticas, sexuales, entre otras, lo que nos obliga a superar la mirada de particularismos aislados y esencialistas hacia una comprensión de los contextos actuales de sociedades en transición hacia la democracia, la reconciliación y el reconocimiento del daño sufrido durante los diferentes conflictos. Este reconocimiento es una condición cognitiva real para dar apertura a las posibilidades de lo paritario y lo incluyente, como adjetivos fundamentales de las transformaciones sociales y políticas.

**Mary Luz Alzate-Zuluaga**  
Directora-editora



# Abriendo caminos. Los procesos de participación ciudadana promovidos a nivel institucional en el ámbito local, como escuela de profundización democrática\*

Néstor García-Montes\*\*

Universidad Complutense de Madrid, España

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.73368>

## Resumen

Las administraciones, los gobernantes y los responsables políticos tienen en su mano la capacidad de generar espacios de democracia directa en sus ámbitos de actuación, especialmente a nivel local, abriendo caminos que van más allá de la democracia representativa. El objetivo de este artículo es hacer un análisis de la participación ciudadana, promovida desde el ámbito institucional, así como de sus potencialidades, dificultades y requisitos, para facilitar las prácticas de profundización democrática desde el marco de las políticas

---

\***Artículo recibido:** 06 de julio de 2018 / **Aceptado:** 14 de noviembre de 2018 / **Modificado:** 03 de diciembre de 2018. Este artículo se sustenta en investigaciones realizadas por el autor en el marco de la Red de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) ([www.redcimas.org](http://www.redcimas.org)) aplicando metodologías participativas. Investigaciones relacionadas con la asesoría, asistencia técnica y metodológica en procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos, especialmente a nivel local en España. Entre otros, se pueden destacar proyectos de presupuestos participativos, Agenda 21, planes estratégicos. Los proyectos han sido financiados por las administraciones públicas locales contratantes (Ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de Valladolid, Ayuntamiento de Badalona, Ayuntamiento de Jaén, Ayuntamiento de Las Rozas, Ayuntamiento de Fuenlabrada, Ayuntamiento de Pinto, Ayuntamiento de Aranjuez, Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, entre otros).

\*\*Sociólogo, especializado en metodologías participativas, desarrollo local, desarrollo sostenible y planificación urbana. Profesor asociado de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) (Madrid, España). Miembro y socio fundador de la Red CIMAS. Miembro del Grupo de Investigación Sociedad, Territorio y Medio Ambiente (GISMAT), de la UCM. Últimas publicaciones: Desarrollo urbano, crisis ecológica e importancia epistemológica de la percepción ciudadana (2018). En E. Santos (Coord.), *Metodologías participativas y democracias transformadoras*. Madrid: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) y *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social* (en coautoría) (2015). Madrid: Dextra Editorial. Correo electrónico: nestorga@ucm.es  <https://orcid.org/0000-0001-5606-0297>

locales. Una participación que es diferente a la que surge de *abajo arriba*, pero que ofrece un espacio idóneo para convertirse en una escuela de ciudadanía y de democracia directa.

**Palabras clave:** participación comunitaria; política pública; desarrollo participativo; participación ciudadana; democracia participativa.

## **Opening Roads. Citizen Participation Processes Promoted Locally at the Institutional Level, as a School for Deepening of Democracy**

### **Abstract**

Administrations, leaders, and policymakers have in their hands the ability to generate spaces for direct democracy in their fields of action, especially at the local level, opening roads that go beyond representative democracy. The aim of this paper is to analyze citizen participation promoted at the institutional level as well as potential, difficulties, and requirements to facilitate the deepening of democratic practices from the field of local politics. A participation that is different from that which emerges from the bottom up, but which offers an ideal space to become a school of citizenship and direct democracy.

**Keywords:** Community participation; public policy; participatory development; citizen participation; participatory democracy.

### **Introducción**

Acontecimientos como la Primavera Árabe (2010), el movimiento 15-M (2011) y Occupy Wall Street (2011) despertaron una conciencia en una parte de la sociedad, ante la necesidad de implicarse en la *res pública*, y una demanda de mayor protagonismo ciudadano en la política a través de espacios de democracia directa. Asistimos a un interés creciente, en diferentes instancias, por la participación de los ciudadanos en los asuntos comunitarios en los últimos diez o quince años, especialmente desde el comienzo de la crisis sistémica actual (Ramonet, 2011). La democracia representativa tradicional se ha empezado a ver desbordada por la reivindicación de una democracia participativa, que complementa o enriquezca a la anterior. A la estela de tales actitudes se han fraguado algunos cambios políticos –tanto de enfoques como de modelos de gestión– que están favoreciendo la puesta en marcha de numerosas iniciativas municipales de participación social. En lo local, la democracia directa y la democracia participativa encuentran un campo de implementación y experimentación muy apropiado, sea en cuestiones de menor o mayor envergadura y transcendencia para la vida municipal –arreglar una plaza, mejorar un espacio público, satisfacer necesidades urbanas no cubiertas, crear alguna infraestructura o equipamiento nuevo, etcétera–.

Sin embargo, independientemente del alcance o calado de las transformaciones derivadas de las iniciativas participativas, e independientemente de la calidad, rigor, verosimilitud y compromiso real de los procesos participativos –aunque siempre será preferible que cumplan con unos criterios y resultados mínimos para que se puedan llamar participativos–, es destacable la tendencia que se observa en los últimos años a integrar la visión y opinión ciudadana en la gestión pública local, por ejemplo en planes de urbanismo, de desarrollo, estratégicos y sectoriales. Podemos hablar desde un nivel en que los responsables políticos y técnicos hayan logrado superar la fase de desconocimiento y desconfianza ante los procesos participativos, nivel en el que, lamentablemente, todavía no se encuentran muchos de ellos.

Atendemos a la definición de participación de Hart (1993): “La participación es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia o a la vida de la comunidad en la que uno vive” (p. 5). Participación es tomar parte. Aunque también es sentirse parte (Pindado, 2009). Tomar y sentirse parte en los asuntos públicos comunes (comunitarios), tanto a nivel individual (personas físicas) como a nivel colectivo (asociaciones o entidades con cierto grado de organización). Para tomar parte se debe establecer una serie de mecanismos y canales de participación que le permitan a la ciudadanía implicarse en lo procomún, sin necesidad de formar parte de las estructuras formales de gobierno. Es decir, incidir en las políticas sin ostentar cargos o funciones públicas (Díaz, 2017). Se trata de ejercitar los derechos políticos en un sentido más amplio que el propuesto por Marshall en su obra clásica (1950), limitados a participar en la política pública como elector o elegido, es decir, en el marco de la representatividad institucional. Por el contrario, en la democracia participativa los derechos políticos se adscriben a la codecisión continuada de los electores en determinados asuntos gestionados por los elegidos, más allá de la mera delegación en estos últimos. Una democracia en la que el habitante de una localidad pueda encontrar un espacio donde adoptar un rol más cercano al de ciudadano activo, que al de cliente de una administración pública, superando esa “concepción privatizadora” de la ciudad en la que se pierde el estatus de ciudadanía y se sustituye por el de clientela (Boira, 2003).

La participación ciudadana en la toma de decisiones, respecto a distintas parcelas de la actuación de una administración, le permite a la comunidad aportar su visión subjetiva y vivida en la planificación de su ciudad o pueblo, y de esta manera se puede fomentar un lazo identitario más fuerte entre población y espacio poblado. Además de dar impulso a procesos de democracia directa, la participación ofrece un potencial innovador y estructurado para aplicar criterios de integración social y corresponsabilidad

ciudadana a las políticas públicas y a la planificación local. Se abre una posibilidad para crear cultura democrática e implicativa en la población, para tejer sentido de pertenencia con el territorio, para promover hábitos, actitudes y conciencia cívica desde lo local y, en definitiva, una posibilidad para hacer ciudades y pueblos más acordes con las necesidades de sus moradores. La participación ciudadana, en asuntos concretos de la política local, puede ser el cauce para integrar a la ciudadanía en su conjunto, en la tarea de devolver la ciudad a sus habitantes, el derecho a la ciudad del que hablaba Lefebvre (1969). Hacer que distintos habitantes de los espacios administrados puedan ser partícipes de la construcción en su pueblo o ciudad. Personas no necesariamente vinculadas a organizaciones sociales, asociaciones cívicas o grupos de interés, no acostumbradas a participar en la actividad municipal, sin afinidades políticas partidistas o sin más voluntad que contribuir a la mejora de su entorno.

## **Un paso más desde la democracia representativa hacia la democracia participativa**

La democracia participativa, más acorde con la democracia directa que con la democracia representativa, no pretende sustituir a esta última; debe entenderse más bien como complemento, refuerzo y una forma de mejorarlala (Habermas, 1998). Se puede concebir la democracia participativa como gobernanza, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001, p. 1). Mientras que la democracia representativa, en palabras de Schumpeter (1983, [1942]), sería

el sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realizan el bien común dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio, mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad (p. 321).

Este planteamiento sobre delegación de responsabilidades, funcional durante mucho tiempo y en muchos lugares, aunque sigue siendo necesario hoy en día quizás ha encontrado el momento de enriquecerse y ampliarse. Se puede dar un paso hacia modelos más integradores de la voz ciudadana, de forma más transversal y continuada que en unas elecciones cada determinado número de años, que es el modelo de democracia electoral propio de los formalismos de la dimensión política (Reguillo-Cruz, 2003). Especialmente en un momento en el que asistimos a una crisis de legitimidad social de la política representativa tradicional, en diversas partes del mundo, generada por una progresiva desconfianza y distanciamiento ciudadano frente a las instituciones públicas (Torcal y Montero, 2006) y los partidos políticos (Hernández, 2006).

El distanciamiento entre sociedad civil y clase política, así como la manifiesta desafección ciudadana respecto a una cosa pública acaparada por las élites políticas, económicas y tecnócratas, agudizado en las primeras décadas del siglo XXI, puede verse revertido a través de procesos de empoderamiento, implicación y correflexión/cocreación por parte de la ciudadanía. El apartamiento de los destinatarios de las políticas públicas de las decisiones sobre las mismas es reflejo de una sociedad donde unas minorías activas compiten entre sí, para tratar de ostentar los roles dirigentes y acaparar el mayor espacio de influencia posible sobre unas mayorías pasivas (Moscovici, 1979). Una anquilosada, estancada e insuficiente democracia representativa produce una pérdida de capacidad crítica de la ciudadanía, una cosificación del pensamiento y una actuación clónica, a pesar de que puedan existir pensamientos distintos (Roitman, 1998). Pero al mismo tiempo, esa rígida y desgastada estructura puede servir de motor para que surjan prácticas alternativas y superadoras de intervención en lo público, que se filtren por los resquicios de la democracia representativa y que encuentren un campo para la experimentación en lo local. El ciudadano, con la democracia representativa del Estado-nación moderno, adquiere un “estatus legal” –conjunto de derechos–, pero queda desprovisto de un “estatus moral” –conjunto de responsabilidades– (Cortina, 1997). En el ámbito local, la apertura de espacios de democracia participativa, a partir de prácticas y experiencias concretas –en presupuestos participativos, en planificación del territorio, en diseño de espacios públicos, en diagnósticos de necesidades, en intervención comunitaria intercultural, en gestión de la diversidad u otros proyectos e iniciativas participativas–, está sirviendo de simiente para reactivar una conciencia ciudadana que, en muchos lugares y entre muchos sectores sociales, se había acomodado a la delegación de responsabilidades en los representantes públicos y la asunción de las decisiones tomadas por estos de forma mecánica.

Aunque los ciudadanos demandan cada vez una mayor implicación en definir las políticas que afectan sus vidas, y un papel más amplio en la gestión de los asuntos públicos, la participación, en la mayoría de los procesos, en términos cuantitativos, es poco significativa en comparación con el total de la población de una localidad. Junto a la progresiva reivindicación de intervención en lo público, por sectores más amplios de la sociedad, coexisten el desinterés y la apatía de otra buena parte de la población. Se imponen ciertos aspectos que actúan en contra de la participación, como el individualismo, la desconfianza, el escepticismo, la resignación, la desmotivación, la delegación, la inadmisión de responsabilidades, la falta de tiempo, la dificultad de compatibilizar la participación ciudadana con la vida cotidiana y las obligaciones diarias, la falta de formación e información de los ciudadanos o la creencia de que ya están conquistados todos los derechos –aunque en épocas de crisis, donde los derechos se recortan, resurgen las luchas sociales–.

La democracia participativa abre un camino para superar la crisis de los planteamientos de una democracia liberal representativa, que se alimenta de las fuentes de la Ilustración y el Estado Moderno (De Sousa, 2004) y que ha derivado en una especie de acatamiento de las decisiones políticas y de las actuaciones institucionales sin cuestionamiento social. O, en el mejor de los casos, con un cuestionamiento que opera como queja pero que no se traduce en acción, implicación o reivindicación práctica. En la mayoría de los casos, la praxis no es el efecto dominante y la actitud ciudadana ante aquellos aspectos o decisiones políticas de los gestores públicos, no compartidas o consideradas inadecuadas para el bien común, se refugia en retórica privada, o a lo sumo en espacios de socialización cotidiana como bares, centros de trabajo, hogar, entre otros. Es lo que podríamos llamar *desahogo de taberna*. Un desahogo que no tiene trascendencia efectiva ni promueve la ciudadanía activa, implicada y convertida en agente de transformación social. La participación permite el paso de la protesta a la propuesta, convirtiendo en acción transformadora el potencial crítico de la sociedad y evitando que se pierda la energía colectiva en *charlas de café*, resignaciones y frustración. Supone la superación del descontento desde la inacción por la acción propositiva y creativa.

Pero no estamos hablando de subversión, rebelión o antisistemismo, sino de participación ciudadana en lo público desde lo público. Estamos hablando de participación impulsada desde las instituciones democráticas, para articular a la ciudadanía con dichas instituciones, con la política y, en definitiva, con la propia democracia. Una democracia representativa que *sinergice* con la democracia participativa para mejorar la democracia como concepto, praxis y forma de organización y regulación social. La una con la otra, la otra con la una en una fusión de las potencialidades y fortalezas de cada cual. Unos representantes elegidos por los representados (democracia representativa) para que integren a tales representados en las cuestiones públicas, para las que se les encomienda la representación, haciéndolos partícipes en la gobernanza de la cosa pública (democracia participativa) desde diferentes niveles y responsabilidades.

Conviene distinguir la participación ciudadana de la participación social, en el sentido que la primera está auspiciada o promovida desde lo institucional mientras que la segunda surge de *abajo arriba*, sin una mediación de alguna administración pública. La participación social, como activismo de la sociedad civil, puede ser entendida como acción colectiva de protesta o movimientos sociales; tiene un carácter más esporádico y espontáneo e incide en el ámbito público mediante acciones relacionadas con la reivindicación política, o mediante prácticas alternativas a la democracia participativa (Astudillo, 2015). Por su parte, la participación ciudadana es un concepto vinculado a la gestión y planificación pública, que supone una participación más institucionalizada,

organizada y reglada, compatible con la democracia representativa a la que trata de complementar, pero ajustándose a la institucionalidad (Salazar et al., 2015). Es una síntesis de dos legitimidades; la legitimidad de la representación de los poderes públicos elegidos por el sistema de sufragio universal y la legitimidad de la voz del pueblo, a través de la participación en los asuntos públicos de forma directa. En el caso que nos ocupa, nos centramos en la participación ciudadana desde lo institucional.

Esta participación ciudadana encuentra en lo local un adecuado espacio de implementación, como ya se practicaba en la Grecia clásica y la antigua Roma. Entonces, los ciudadanos –se excluía de esta condición a las mujeres y los esclavos– deliberaban y decidían en asambleas locales, sin necesidad de intermediarios o representantes, lo cual era facilitado por las dimensiones de la mayoría de las ciudades, casi nunca superando los 10 000 habitantes. A nivel local –en las ciudades y los pueblos– resulta más viable y accesible la participación ciudadana impulsada desde la administración más próxima al ciudadano, y se pueden dar mayores facilidades para desarrollar experiencias reales de democracia directa. Siguiendo a Alguacil (2000): “Los gobiernos de las ciudades son los que mejor pueden identificar los problemas y movilizar los recursos para mejorar las condiciones sociales y ambientales de su territorio” (p. 171). Lo local aparece como laboratorio apropiado para la puesta en práctica de los procesos participativos, debido a la relación más directa de la administración con los administrados, a que los asuntos comunes que se gestionan incidan en la vida cotidiana de las personas y a que hay un espacio territorial y administrativo acotado y predefinido. Pueden ser grandes ciudades, siempre que se descentralice la participación y se aplique a niveles más bajos (distritos, barrios, entre otros); o pequeñas localidades donde la interacción y el alcance poblacional puedan ser más manejables. La descentralización político-administrativa, desde la lógica del principio de subsidiariedad, es un elemento fundamental para desarrollar prácticas de participación ciudadana, por ejemplo, en subunidades urbanas, si el tamaño de la localidad es excesivamente grande. Dotando a los niveles más permeables el contacto con la población de recursos y competencias, para el desarrollo de estrategias de participación ciudadana, se facilitarán prácticas de profundización democrática. Así, la participación promovida desde lo local y desde lo institucional, siempre que no se instrumentalice y se utilice con fines espurios, se puede convertir en una escuela de democracia directa.

## El camino hacia la decisión compartida

Hemos podido comprobar, con base en una larga experiencia<sup>1</sup>, que la participación en los procesos promovidos desde el ámbito público-institucional quedan, en muchos de los casos, en un nivel de consulta. Si tomamos como referencia la escalera de la participación, adaptada del modelo inicial de Arnstein (1969), para determinar los distintos niveles secuenciales hacia la participación, un primer peldaño lo constituye la información<sup>2</sup>, es decir, el derecho a ser informados. Sin embargo, esto no puede considerarse participación *senso stricto*, sino un requisito previo, una condición que se tiene que dar para que pueda haber participación. La información favorece la toma de conciencia crítica, la creación de opinión y la transparencia, pero no puede quedarse en un mero instrumento legitimador o una operación estética. La información no debe limitarse a un *yo [administración] te cuento [al ciudadano] lo que voy a hacer*; por ejemplo, una alcaldía informa a los vecinos que va a remodelar un barrio.

El segundo peldaño es el de la consulta. Ya no se da una relación unidireccional entre administración y administrados, como en el nivel de la información, sino que se permite un flujo bidireccional. Pero la consulta sobre la opinión ciudadana respecto a determinados asuntos públicos no implica compromiso o vinculación, y muchos procesos denominados participativos se limitan únicamente a consultar a los implicados y así dar un cierto barniz participativo que no traspasa el ámbito de las sugerencias, para constituirse en realidades dentro de la gestión pública. La consulta se suele traducir en un *yo [administración] te pregunto [al ciudadano] y luego haré lo que me parezca*; por ejemplo, una alcaldía informa a los vecinos que va a remodelar un barrio y hace una encuesta para conocer su opinión, aunque en el fondo no tiene en cuenta sus propuestas.

Un tercer peldaño es el de la toma de decisión, y aquí sí se puede estar hablando de participación real, efectiva y transformadora. Es decir, se le permite a la ciudadanía compartir la toma de decisiones, ejercer el derecho a decidir sobre las cuestiones que la afectan. En este nivel de participación el ciudadano, informado, consultado y escuchado, tiene la oportunidad de intervenir en un proceso de transformación social, procediendo

---

1. El autor de este artículo, en su condición de miembro de la Red CIMAS, ha formado parte de equipos de investigación en más de treinta proyectos de participación ciudadana, promovidos desde el ámbito de la administración pública local.

2. En la propuesta planteada por Gutiérrez (2006), también inspirada en Arnstein, se habla de un escalón previo en el que la participación se concibe como mera asistencia y consumo de programas, servicios, equipamientos, etcétera, que oferta la administración, dando cuenta de los distintos derechos reconocidos a nivel público, generalmente en forma de “necesidades” (salud, transporte, zonas verdes, ocio...). En este nivel, el ciudadano es considerado como un cliente-usuario de servicios públicos.

como sujeto activo y no como objeto, simple receptor o utilizado de manera instrumental. La toma de decisiones participada se trata de un *lo decidimos juntos* [administración y ciudadanía]; por ejemplo, una alcaldía informa a los vecinos que se va a remodelar un barrio y que se va a abrir un proceso participativo para discutir e integrar todas las propuestas y aportaciones en el plan de remodelación. Esta forma de actuar fomenta la reflexión colectiva y la creatividad social, se aportan más elementos de juicio y pueden surgir propuestas más transformadoras y superadoras, favoreciendo la eficacia y la legitimación.

Al final de la escalera, en el cuarto peldaño, se puede encontrar un nivel de participación no muy explorado todavía, pero donde se dan verdaderas prácticas de democracia participativa o democracia directa, y donde se habilita la posibilidad a los ciudadanos de compartir responsabilidades (Lovan, Murray y Shaffer, 2017), una corresponsabilidad a través de un reparto del poder. Hablamos de la participación como cogestión; es decir, la gestión compartida entre el sector institucional y la ciudadanía de algún asunto o actividad pública. O incluso, autogestión –un nivel superior, ya que en la cogestión el reparto de responsabilidades lo decide el actor principal, ejerciendo una mayor cota de poder–, cuando la ciudadanía organizada se hace cargo y responsable de la gestión de alguna parcela de la vida pública. No es lo más común alcanzar estas cotas de participación, pero sí se pueden apreciar algunas iniciativas que apuntan en esta línea, por ejemplo, en algunos centros sociales autogestionados. Este nivel de participación supone un proceso acumulativo de todos los peldaños anteriores de la escalera –información, consulta, toma de decisión– generando autoorganización.

Lo habitual es subir los dos primeros peldaños de la escalera (información y consulta). En muchos casos la escalada se queda ahí, produce vértigo seguir. En gran parte esto es debido, en los procesos participativos que están vinculados a la esfera institucional o que dependen de ella, a la falta de voluntad y apuesta política por promocionar e impulsar procesos de democracia participativa en la toma de decisiones y en la gestión. El proceso se estanca en una participación consultiva que se puede utilizar por parte de los gobernantes para legitimar actuaciones, dotar de cierto barniz democrático a la planificación pública y cumplir con una moda de hacer partícipe a la población en diferentes asuntos municipales; moda y demanda al mismo tiempo. La falta de una verdadera voluntad política, unida al desconocimiento de un amplio sector de los gobernantes respecto a qué es participación ciudadana, qué implica desarrollar un proceso participativo, qué condiciones se necesitan, qué recursos y capacidades hay que destinar y qué consecuencias y resultados hay que asumir, también ha obstaculizado la promoción de procesos realmente participativos e implicativos.

## Razones para caminar hacia procesos participativos

La promoción de procesos de participación ciudadana, desde las administraciones locales, genera una serie de beneficios y oportunidades tanto para las instituciones y responsables públicos como para los habitantes de los lugares administrados por tales. Si nos preguntamos por las razones para apostar por este tipo de gobernanza encontramos argumentos de carácter ético y moral. Por ejemplo, que la participación contribuye a la profundización democrática, al empoderamiento ciudadano, la corresponsabilidad y al civismo y respeto entre los distintos actores sociales. O que se puede recuperar la confianza ciudadana en las instituciones públicas. O que este tipo de prácticas intensifican el apego al territorio, la identidad local y el sentido de pertenencia comunitaria por parte de los participantes. O que constituye un contrapeso a los abusos de poder (Sánchez, 2015).

Además de las cuestiones de orden moral y ético, desde un punto de vista práctico y pragmático, la participación ciudadana ofrece mayor eficacia y eficiencia en la gestión (Fung, 2015), ya que se parte de las necesidades, expectativas y demandas sentidas por los propios beneficiarios de las políticas públicas. De esta forma, con la implicación de la ciudadanía en la definición de la realidad, de las prioridades, de las actuaciones, etcétera, las políticas se ajustarán mejor a los intereses de la comunidad. Si las necesidades son planteadas directamente por los ciudadanos, incorporando el criterio del usuario o destinatario de la labor gubernamental, y no son intuidas por técnicos o políticos, se estará en mejores condiciones de acertar en la planificación y el diseño de políticas, obras y servicios, y se aprovecharán mejor los recursos públicos, redundando en una gestión más eficiente. A eso hay que sumar la mayor creatividad que se genera con la inclusión de más puntos de vista en un proceso participativo, lo que puede redundar en la aparición de propuestas desbordantes y superadoras de las habituales posiciones dicotómicas, cerradas o estancadas en momentos de conflicto o dilema —el dilema se puede convertir en multilema, abriendo las opciones de respuesta ante una realidad determinada—.

Las propuestas de actuación pública, elaboradas por los ciudadanos, siempre que el proceso se desarrolle con las adecuadas garantías, presentan el valor de lo *real*, de lo construido con base en narrativas compartidas o confrontadas, pero que generan nuevos sentidos comunitarios. No hay un relato único, ni una mayoría representativa de participantes en términos estadísticos del total de la población, pero sí hay un camino para que todos los actores sociales se sientan conectados con alguna de las diferentes narrativas que van surgiendo y que se entrelacen con —una parte de— la metanarrativa conjunta. Cuantitativamente, no se suelen alcanzar grandes cifras de participación en los procesos locales de democracia directa, sin embargo, es probable que muchas personas ausentes se puedan sentir identificadas con las necesidades diagnosticadas y con

las propuestas planteadas por los participantes. Siempre y cuando estos participantes, desde el punto de vista cualitativo, presenten la suficiente heterogeneidad y sus perfiles sean diversos y complementarios —jóvenes, mayores, hombres, mujeres, agricultores, comerciantes, desempleados, profesionales, universitarios, sin estudios, entre otros— como para ser representativos de los diferentes sectores sociales desde un enfoque dialéctico, no estadístico. En la participación ciudadana, lo interesante es pasar de las cuentas a los cuentos, como diría Ibáñez (1994), de los números a los relatos y las narrativas incluyentes, compartidas y significantes.

Los procesos participativos institucionales, es decir, promovidos, organizados o respaldados por las administraciones públicas, no suelen ser masivos, al menos no tanto como para ser representativos del total de la población desde una lógica estadística. Sin embargo, no se debe caer en el juego numérico de la cantidad en este tipo de prácticas, propio de mediciones cuantitativas, ya que los procesos de participación ciudadana no son equiparables a las encuestas. O, en un extremo mayor, caer en el error de equipararlos con la participación en las convocatorias electorales. La valoración debería establecerse más en términos cualitativos, ya que partimos de la base de que la participación ciudadana no se trata de cifras sino de representatividad estructural y simbólica, donde la cantidad de participantes no es tan importante como la variedad de los mismos; que cualquier ciudadano tenga abierta la posibilidad de participar y ejercer ese derecho, y que si no lo hace sea por causas imputables a su propia voluntad, no a las facilidades o condiciones externas disponibles. Independientemente de la cuestión meramente numérica, el simple hecho de contar con más puntos de vista en el diseño y planificación de las políticas locales, puntos de vista de una serie de actores sociales diferentes a los planificadores habituales —como suelen ser técnicos, políticos o expertos— pero que son los verdaderos destinatarios y afectados por tales políticas, ya es un elemento favorable. Lo importante es que los distintos actores sociales de un territorio puedan ver reflejada una parte de sus realidades, sus deseos y sus expectativas, más allá de las cifras de participación; obviamente, siempre que no sean tan ínfimas que el proceso participativo derive en algo demasiado exclusivo, elitista o que esté desvirtuado en cuanto a su esencia. Y que puedan compartir los problemas percibidos y las propuestas planteadas de forma participativa, aunque no hubieran contribuido directamente con su implicación, y lo hagan a través de la voz de otros con características y necesidades similares.

La participación ciudadana va a permitir orientar la gestión pública hacia demandas reales y sentidas como tales, poniendo el foco en lo necesario y no en lo intuido, imaginado o, directamente, antojado por los poderes públicos, tratando de evitar ocurrencias que respondan a intereses adulterados que, en ocasiones, nada tienen que ver

con la vocación de servicio público. ¿Por qué, y para qué, construir un gran complejo deportivo a las afueras de un pueblo, destinando una considerable inversión económica que puede endeudar las arcas públicas, que, al tiempo, queda infrautilizado? Por qué no preguntar directamente a los vecinos si es algo realmente necesario, beneficioso, oportuno, deseable. Quizás la respuesta fuera que lo que realmente hace falta en el pueblo es una serie de pequeñas pistas deportivas, bien distribuidas y bien comunicadas a pie, en bicicleta o transporte público, donde no fuera necesario pagar una tasa por uso. ¿Por qué no preguntarle a los ciudadanos qué es lo que realmente se necesita y destinar los recursos a satisfacer demandas y problemas reales? Porque los ciudadanos que forman parte en los procesos participativos pueden ser considerados expertos convivenciales (Montañés y Gutiérrez, 2017), en tanto conocedores de su realidad y de sus necesidades. Es otro tipo de experticia, distinta a la de los políticos –basada en la legitimidad de los votos– y los técnicos –basada en la formación y sapiencia–. Pero el conocimiento vivencial de la realidad por parte del ciudadano es un capital a integrar de forma preeminente en la gestión pública, porque de él emana la materia prima con la que deberían trabajar los técnicos y los políticos. Los saberes comunes y no expertos muchas veces son objetados, o cuanto menos discutidos, menoscabando la capacidad de enriquecimiento y complementariedad que aporta la visión ciudadanista común, aunque lo haga desde otra lógica y con otros fundamentos.

No se trata de competir con la sapiencia técnica, absolutamente necesaria; más bien al contrario, se trata de contrastarla o conjugarla con otra forma de mirar la realidad social desde la cotidianidad de “los comunes”, siguiendo a Villasante (2017). El ciudadano “no experto”, en términos técnicos, aunque sí en términos vivenciales, pone en juego, en la construcción de la realidad, concepciones, intereses, expectativas y afectos desde la subjetividad objetivada y desde la interacción social, que ofrecen un prisma que es más difícil que recoja la fría objetividad científico-técnica. Las personas son “seres en situación” (Freire, 1983) y la visión del habitante es tan importante como la del técnico, el planificador o el político. Como señala Boira (2003), toda intervención en la ciudad debería partir del reconocimiento de esta pluralidad y, por tanto, de la necesidad, al menos de contar con ella como principio general. Pero el saber ciudadano debe ser confrontado con el saber técnico, por lo que el rol del técnico o funcionario público es fundamental en los procesos participativos, ya que tendrán que valorar y validar las propuestas ciudadanas con el fin de que se ajusten a los requisitos legales, competenciales, económicos y de viabilidad, necesarios para garantizar su posterior implementación. Por ello, es necesario lograr una correcta implicación del personal técnico en el proceso.

La participación ciudadana también otorga legitimidad (Fung, 2015) y respaldo social a las decisiones tomadas, en la medida en que han sido compartidas o, al menos, se ha abierto la posibilidad a la ciudadanía de implicarse en la construcción colectiva. La forma en que se toman las decisiones –por consenso, votaciones ponderadas, votaciones simples, unanimidad...– influye en la calidad del proceso participativo. Pero es cierto que, aunque los procesos participativos busquen el mayor consenso posible, la unanimidad es imposible y habrá decisiones y resultados que no satisfagan a todos los sectores sociales. Sin embargo, en múltiples experiencias de participación, desarrolladas en muchos lugares, se ha demostrado que es más fácil alcanzar cotas de consenso. Proyectos en los que se ha comprobado que esos sectores, de alguna forma disconformes con los resultados de la participación, aceptan la situación con mucha mayor afinidad y empatía, por el hecho de haber tenido la oportunidad de tomar parte en el proceso de participación-deliberación-decisión, repercutiendo en una mayor perdurabilidad y asunción de los resultados. La conciencia democrática prevalece y se pasa del ganar-perder al *gana el bien común y acepto tanto las reglas del juego como el resultado porque soy parte de ello*. En este sentido, otra de las razones para la participación ciudadana es que fomenta la visión global ante la realidad, frente a la visión parcial, y el interés general frente a los intereses particulares.

Por otra parte, la participación ciudadana mejora la comunicación e interacción entre políticos, técnicos, entidades sociales y ciudadanos, favoreciendo el aumento de la transparencia en la gestión pública. Así como la rendición de cuentas por parte de los administradores a los administrados, ya que la apertura de espacios de reflexión, deliberación y proposición, compartidas con la ciudadanía, hace que la administración tenga que poner bajo el foco público proyectos y políticas que hayan sido definidas a partir de propuestas elaboradas de manera participativa, y cuyas implementaciones van a estar sujetas a las expectativas y requerimientos de la población implicada. Por eso, otro valor que ofrece la participación ciudadana es la exigencia de más responsabilidad, diligencia y *savoir faire* a los dirigentes políticos y funcionarios públicos, que se verán cominados a cumplir con sus compromisos en pos de su propia credibilidad. Se ejerce un control ciudadano de la gestión pública y, al mismo tiempo, un conocimiento del funcionamiento de la institución/administración por parte de los administrados –cuáles son sus recursos, de dónde vienen y cómo se gestionan, cuáles son sus competencias, sus posibilidades, sus limitaciones...–. De este modo, se podrían evitar, en un extremo casi caricaturesco, planteamientos y ofertas desde el ámbito político como, por ejemplo, pavimentar el río y construir una vía de circulación sobre él, tomando por poco inteligentes a los ciudadanos y haciendo demostraciones de brindis al sol y populismos insustentables.

## Afrontar el camino de la participación con las mejores garantías

Nos encontramos, en muchas ocasiones, con una escasa cultura participativa en buena parte de las sociedades actuales, y con la necesidad de ir creando esa cultura con experiencias locales, satisfactorias y exitosas que sirvan de contagio, efecto *bola de nieve* y buenas prácticas a replicar. Por ello, se insiste en estas páginas en la escuela de democracia y ciudadanía que puede ofrecer una participación real y completa, impulsada desde las administraciones en el ámbito local.

Muchas actuaciones públicas tratan de adornarse con un maquillaje de participación, y es frecuente encontrar que tratan de responder a una *moda*, a una estética políticamente correcta o a un intento de legitimación. Este extremo resulta de difícil superación, pero lo que sí se puede es establecer una serie de criterios y prerrequisitos para que la participación ciudadana sea lo más fructífera posible, con los mejores resultados y la mayor de las satisfacciones para todas las partes. Es necesario preparar el camino de un proceso participativo para —al margen de modismos, electoralismos o, directamente, pantomimas pretendidamente participativas— recorrer un cauce riguroso que lleve hasta la verdadera codecisión ciudadana en la administración de lo común-público por los gestores electos.

A la hora de señalar algunas condiciones para el buen desarrollo de los procesos de participación promovidos desde la esfera institucional, para una participación real y completa, una primera es que la propia administración promotora esté convencida de lo que hace. La administración debe ser consciente de las implicaciones que supone iniciar un proceso participativo, de los compromisos que conlleva y de las dificultades que se presentarán en el camino, así como de los beneficios que genera tanto para la ciudadanía como para la propia administración. La voluntad política para instaurar modelos de gestión más democráticos debe anteceder cualquier proyecto que se ponga en marcha desde esta lógica. El rol del gobierno representativo, legítimamente instaurado en las urnas, es decisivo a lo largo de todo un proceso participativo, desde la disposición de ponerlo en marcha hasta la facilitación del mismo y la asunción de los resultados y su implementación. Para ello, además de voluntad política debe poner sobre el tapete medios y recursos, tanto económicos como humanos, técnicos, jurídicos y materiales. Se trata, desde la teoría de la acción colectiva, de facilitar una Estructura de Oportunidades Políticas (Tilly, 1978).

La voluntad política, además de plasmarse en la apertura del proceso, la facilitación del mismo y la asunción de resultados, debe corroborarse en el tipo de asuntos hacia los que se dirige la participación. Es relativamente sencillo para un responsable político público aplicar consultas, incluso superar ese nivel y alcanzar el de la participación en la decisión, sobre aspectos poco relevantes para la comunidad, o al menos no decisivos

para el desarrollo de la vida de las personas; por ejemplo, la elección de la mascota de las fiestas populares o de qué color se pintan los bancos de un parque. Sin embargo, la verdadera voluntad se demuestra abriendo la participación a temas de auténtico interés público y social, asuntos transcedentes para la población y su espacio habitado, como el modelo de ciudad, el urbanismo, la movilidad, la convivencia, el empleo, la educación, la sanidad, entre otros. Por tanto, una cuestión fundamental es sobre qué se permite participar. Así como el nivel de apertura, el grado de deliberación que se promueva, la transparencia y la ausencia de censura marcarán el listón del proceso. Además, si la participación no se orienta hacia las cuestiones que realmente despierten atracción ciudadana y beneficios sociales, es muy probable que la aceptación del proyecto y la implicación en el mismo se vea reducida a niveles muy poco representativos. Del mismo modo, si la participación es puntual e instrumental (Montecinos, 2017), aplicada desde un enfoque meramente utilitarista por parte de la administración, no resultará creíble y no concitará la adhesión necesaria por parte de la ciudadanía. Es decir, se aboga por una participación que no se convierta en un elemento para legitimar las actuaciones políticas desde una perspectiva de gobierno local gerencial-empresarial. Los procesos participativos requieren de veracidad y continuidad, de ser precisamente eso; procesos y no gestos aislados publicitarios, electoralistas o populistas. Igualmente, la capacidad de permanencia frente a cambios externos –cambios políticos o sucesos locales de otra índole– debería ser una cualidad presente. El establecimiento de un modelo de gestión participativo implica entender la participación de manera integral y transversal a la acción de una administración pública, aplicada de forma longitudinal para poder crear esa cultura participativa de la que adolecen tanto la sociedad, en su conjunto, como las propias administraciones, en su seno y funcionamiento.

Como se ha apuntado anteriormente, es necesario avanzar en la democracia participativa hasta los niveles de toma de decisión, superando los de información y consulta que se suelen dar con mayor facilidad, pero que no dejan de ser, en muchas ocasiones, un mero barniz participativo o ciudadanista, sin hacer una verdadera apuesta por la implicación de la población en los asuntos públicos. Alcanzar ese nivel implica el paso a la acción, es decir, que la participación sea vinculante, sea asumida por los representantes públicos y los resultados sean integrados en la acción de gobierno. El logro de resultados, es decir, la ejecución de actuaciones decididas de manera participada y su grado de importancia y trascendencia para la comunidad, es un indicador importante para valorar la eficacia de un proceso participativo. Una de las debilidades, en múltiples proyectos participativos, es que, en muchas ocasiones, todo queda en *papel mojado*, en diagnósticos y planes bien diseñados pero que no pasan de la tinta a la realidad y se acumulan

en los cajones de las administraciones públicas bajo el polvo, causando frustración y poniendo en riesgo la participación futura. O, en otros casos, las prácticas participativas se quedan en la propia realización de los procesos, sin materializarse en mejoras para la comunidad (Brugué, 2009).

Si la ciudadanía participa tiene que servir para algo, tiene que ver recompensado su esfuerzo y su compromiso, al mismo tiempo que la administración ha de cumplir con su responsabilidad y su parte del convenio con la ciudadanía. Por tanto, se deben alcanzar resultados tangibles y se deben visibilizar. La implementación de las actuaciones acordadas se considera fundamental para el éxito de un proyecto participativo, ya que refuerzan el proceso, generan confianza, motivación, credibilidad y satisfacción. Ciudadanos satisfechos y comprometidos se convierten en difusores del proyecto, aumentando su popularidad y legitimidad (Allegretti, García y Paño, 2011). No hay mejor publicidad para un proceso de participación ciudadana que el arreglo de la calle, la creación del parque, la ampliación del carril ciclista o la instalación de paneles solares en el centro cultural, que habían sido propuestos desde instancias de participación. Sin embargo, esta necesidad de resultados vinculantes de los procesos participativos choca a veces con la falta de voluntad política y la resistencia técnico-política a las propuestas ciudadanas, y cuando no es con esto lo hace con la ralentización en la ejecución por la excesiva burocracia administrativa, cuestión que también debe ser prevista, atendida y mejorada.

Otro factor que contribuye a la buena marcha de los procesos participativos es la información que se promueva. La participación ciudadana tiene como premisa fundamental la información; sin ella no puede haber participación, del mismo modo que la información por sí sola no es participación —como ya se señalaba en la *escalera de la participación*—. Es necesario que la información circule, se comparta y se socialice (Montañés y Gutiérrez, 2017). Tanto para dar a conocer el proyecto que se lleve a cabo e invitar a la ciudadanía a formar parte del mismo —difusión del proyecto—, como para crear opinión y tener elementos de juicio respecto al objeto participado sobre el que gire el proyecto, como puede ser urbanismo, medioambiente, salud, educación, etcétera; información para la toma de conciencia crítica. Los flujos informativos bidireccionales —administración-ciudadanía y viceversa— son esenciales a lo largo de todos los momentos del proceso: *ex ante* para sentar las bases del proyecto a realizar, invitar a la población a sumarse y definir, así como esclarecer el contenido, las condiciones y la naturaleza de la participación; durante el proceso para hacer devoluciones parciales de los resultados, acuerdos y alcances que permitan seguir avanzando; y *ex post* para dar a conocer los resultados finales, las propuestas ciudadanas aprobadas y los pasos que se vayan dando para su puesta en marcha.

Cuantas más personas estén informadas sobre el proyecto, y sepan que pueden participar, mayor será tal participación. Pero además de la comunicación y la información será necesario habilitar amplios y variados espacios, canales y mecanismos de participación, lo cual redundará en la cobertura y accesibilidad del proceso, es decir, el número y la diversidad de actores y las facilidades que encuentran para participar. Habrá personas o colectivos que tengan mucha disponibilidad para implicarse activamente, de manera presencial, asistiendo a reuniones, talleres, actividades, etcétera; y habrá otras que no puedan asumir tal grado de compromiso o, simplemente, no quieran hacerlo, pero sí tengan interés en dar su opinión en algún momento puntual. Es necesario habilitar mecanismos y canales de participación para todo tipo de disponibilidades e intereses. Desde los dispositivos para poder mostrar una opinión o plantear una propuesta de forma no presencial —la denominada *e-democracia* ofrece cada vez más un sofisticado sistema de participación virtual en línea que, sin lograr sustituir la participación cara a cara por la que apostamos, aporta nuevos instrumentos para integrar más voces en los procesos—, hasta la creación de órganos participativos, la convocatoria de foros, sesiones de trabajo y asambleas para dar cabida a la deliberación de aquellas personas que, con más implicación, disponibilidad o motivación, participen de manera más continuada. El objetivo es facilitar una participación para todos los públicos, es decir, en la que encajen todos los perfiles de potenciales participantes: activistas, miembros de asociaciones y entidades ciudadanas, individuos a título particular, personas con responsabilidades laborales, familiares o de cualquier otra índole que condicen o limiten su implicación, etcétera.

Los órganos y espacios participativos que se dispongan deberían caracterizarse por su horizontalidad, funcionalidad, flexibilidad y democracia interna. También es conveniente que se encuentren *despartidizados* —que no *despolitizados*—, es decir, que se puedan mantener al margen de los intereses políticos partidistas o que sean utilizados como armas electorales o para el juego político de competición. En los procesos participativos se necesita generar espacios colectivos para escuchar, desde múltiples enfoques y miradas, y posibilitar la integración del mayor número de perspectivas y puntos de vista, desde la pluralidad como enriquecimiento. Se necesita hacer un esfuerzo especial para fomentar el mejor funcionamiento posible de los procesos y órganos participativos, para que se conviertan en espacios deliberativos, informativos, formativos y de reflexión. Es decir, que se constituyan en escenarios en los que se puedan expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, realizar diagnósticos y planificaciones e intercambiar y divulgar información desde diferentes posiciones.

Para un correcto funcionamiento de los procesos y órganos participativos, será necesario cuidar el desarrollo de los talleres, reuniones y sesiones participativas que se

organicen, para lo que conviene hacer un trabajo previo –preparación, diseño, difusión, convocatoria...–, un trabajo durante –moderación, dinamización– y posterior –análisis, evaluación y devolución de información–. En este sentido, durante las sesiones de trabajo deliberativas se debe atender a tres elementos importantes: eficacia –cumplimiento de objetivos, abordar todos los temas, tomar las decisiones previstas, alcanzar los resultados esperados, cumplir los plazos...–; participación democrática –igualdad de condiciones y facilidades para participar, consideración de todas las opiniones...– y buen clima grupal –buenas relaciones personales, buen ambiente de trabajo, cordialidad, cooperación, respeto...–. En todo momento habrá que analizar cuál es el perfil del participante en los distintos espacios y órganos creados para la participación en un determinado contexto, así como los actores sociales que más están presentes y los que menos, para detectar, en el caso que existan, aquellos colectivos o grupos de población que, por alguna razón, se mantienen al margen. En algunos casos esto será imputable a ellos, porque no tengan interés o intención de participar, pero en otros la responsabilidad será del propio órgano, espacio o proceso de participación. Por ejemplo, en aquellos casos en los que el lenguaje y la terminología empleados son desconocidos o difíciles de entender para un número considerable de personas; cuando, por razones de horario, resulta difícil asistir; o si los temas y la problemática tratada resultan ajenas o indiferentes a la mayoría.

En relación con los ausentes, a la hora de abordar un proceso participativo se debe contemplar, como otro criterio para la buena marcha y la calidad del mismo, la incorporación de los colectivos y sectores sociales tradicionalmente excluidos o invisibilizados en la agenda pública. Muchas veces será necesario salir en su busca –y no convocar desde la lógica de esperar a que acudan a los encuentros, reuniones, foros o talleres que se organicen– a través de los mecanismos y las estrategias metodológicas más adecuadas, acudiendo a sus propios espacios, redes y a la organización de visitas, talleres, foros, asambleas, encuentros y reuniones específicas, para así integrar a aquellos actores que tengan más dificultad o menos predisposición para participar. La lógica, en este caso, es la contraria a la de Mahoma, se trata de ir a la montaña y no esperar a que la montaña venga a nosotros, ya que en muchas ocasiones y con determinados actores sociales eso no será posible. En este sentido, “mapear” (Freire, 1993) los actores existentes en el territorio es útil para saber quién es quién, quién está, quién falta, por ejemplo, a través de la técnica del sociograma, aplicado a las metodologías participativas<sup>3</sup>.

---

3. Para más información sobre el sociograma se puede consultar, entre otros, a Villasante y Gutiérrez (2006) y Gutiérrez (1999).

Finalmente, otro aspecto fundamental, para iniciar el camino de la participación impulsada desde una administración local, es la metodología –del griego *meta*: fin, y *ódos*: camino–. Es necesario organizar, sistematizar y regular la participación para que cumpla sus objetivos, con procedimientos adecuados para todas las partes. Una metodología que permita implicar a la ciudadanía en los asuntos comunes y en las decisiones que afectan a su comunidad, en un nivel que vaya más allá de la mera consulta, en consonancia con la democracia participativa.

Un modelo de gestión participativo supone entender la participación de manera integral y transversal a la acción de una administración pública, como se ha empezado a hacer desde hace algunos años con otros aspectos transversales de la realidad social y política –el medioambiente, el género, entre otros–. De esta forma, la administración establece un sistema que favorezca la comunicación con la ciudadanía, la transparencia, la integración de los puntos de vista de los actores implicados y la cercanía en su labor de gestión. A través de una metodología que aporte la flexibilidad necesaria en los pasos a dar, para adaptarse a nuevas circunstancias y necesidades, así como para superar imprevistos que puedan ir surgiendo. Además, se debe procurar acomodar los mecanismos participativos a cada colectivo y grupo participante. Para ello será necesario crear sistemas de participación concretos, regulados y con tiempos definidos, pero con la necesaria apertura y adaptabilidad que requiere una iniciativa de este tipo. Espacios participativos en los que se busque la reflexión colectiva, la transformación de la visión particularista y el interés propio por una visión solidaria, del bien común y que priorice el interés general.

Desde las ciencias sociales y la sociología, en particular, se ofrece un abanico de estrategias, métodos, técnicas y herramientas concretas para trabajar grupalmente en los procesos participativos a nivel local, generando reflexión colectiva y capacidad creativa –por ejemplo, flujogramas, árbol de problemas, derivas urbanas, mapas cognitivos, escenarios de futuro, sociogramas, Diagnóstico Rural Participativo (DRP), tetrálemas, entre otros–. Son metodologías participativas de investigación, e intervención, social que beben en numerosas fuentes y enfoques, que comparten planteamientos epistemológicos similares en cuanto a la construcción del conocimiento desde la transformación del objeto en sujeto: la Investigación Acción Participativa (IAP) (Lewin, 1946; Fals-Borda, 1970; Fals-Borda y Rodrigues, 1987), la Socio-Praxis (Villasante 1995, 1998, 2003), la Planificación Estratégica Situacional (Matus, 1987), el Socio-Análisis Institucional (Guattari et al., 1981), el DRP (Chambers, 1983), el ECRO (Pichón-Rivière, 1985), el Método Trascend (Galtung, 2004) o la Pedagogía Liberadora (Freire, 1967).

Tomando el caso de la IAP, la propuesta de metodología participativa quizás más extendida, el primer planteamiento que pone en juego es definir qué actores sociales

—ciudadanistas e institucionales— son parte activa en los procesos de reflexión y toma de decisiones, estableciendo una premisa fundamental: los sujetos protagónicos deben ser las personas afectadas por la realidad a abordar. En 1977, fecha simbólica de esta corriente de tradición crítica en América Latina con la celebración del Primer Simposio Internacional de IAP en Cartagena de Indias, Colombia (Molano, 1978), con el barranquillero Fals Borda como anfitrión, se sentaron algunas bases teóricas y epistemológicas importantes sobre un tipo de conocimiento que, siguiendo a Freire (1968), para ser verdadero conocimiento debe transformar la realidad. Vincular la reflexión a la acción, en un proceso en espiral de planificación, acción, observación y reflexión (Kemmis y McTaggart, 1992), y romper la separación clásica entre objeto (el investigado en el campo académico o la ciudadanía en el campo político) y sujeto (el investigador en el campo académico o la administración en el campo político), para pasar a una relación sujeto-sujeto, entendido este como sujeto-en proceso (Colectivo IOÉ, 2003), son dos de las principales aportaciones que ha dejado la IAP y que se engarzan directamente con la democracia participativa y la implicación ciudadana en los asuntos procomunes. La IAP, o cualquier otra metodología participativa —o combinación de varias—, está compuesta por elementos que contribuyen a allanar el camino en las prácticas participativas que se ponen en marcha a nivel institucional, y facilitan el logro de resultados, la optimización de tiempos y recursos, la búsqueda de consensos, la integración e inclusión discursiva y de posiciones respecto al objeto de la participación y la creatividad colectiva. Estas metodologías están al alcance de profesionales, activistas, técnicos de la administración, del tercer sector o de los movimientos sociales, para dinamizar y acometer, de manera sistémica y organizada, los procesos participativos (Cea D'Ancona y Valles, 2015). Porque la participación, entendida como se plantea en el presente artículo, es decir, no como participación social sino como participación institucionalizada, sin método es como caminar a la deriva, sin mapa.

## Conclusiones

La participación ciudadana, como concreción y aplicación práctica de la democracia participativa y como escuela de ciudadanía, incorpora una serie de valores a la gestión pública de una administración: pensamiento crítico y educación cívica de los administrados, pasar del rol de cliente al de ciudadano, habitantes que dejan de percibirse como meros espectadores o consumidores de los servicios institucionales para identificarse como actores que construyen el devenir de su comunidad, y transformación del sujeto civil pasivo en actor político activo. Todo ello traslada a la práctica,

junto con procesos más de base, de abajo arriba y de participación social, los planteamientos de la democracia participativa, superadora de la democracia representativa.

El ámbito local y la participación promovida desde la esfera institucional, siempre que sea real y completa, ofrecen un espacio propicio para el desarrollo de las prácticas de democracia directa. Se trata de un escenario adecuado para el ejercicio de una ciudadanía activa y comprometida; por las facilidades y circunstancias que reúne en cuanto a gestión de políticas públicas, la cercanía de la administración a los administrados y las posibilidades para un gobierno abierto con base en la accesibilidad, transparencia y participación (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2016).

Sin embargo, la participación ciudadana no está exenta de dificultades y obstáculos que hacen que no siempre se logren los objetivos esperados. Entre otros, cabe mencionar:

- Aspectos societales: el individualismo, el desinterés, la desconfianza, el escepticismo, la resignación, la desmotivación, la delegación, la inadmisión de responsabilidades, la falta de tiempo, la dificultad de compatibilizar la participación ciudadana con la vida cotidiana y las obligaciones diarias, la falta de formación e información de los ciudadanos o la creencia de que ya están conquistados todos los derechos.
- Aspectos locales: la falta de voluntad política, la participación como moda, maquillaje o estrategia meramente electoral, la instrumentalización de la participación, el desconocimiento por parte de los responsables y de la propia ciudadanía, falta de medios y recursos o la resistencia política y técnica a las propuestas ciudadanas.

En cualquier caso, y siguiendo a Machado, se hace camino al andar, y cualquier paso que se de en la dirección de profundizar en la democracia participativa, cualquier peldaño que se trate de subir, puede contribuir a allanar un camino que no está libre de trabas. Para ello, conviene tener en cuenta algunas condiciones o requisitos para que los procesos de participación local puedan avanzar en la mejor dirección:

- Contar con la implicación institucional.
- Superar el nivel de consulta para fomentar la participación en la toma de decisiones.
- Participar en asuntos de verdadero interés para la ciudadanía.
- Participación vinculante que ofrezca resultados y transformaciones sociales.
- Información y transparencia.
- Facilitar diversos y suficientes canales y mecanismos de participación.
- Inclusión de los sectores sociales ausentes o invisibilizados.
- Participación continuada y transversal, no puntual y utilitaria.
- Disposición de medios y recursos técnicos, económicos y humanos.
- Aplicar una metodología.

En la constelación de experiencias participativas, que se están desarrollando localmente desde la iniciativa institucional, a mayor o menor escala y con mayor o menor incidencia, se pueden encontrar muchas prácticas que no cumplen con unos mínimos criterios de participación, ni con una profundidad suficiente para generar verdaderos procesos de codecisión y empoderamiento ciudadano. Son prácticas que ofrecen un *maquillaje* orientado, más que a desarrollar procesos de implicación ciudadana en lo público, a cumplir superficialmente, y como un trámite, con el propósito de iniciar un diálogo con la población para aparentar una apertura a la coparticipación que no es real. Pero los proyectos con enfoques participativos más rigurosos, con mayor vocación de transformación social, han permitido abrir caminos hacia la democracia directa, convirtiéndose en una escuela de democracia y ciudadanía donde experimentar y desarrollar procesos que vayan más allá de la democracia representativa.

## Referencias

- Alguacil, J. (2000). Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación Social*, (119), 157-177.
- Allegretti, G., García, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Astudillo, J. E. (2015). Introducción a la participación social. *Revista Acordes*, (7), 17-20. Recuperado de <http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/GUIA-HERRAMIENTAS-PARA-LA-PARTICIPACION-SOCIAL.pdf>
- Boira, J. V. (2003). La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio? En H. Capel (Coord.), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano* (pp. 317-332). Almería: Caja Rural Intermediterránea – Instituto de Estudios de Cajamar.
- Brugué, Q. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa. En I. Celaya, F. López, S. Castel, T. Gómez (Dirs.), *Participación ciudadana...para una administración deliberativa* (pp. 55-72). Aragón: Gobierno de Aragón.
- Cea D'Ancona, M. A. y Valles, M. (Dirs.) (2015). *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial.
- Chambers, R. (1983). *Rural development. Putting the last first*. Londres: Longman.
- Colectivo IOÉ (2003). *Investigación acción participativa: propuesta para un ejercicio activo de la ciudadanía*. Ponencia presentada en el Encuentro de la Consejería de Juventud, Córdoba, España.

- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Sousa, B. (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), 341-379. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000200341](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341)
- Fals-Borda, O. (1970). *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. México: Nuestro Tiempo.
- Fals-Borda, O. y Rodrigues, C. (1987). *Investigación participativa*. Montevideo: La Banda Oriental.
- Freire, P. (1967). *La educación como práctica de la libertad*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1968). La concepción bancaria de la educación y la deshumanización, la concepción problematizadora de la educación y la humanización. *Cristianismo y Sociedad*, suplemento, edición no comercial, Montevideo.
- Freire, P. (1983). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI.
- Freire, P. (1993). *Interrogantes y propuestas*. Buenos Aires: Temas de Psicología Social.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Galtung, J. (2004). *Trascender y transformar: una introducción al trabajo de conflictos*. México: UNAM-Quimera.
- Grimmelikhuijsen, S. G. y Feeney, M. K. (2016). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, (77), 579-590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- Guattari, F., Lapassade, G., Lourau, R., Mendel, G., Ardoino, J., Dubost, J., Levy, A. y Mier, R. (1981). *La intervención institucional*. México: Folios Ediciones.
- Gutiérrez, P. (1999). El sociograma como instrumento que desvela la complejidad. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (2), 129-152.
- Gutiérrez, P. (2006). Metodologías participativas de investigación y planificación del medio ambiente. En L. Camarero (Coord.), *Medio ambiente y sociedad: elementos de explicación sociológica* (pp. 243-307). Madrid: Thomson-Paraninfo.
- Habermas, J. (1998). *The inclusion of the other: studies in political theory*. Cambridge: MIT Press.
- Hart, R. A. (1993). *Children's participation: from tokenism to citizenship*. Florencia: Unicef.
- Hernández, A. (2006). Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co-herencia*, 3(4), 37-75.
- Ibáñez, J. (1994). *Por una sociología de la vida cotidiana*. Madrid: Siglo XXI.
- Kemmis, S. y McTaggart, R. (1992). *Cómo planificar la investigación acción*. Barcelona: Laertes.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

- Lewin, K. (1946). Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34-46.
- Lovan, W. R., Murray, M. y Shaffer, R. (2017). *Participatory governance. Planning, conflict mediation and public decision-making in civil society*. Londres: Routledge.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class. And other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR, Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, (21), 1-8. Recuperado de <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>
- Molano, A. (Comp.) (1978). *Critica y política en ciencias sociales*. Bogotá: Punta de Lanza.
- Montañés, M. y Gutiérrez, P. (2017). De la IAP a las metodologías sociopráxicas. *Habitat y Sociedad*, (10), 35-52. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.03>
- Montecinos, E. (2017). Instituciones políticas y participación social en el espacio local. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (9), 3-14.
- Moscovici, S. (1979). *Psychologie des minorités actives*. París: PUF.
- Pichón-Rivière, E. (1985). *El proceso creador*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Pindado, F. (2009). La participación ciudadana, la vida de las ciudades. En I. Celaya, F. López, S. Castel y T. Gómez (Dirs.), *Participación ciudadana... para la administración deliberativa* (pp. 119-147). Aragón: Gobierno de Aragón.
- Ramonet, I. (2011). El nuevo “sistema-mundo”. *Le Monde Diplomatique*, (192), 1-2. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/318518>
- Reguillo-Cruz, R. (2003). Ciudadanía cultural. Una categoría para pensar en los jóvenes. *Renglones Revista del ITESO*, (55), 27-37.
- Roitman, M. (1998). *Las razones de la democracia*. Toledo: Sequitur.
- Salazar, A. C., Osorio, P., Arnanz, L., Astudillo, K., Mogrovejo, I. y Cumbe, M. (2015). Participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Entre la realidad y la utopía. *Revista Anales*, (57), 93-108.
- Sánchez, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51-73.
- Schumpeter, J. A. (1983 [1942]). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Nueva York: Addison-Wesley.
- Torcal, M. y Montero, J. R. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies, social capital, institutions and politics*. Londres: Routledge.
- Villasante, T. R. (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: HOAC.

- Villasante, T. R. (1998). *Cuatro redes para mejor-vivir*. Buenos Aires: Lumen-Humánitas.
- Villasante, T. R. (2003). *Sujetos en movimiento*. Montevideo: Nordan.
- Villasante, T. R. (2017). *Democracias transformadoras. Experiencias emergentes y alternativas desde los comunes*. Madrid: El Viejo Topo.
- Villasante, T. R. y Gutiérrez, P. (2006). Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 11(2). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93101102>

### Cómo citar

---

García-Montes, N. (2019). Abriendo caminos. Los procesos de participación ciudadana promovidos a nivel institucional en el ámbito local, como escuela de profundización democrática. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 11-35. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.73368>



# El monocultivo de la caña de azúcar en el valle geográfico del río Cauca (Valle del Cauca, Colombia): un enclave que desnaturaliza la vida ecosistémica\*

Germán Ayala-Osorio\*\*

*Universidad Autónoma de Occidente, Colombia*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.72452>

## Resumen

En el artículo se hace un recorrido histórico acerca del proceso de dominación y domesticación<sup>1</sup> de la naturaleza, que sirvió a los propósitos de la agroindustria cañicultora instalada en el Valle del Cauca y que extendió sus dominios al valle geográfico del río Cauca (Colombia). La lectura crítica la asume el autor desde la ecología política, y desde ese campo se le propone llamar al agroecosistema de la caña de azúcar como Enclave Artificial Desnaturalizante (EAD). Con estas categorías se expone un ejercicio reflexivo y crítico, con el que se confrontan el discurso con el que se valida a diario la plantación de caña de azúcar y la propia lógica que está detrás del monocultivo de dicha gramínea. Se trata de un artículo de reflexión, anclado en las disquisiciones propias de la ecología

---

\***Artículo recibido:** 07 de febrero de 2018 / **Aceptado:** 25 de mayo de 2018 / **Modificado:** 28 de mayo de 2018. El artículo hace parte del proceso académico de construcción del proyecto de tesis doctoral. Su elaboración responde al uso de la técnica documental, del análisis y de la interpretación de hechos históricos; además, se apoya en el análisis crítico desde la perspectiva de la ecología política. El proceso formativo en el que se ancla esta reflexión es financiado por la Universidad Autónoma de Occidente en un 80%; el 20% restante, lo asume el autor.

\*\*Magíster en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana (Cali, Colombia) y estudiante del Doctorado en Regiones Sostenibles de la Universidad Autónoma de Occidente (Cali, Colombia). Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Occidente (Cali, Colombia). Últimas publicaciones: De “invasores” a población urbanizada: encerramiento simbólico de los habitantes de Potrero Grande en Cali-Colombia (en coautoría) (2016). Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención social, (21), 181-211 y El difícil desmonte del paramilitarismo (2017). Arcanos, 1(21), 60-62. Correo electrónico: germanayalaosorio@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-6388-960X>

1. Se entiende por domesticación a las acciones que, de manera directa, permiten la transformación biofísica de los ecosistemas naturales, desde lógicas ingenieriles (obras), en la perspectiva de hacer funcional dichos ecosistemas transformados de acuerdo con las necesidades humanas, los intereses económicos y la satisfacción de las demandas sociales, ancladas, en mayor medida, a proyectos de desarrollo y agroindustria a gran escala.

política, en la búsqueda de encontrar consensos y provocar discusiones no solo alrededor de la *nueva* categoría nominativa para el cultivo de la caña de azúcar, sino sobre la sostenibilidad, alejada, por supuesto, de toda lógica de plantación, por los efectos y conflictos socioambientales que de tiempo atrás viene provocando dicho cultivo y sus prácticas industrializadas.

**Palabras clave:** caña de azúcar; desarrollo sostenible; Colombia; ecología política; monocultivo; enclave; afectaciones socioambientales; sustentabilidad.

## **The Monoculture of Sugarcane in the Geographic Valley of the Cauca River (Valle del Cauca, Colombia): An Enclave that Denatures Ecosystemic Life**

### **Abstract**

The author takes a historical tour of the process of domination and domestication of nature, which served the purposes of the sugar cane agro-industry installed in the Valle del Cauca and extended its domains to the geographical Valley of the Cauca River (Colombia). A critical reading is assumed by the author from a political ecology point of view and from that field proposes to call the agroecosystem of sugarcane an Artificial Denaturing Enclave (EAD). With this category, a reflexive and critical exercise is presented through which the discourse used daily to validate the planting of sugarcane and the logic behind the monoculture of said grass are confronted. It is an article of reflection, anchored in the disquisitions of Political Ecology, in the search to find consensus and provoke discussions not only around the *new* nominative category for the cultivation of sugarcane, but on sustainability, removed, of course, from any logic of planting, due to the effects and socio-environmental conflicts that have been provoked by this crop and its industrialized practices.

**Keywords:** Sugar cane; sustainable development; Colombia; political ecology; monoculture; enclave; socio-environmental impacts; sustainability.

### **Introducción**

En este artículo se plantea una discusión alrededor de las formas tradicionales con las que la academia, y los propios agentes azucareros, como Asocaña<sup>2</sup>, para el caso colombiano, suelen referirse al monocultivo de la caña de azúcar; como un socio ecosistema, como un ecosistema agroindustrial, agroecosistema o como agroindustria.

---

2. Se trata de un gremio que agrupa a los agentes agroindustriales de la caña de azúcar. Véase <http://www.asocana.org/>

Para sustentar la discusión se propone denominar, tanto a las prácticas desarrolladas *in situ* en las zonas geográficas en las que el monocultivo de la caña de azúcar es hegemónico, como a la disposición geométrica controlada del monocultivo mismo de la gramínea, como un Enclave Artificial Desnaturalizante (EAD). Con esta categoría nominativa se define una experiencia agrícola *naturalizada* por la presencia hegemónica de la caña de azúcar, en particular en el valle geográfico del río Cauca. Con lo propuesto, se confrontan las acciones políticas desarrolladas por los agentes privados que han apelado a todo tipo de estrategias, entre estas el *marketing agroindustrial*<sup>3</sup>, para legitimar un monocultivo que transformó el paisaje del Valle del Cauca, con efectos socioambientales negativos registrados<sup>4</sup> y analizados por investigadores y por la academia en general. Para dar sustento a lo planteado, se apela al concepto de ecología política como campo de estudio, de acción política y discursiva, con el claro objetivo de validar la categoría nominativa propuesta pero, especialmente, para exponer a la comunidad académica y a los agentes azucareros las disquisiciones que están detrás de la propuesta categorial.

En cuanto a la metodología de trabajo se hace una indagación documental a partir del cuestionamiento, a manera de pregunta, de las formas tradicionales con las que se nombra o se califica la actividad agrícola que da vida al monocultivo de la caña de azúcar. El ejercicio de búsqueda se sostiene, además del interrogante, en el tratamiento analítico y en la intención discursiva de controvertir las nomenclaturas con las que se referencian las prácticas asociadas al señalado monocultivo. Lo anterior, desde una perspectiva socioambiental histórica en la que se ancla la reflexión y la intención de *renombrar* una práctica agrícola que, al hacerse hegemónica e incontrastable, se naturaliza de tal forma que las críticas, que desde la academia se puedan hacer, revientan contra el *pararrayos de costumbre y la cotidianidad*.

---

3. Se reconocen dentro de esta nomenclatura las acciones discursivas, e incluso las actividades desarrolladas por lobistas profesionales que han logrado posicionar al gremio azucarero y al cultivo mismo de la caña de azúcar como benefactores los primeros y como benéfico el segundo, integrando de esta manera lo social y lo ambiental en una práctica agrícola criticada por los efectos socioambientales y los conflictos que en ese mismo ámbito ha generado a través de la historia.

4. Por ejemplo, los efectos negativos expresados en la desaparición de humedales y madreviejas a lo largo y ancho del valle geográfico del río Cauca. El ecosistema de los humedales “ha experimentado una drástica reducción a lo largo del siglo XX, causada principalmente por la intensificación del monocultivo de la caña de azúcar, el cual demanda cada vez más tierras para la producción. En la disminución progresiva de este ecosistema también tienen que ver factores como la contaminación por residuos químicos e industriales, así como la realización de obras de drenaje y desecación” (Perafán, 2012, p. 49). “Los humedales del país gradualmente se han ido perdiendo o alterando debido al deterioro de los procesos naturales, como consecuencia de la agricultura intensiva (presencia del monocultivo de la caña de azúcar), la urbanización, la contaminación, la desecación y otras formas de intervención” (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), 2007, p. 25).

El texto está estructurado en varios momentos, definidos por acápite, en los que se plantean antecedentes y un marco contextual, abordados a través de la revisión teórico-conceptual asociada a varios elementos disciplinares que permiten analizar, de manera crítica, las lógicas que están detrás del monocultivo de la caña de azúcar. En el primero se exponen momentos históricos precisos para dar cuenta de las formas dominantes con las que se domesticaron los ecosistemas naturales, en donde el monocultivo de la caña de azúcar se asentó. En el segundo se hace referencia a los impactos étnicos, culturales y socioambientales que deja el cultivo de la gramínea. En el tercer acápite se propone una disquisición alrededor del monocultivo como práctica agrícola, pero también como instrumento de poder y dispositivo de dominación social y ambiental. En el cuarto se exponen las circunstancias y el sentido discursivo con el que se justifica la propuesta denominativa EAD, para referirse al monocultivo de la caña de azúcar. Se cierra el texto con unas consideraciones finales.

## **Antecedentes históricos**

La siembra a gran escala de la caña de azúcar y su producción industrial, el latifundio que respalda su permanencia en el tiempo y el sentido socioambiental en el que deviene como gran plantación, son factores y elementos que hacen parte de lo que se conoce en Colombia como “el problema de la cuestión agraria”<sup>5</sup>. Desde épocas pasadas hasta nuestros días, en particular en el escenario actual del posacuerdo de paz<sup>6</sup>, la propiedad de la tierra deviene en una suerte de factor generador de múltiples violencias, disputas y luchas; así como procesos de resistencia<sup>7</sup>

5. Cuando se hace referencia al problema de la cuestión agraria en Colombia se alude, de manera directa y explícita, a los conflictos socioambientales generados por las acciones, actividades y decisiones adoptadas y tomadas alrededor del ordenamiento del territorio. Un estudiioso del tema fue el sociólogo Fals Borda (1996), que señaló “que Colombia es un país de regiones, provincias y territorios indígenas caracterizado por la diversidad cultural, étnica y ecológica. Acerarnos a esta realidad para comprenderla mejor es contribuir a solucionar los problemas que nos afectan como pueblo [...] Las entidades territoriales colombianas que se creen a futuro [...] deberían [...] acercarse en todo lo posible a realidades sociogeográficas y económicas existentes, y respetar a los pobladores y poblamientos por el mismo hecho de su ocupación espacial” (pp. 22-44). El conflicto armado interno colombiano tiene, en buena medida, un origen agrario, por la alta concentración de la tierra en pocas manos. El coeficiente de Gini señala una concentración de 0,89, entre más se acerca a uno hay mayor concentración.

6. El gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018), en representación del Estado, negoció con la guerrilla de las FARC el fin del conflicto armado interno, vigente desde 1964. La negociación de carácter político se selló con la firma de un Acuerdo Final (II), que está actualmente en la etapa de implementación.

7. Dichos procesos de resistencia se dan en el marco de la ejecución de sus proyectos de vida comunitaria, en particular para los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, a través del Proceso de Comunidades Negras (PCN), sujetos al reconocimiento de la jurisdicción especial indígena y a la propiedad colectiva rural (ley 70 de 1993). En cuanto a las comunidades campesinas, sus luchas se dan en el marco de la heterogeneidad de lo que se conoce como el campesinado colombiano.

de comunidades subordinadas –indígenas, afro y campesinos– ante acciones de ocupación, extranjerización y concentración por despojo, o por dinámicas económicas y factores políticos que garantizan hoy la presencia hegemónica del monocultivo de la señalada gramínea. Además de la ocupación de tierras baldías<sup>8</sup> con vocación agrícola, adelantadas por terratenientes, latifundistas, ganaderos y empresarios del campo como los aglutinados en el gremio azucarero. Arias (2017) expone los nuevos territorios en los que los ingenios han posado sus intereses: la altillanura.

Es importante señalar que los ingenios Rio Paila Castilla o Manuelita, han colonizado también la altillanura colombiana en los tiempos recientes, ampliando y diversificando su negocio, e intentando reproducir el mismo modelo, de altísimos impactos ambientales en una región de ecosistemas especialmente frágiles (p. 22).

Los procesos de poblamiento y la ocupación de los territorios, que desde una perspectiva jurisdiccional pertenecieron al Estado del Gran Cauca y que pertenecen hoy, en esta etapa del Antropoceno, a los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, dan cuenta de disímiles conflictos socioambientales enmarcados en relaciones de dominación ejercidas por élites y grupos de poder, con la anuencia de una institucionalidad estatal al servicio de terratenientes, ganaderos y familias tradicionales. Si bien la historia oficial y algunos historiadores no oficialistas dan cuenta de la coexistencia de modos de producción distintos –minifundio y latifundio–, anclados profundamente a proyectos de vida igualmente diferentes, ello no impide advertir la existencia de procesos de acumulación por desposesión<sup>9</sup>, o a través de artificios jurídicos y económicos sugeridos a quienes des-

---

8. En el Informe de la Contraloría General de la República, durante la administración de Sandra Morelli (2010-2014), titulado “Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana”, se lee que los ingenios Rio Paila-Castilla y Manuelita (Aceites Manuelita) acapararon tierras baldías. Para el caso del primero se trata del “Proyecto Veracruz”, con cerca de 42.000 hectáreas; y para el segundo, “los predios acumulados alcanzan la superficie de 16.829 hectáreas” (Contraloría General de la República, s. f., p. 134).

9. Existen indicios y hechos recogidos en la historia oral de los pueblos del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca, que señalan que la muerte de Harold Eder, heredero del Ingenio del Cauca, se produjo por retaliaciones de comunidades negras cuyas tierras habrían sido arrebatadas a través de diversos mecanismos, como daños a los cultivos de pancoger, acciones de vandalismo y presiones para vender. “En lo que respecta a la zona norte caucana [...] el proceso de concentración de la propiedad se acelera durante la década de los sesenta con el montaje de dos nuevos ingenios azucareros y la consiguiente expansión del cultivo de la caña [...] en 1960, en la zona de Guachené-Ortigal, había 2.906 fincas (superficie de 22.260 ha) [...] seis años después, se registró la existencia de 21 fincas menores de 5 hectáreas con un área de 1.247 hectáreas [...] el proceso de concentración de la propiedad territorial en la región ha estado íntimamente ligado a la expansión del cultivo de la caña de azúcar, el cual reviste la particularidad de su no articulación con formas de producción campesina” (Rojas, 1983, p. 32).

de tiempos inmemoriales<sup>10</sup> han establecido relaciones de inmanencia con la naturaleza, la Madre Tierra, los territorios, los recursos naturales o los ecosistemas.

Los problemas agrarios actuales<sup>11</sup> no pueden considerarse como heredados del tipo de sociedad existente en la Colonia, si tienen un anclaje histórico en una circunstancia de origen político que acompaña el nacimiento de la República: la débil acción estatal, mediada y producida en buena medida por el poder económico de familias y élites que de tiempo en tiempo lograron *hacerse* con el Estado, esto es, cooptarlo y someterlo a sus propios intereses particulares.

El historiador Colmenares (1987) sostiene que:

El problema agrario en Colombia no se deriva así de una supuesta “herencia colonial”, sino de la apertura de nuevas fronteras agrarias en el curso del siglo XIX. El examen del proceso muestra, por comparación, el agotamiento del sistema tradicional de las haciendas, incapaces de retener una mano de obra. Por esto, no debe confundirse “latifundio improductivo” con “latifundio colonial”. El latifundio colonial podía constituir una unidad productiva, la hacienda, dentro de las limitaciones impuestas por una tecnología rudimentaria, la escasez de mano de obra y la ausencia de capital. El latifundio improductivo posterior surgió de concesiones de baldíos que se sustraeran a la capacidad creativa de masas humanas desplazadas de las haciendas tradicionales (p. 46).

Lo cierto es que desde la Colonia<sup>12</sup>, las transformaciones antrópicas del paisaje natural-histórico<sup>13</sup> de los actuales territorios del sur del Valle del Cauca y el norte del

10. Se alude en específico a las comunidades indígenas existentes para antes de que se implantara el régimen colonial, y las que sobrevivieron y lograron resistir a los procesos civilizatorios echados a andar en lo que se conoce como el proyecto de la Modernidad.

11. “De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en la primera década del siglo XX se empezó a consolidar un fenómeno conocido como *land rush* o fiebre por la tierra, proceso que tiene su origen en la crisis financiera internacional ocurrida en 2008. El Banco Mundial (2011) definió claramente los agentes internacionales que demandan tierras de forma masiva en este contexto de fiebre por la tierra: multinacionales agrícolas, gobiernos, fondos privados financieros, como los fondos de pensiones, entre otros. Este tipo de actores fueron los que protagonizaron compras masivas de tierras en el mundo y llegaron a regiones como la altillanura colombiana [...] En el caso de la agricultura del siglo XXI, plantea no solo una especialización en la producción, sino una integración vertical y horizontal de los procesos, para dar valor agregado [...] es una agricultura especializada en la producción de *commodities* agrícolas” (Arias, 2017, p. 16).

12. “El rasgo más característico de la economía colonial consistió en su confinamiento en pequeños núcleos urbanos, cuya supervivencia dependía menos del tráfico comercial que de su capacidad de autoabastecimiento en ciertos recursos esenciales. Esporádicamente uno de tales núcleos podía romper el aislamiento y concentrar temporalmente un cierto grado de riqueza, como cuando se accedía a un rico yacimiento minero. El comercio interno estuvo así subordinado a las fluctuaciones y a los ritmos impuestos por la minería. En el conjunto colonial hispanoamericano la minería neogranadina del oro significó también su aislamiento relativo” (Colmenares, 1987, pp. 44-45).

13. Se alude a ecosistemas o a paisajes naturales-históricos para diferenciarlos de los socioecosistemas resultantes de procesos de intervención antropocéntrica consolidados y que, posteriormente, harán parte de lo que aquí se llama EAD.

departamento del Cauca han tenido que ver con el emplazamiento de la ganadería y la consolidación de distintos monocultivos, entre los que se cuenta el de la caña de azúcar como el dominante<sup>14</sup>, en el valle geográfico del río Cauca y en particular en el departamento del Valle del Cauca.

Sobre la propiedad de la tierra, Jaramillo (1987) señala que:

la política sobre tierras del gobierno colonial fue poco coherente y en algunos aspectos contradictoria. Aunque teóricamente estuvo inspirada en principios de justicia y en cierta razonabilidad económica, los requerimientos del fisco y la necesidad de mantener el equilibrio entre los intereses contrapuestos de los terratenientes criollos y españoles, y los de la creciente población de blancos pobres y mestizos que carecía de tierras, o los de los indígenas que veían amenazados sus resguardos, explica las vacilaciones y contradicciones de la política agraria de la Corona [...] En definitiva, y a pesar de los propósitos de la Corona, lo que primó en los territorios americanos y en la Nueva Granada, en particular, fue la gran propiedad y la concentración de la tierra en manos de grupos restringidos de hacendados y familias terratenientes. La unidad básica de la agricultura neogranadina del siglo XVIII fue la hacienda. La importancia de esta y del hacendado en la época colonial, sobre todo en sus postimerías, fue tan considerable —y continuaría siendo así a lo largo de nuestro siglo XIX—, que con buenos fundamentos puede afirmarse que ella constituyó la más importante estructura de la sociedad neogranadina, aunque no de su economía, pues en este campo debía compartir su importancia con los sectores minero y comercial (p. 61).

Tanto la consolidación del Estado nacional como la de un modelo económico fuertemente anclado al sistema capitalista, obedecen a un largo proceso histórico en el que las correlaciones de fuerza expuestas permitieron, explicaron o justificaron una serie de intervenciones de carácter económico, generadoras de conflictos socioambientales y políticos en los que se vieron involucrados grupos extensos de comunidades y pueblos, que hacen parte de los llamados subordinados, y familias con poder político y económico, pero especialmente con ventajas en el dominio de técnicas de producción agropecuaria, acceso a créditos e información privilegiada a la que solo pueden acceder quienes hacen parte del poder estatal o sus allegados, con quienes se tienen relaciones económicas. De igual

---

14. Dentro del curso de la ecología y la biología se habla de especies invasoras o agresivas, pues se vuelven dominantes en determinados territorios, hecho que termina por eliminar la resistencia de otras especies. Un ejemplo es el caso de la rana toro, introducida en la Laguna de Sonso que se convirtió en una especie peligrosa. Lo mismo sucede con tipos de pastos para ganadería que se siembran para establecer fronteras naturales o límites entre predios; terminan siendo dominantes en determinados espacios, por los procesos de competencia biológica con otras especies. Para el caso de la caña de azúcar esta gramínea se reconoce como una especie dominante, más que por procesos de directa competencia biológica con otras especies porque ha sido introducida por razones de índole económica, a través de procesos sostenidos de introducción y explotación técnica.

manera, llevaban ventaja por los tipos de representaciones sociales dominantes<sup>15</sup> positivas que lograron inocular en las masas poblacionales, y sobre las cuales consolidaron su lugar privilegiado en el dominio del Estado y en la orientación ética de la sociedad.

Ejemplo de lo anterior lo constituye la familia Eder en el Valle del Cauca, propietaria del Ingenio Manuelita. En particular, uno de sus miembros, Santiago Eder, llamado por Rojas (1983) como “Capitán de industria”, y de cuyo perfil señala que tenía

una visión del conjunto de la economía, ya sea elaborada a través de un proceso de formación profesional, ya adquirida empíricamente en la práctica de los negocios [...] se trata de la capacidad de concebir el desarrollo económico de la empresa en función de las oportunidades del mercado interno y externo, así como las oportunidades políticas a través de las relaciones con los partidos y el manejo del aparato del Estado (p. 91).

En esta medida, la información privilegiada manejada por una élite<sup>16</sup> de poder, y el largo proceso de consolidación del Estado colombiano, coadyuvó a que el monocultivo de la caña de azúcar en el Valle del Cauca se erigiera como una suerte de enclave, articulado a acciones y hechos de Estado.

Tovar (1987) señala que:

El desarrollo económico de Colombia después de 1810 osciló entre dos modelos: el que luchaba por reconstruir los fundamentos coloniales de la economía nacional y el que aspiraba a una ruptura con múltiples trabas que se oponían al desarrollo moderno. El segundo, que habría de triunfar hacia 1850, oponía al proteccionismo el libre cambio, a la intervención del Estado en el ordenamiento de la economía la defensa de la propiedad privada, y a los esfuerzos de industrialización y protección de los productos nacionales la teoría de que la agricultura y la minería para exportación deberían ser los ejes del desarrollo nacional (p. 87).

---

15. Las representaciones sociales dominantes hacen referencia a las ideas, imaginarios, relatos y acciones discursivas que, por ejemplo, permitieron que élites tradicionales fortalecieran su poder político y económico, y extendieran su vigencia como faros éticos y ejemplos a seguir para el grueso de la sociedad. Ejemplo de ello lo constituye el nombre de James Eder. “La dinámica de la acumulación no depende aquí solamente de la venta del azúcar en el mercado externo, sino también de la condición de extranjero y de la extraordinaria habilidad empresarial del señor Eder para manejar tanto la situación política interna (se hace amigo de los caudillos de uno y otro partido), como los negocios externos (representa firmas norteamericanas y europeas, se hace Cónsul del gobierno de los Estados Unidos en Palmira)” (Rojas, 1983, p. 18).

16. “Un débil capitalismo tomado por unas élites con mentalidad rentista tiene rezagos feudales [...] una democracia más formal que real, con altas dosis de autoritarismo [...] y una industrialización que no se pudo desarrollar a plenitud debido a la concentración de la tierra y de la riqueza en pocas manos, factores que incidieron impidiendo la amplitud del mercado interno. Por ello mismo, uno de los retos del desarrollo sigue siendo el logro de la modernidad en Colombia y para ello, es necesario construir una sociedad donde se respeten los derechos, y donde los modelos y las políticas de desarrollo sean incluyentes, y no como hasta ahora, modelos concentradores de riqueza y excluyentes con sectores mayoritarios de la población” (Santacruz, 2009, p. 192).

Las voces críticas<sup>17</sup> del largo proceso de consolidación del monocultivo de la caña de azúcar en el Valle del Cauca, y en particular en la zona sur de este mismo departamento, exponen de esta manera lo ocurrido con sus tierras y territorios:

En el período entre 1950 a 1985 se consolida la industria azucarera en la región, y se presenta la mayor pérdida de la tenencia de la tierra, por parte de la población afro de la región y desde 1985 hasta la actualidad, se destaca un fuerte proceso de proletarización de la población del Norte del Cauca. A partir de 1997 se desarrolla la zona industrial en esta región, donde numerosas empresas se instalan en los municipios de Santander de Quilichao, Caloto, Miranda y Puerto Tejada. El período entre 1948 y 1960, que corresponde a la violencia en Colombia, en la región del Valle del Cauca y en el Norte del Cauca, los terratenientes se aprovecharon de la inestabilidad social para apropiarse de lo que quedaba de la tierra de los campesinos negros. Luego, en los años sesenta, se masifican los ingenios, como Manuela, Castilla, Mayagüez, Río Paila, María Luisa, Cauca y La Caña, entre otros. Entre las estrategias utilizadas por los ingenios azucareros para poder quedarse con la tierra, fue la promoción de proyectos productivos agroindustriales en la población afro, y le hicieron creer a la gente que los cultivos transitorios eran más rentables que los permanentes; por lo cual deberían tumbar las fincas agroforestales y establecer parcelas con sembrados temporales. Adicionalmente, los terratenientes utilizaron otros procedimientos ilegales para apropiarse de estos territorios afro, mediante las inundaciones, quemas y aspersiones de venenos que hicieron que aparecieran nuevas plagas y enfermedades que no existían en las fincas tradicionales afro (Escuela Itinerante Afronortecaucana y Grupo Semillas, 2013, p. 2).

La caña de azúcar, entonces, como monocultivo, y los ingenios azucareros como agentes de poder económico y político, convirtieron los territorios y las territoriales del Valle del Cauca, y del valle geográfico del río Cauca, en un enorme palimpsesto, dado que anteriores territorialidades fueron borradas y remplazadas por otras formas de asumir y de relacionarse con el territorio, más articuladas a procesos de producción industrial. Esas nuevas territorialidades, a pesar de devenir empobrecidas, ambiental, relacional e identitariamente, logran sobrevivir por la fuerza del capital, por el debilitamiento de procesos comunitarios, por el uso de la fuerza coercitiva y, en varias ocasiones, por medio del uso de la violencia<sup>18</sup>.

En la historia del cultivo de la caña de azúcar se destacan elementos y circunstancias económicas, ambientales, sociales y políticas que dan cuenta del lugar que dicho cultivo

17. Pérez y Álvarez (2009) señalan que: "Todo este complejo industrial le ha conferido al sector un poder político que se traduce en una elevada injerencia sobre las autoridades, no solo departamentales, sino del nivel nacional; poder que se ha acrecentado con la producción de etanol, al mejorar su posición estratégica en la economía del país. Esto le ha dado respaldo al sector por parte del gobierno nacional en el conflicto con los corteros de caña" (p. 17).

18. Son históricas y, además, recurrentes, las acciones de recuperación de tierras emprendidas por el pueblo indígena nasa en varios puntos del departamento del Cauca. En la página web del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) se denuncian los hechos. Véase Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (2017).

fue ganando en Colombia, en particular en el Valle del Cauca. Dentro de la lógica de la historia oficial, profundamente acrítica, historiadores como Ramos (1995; 2005) recrean momentos de la llegada y la consolidación de la caña de azúcar, en estos términos:

Al entrar el siglo XVII la cañadulce en el Nuevo Reino de Granada se había extendido por las más diversas comarcas, planicies, vallejuelos, laderas y ascendido desde la costa hasta pisos térmicos de 2.000 m... la cultura cañamelera tenía un carácter industrial, entendido como la incorporación ordenada de conocimientos agrológicos y técnicos conducentes a obtener resultados económicos debidamente contabilizados. Y lo que era también importante, los terratenientes gozaban de una inserción clara en los centros de poder político... El campo está mecanizado en gran parte, las fábricas automatizadas y la administración informatizada (Ramos, 2005, pp. 49-78).

En la actualidad, el área sembrada en el Valle del Cauca alcanza las 238.204 hectáreas (Asocaña, 2017); según expertos, con tendencia a aumentar no solo dentro del territorio de este departamento sino en la altillanura colombiana, como se indicó líneas atrás, por razones asociadas a la producción de biocombustibles.

Grande (2016) señala que:

En Colombia, la producción de biocombustibles presenta un panorama optimista para los próximos años gracias al continuo crecimiento de esta industria. El etanol de caña, por ejemplo, pasó de 255,84 millones de litros en el 2008 a 362,14 millones de litros en el 2012, lo que representa un aumento del 30 % en este sector [...] En esta producción se destacan cinco plantas de etanol en Colombia, dos ubicadas en el Valle del Cauca y las otras tres en Cauca, Meta y Risaralda (p. 3).

## **El valle geográfico del río Cauca: un espacio pensado, transformado y domesticado étnica, social y ambientalmente**

En el marco de las relaciones que resultan entre sociedad y naturaleza, el territorio representa un elemento constitutivo fundamental en el que tienen lugar dinámicas que abarcan aspectos de orden político, sociocultural, económico y ambiental, entre otros, que han sido construidas y asumidas por varias generaciones a partir de procesos de transformaciones naturales, definidas dentro de un marco espacio temporal específico. El vínculo sociedad-territorio se teje, por tanto, a partir del desarrollo de diversos procesos de orden biofísico y social que se interconectan entre sí. De esta manera, los diferentes sistemas de producción asociados a las relaciones sociales y políticas contribuyen a moldearlo de acuerdo con la racionalidad ambiental dominante.

Las transformaciones ocurridas en los territorios se hacen evidentes a partir de los prolongados procesos de ocupación humana y de los usos y explotación de los recursos

ofrecidos por el ambiente natural existente. Las sociedades humanas modifican el entorno mediante las diversas actividades que realizan de manera constante, para satisfacer las disímiles necesidades de orden biológico y cultural. El nivel de afectaciones generadas al entorno natural está en estrecha relación con las formas de subsistencia y de ocupación aplicadas por los grupos humanos a través del tiempo.

Es así como las diferentes visiones y formas de organización sociocultural, económica, política y ambiental de los grupos humanos se ven expresadas en el territorio, en el marco de un proceso sociohistórico en el que ocurren diversas transformaciones que tienen lugar en distintos momentos. Desde esta perspectiva, el departamento del Valle del Cauca se constituye en un territorio caracterizado por una gran complejidad, vista desde sus dimensiones natural, espacial y cultural, que tiene a su favor una serie de ventajas comparativas en el marco del contexto nacional, a raíz de la presencia de un medio natural en el que se encuentran presentes valiosos recursos en materia de flora, fauna, agua, suelo, complementado con grupos sociales que a lo largo de muchas centurias han interactuado con este medio y desarrollado sus dinámicas de vida y cultura.

Así entonces, en la historia del poblamiento y el desarrollo económico de los actuales departamentos de Cauca y Valle del Cauca, hay que reconocer dos procesos fundamentales que facilitaron la presencia y la consolidación del monocultivo de la caña de azúcar: el primero, el proceso de dominación y domesticación ambiental, que se justificaba porque “durante el siglo XIX [...] el trópico aparece ante los ojos europeos como una región malsana donde la propagación de miasmas y enfermedades, además de un espacio infestado de bichos, insectos y fieras, ponen en peligro la salud humana” (Palacio, 2002, p. 79).

Las acciones antrópicas se legitimaban, primero, porque no había para la época una *conciencia ambiental*<sup>19</sup>, o un pensamiento ambiental que permitiera sugerir llamados de alerta o de

---

19. “El ambientalismo se forjó con una velocidad sin precedentes durante la segunda mitad del siglo XX, como reacción a los graves problemas de destrucción y deterioro ambiental. En los años sesenta y setenta se fundaron cientos de organizaciones no gubernamentales y de base especializadas en la defensa del medioambiente. Y muy rápidamente el tema ambiental penetró la agenda de las relaciones internacionales, los partidos políticos, los gobiernos, las políticas públicas y diversas organizaciones de la sociedad civil. Incluso desde muy tempranamente, empresas del sector privado comenzaron a enarbolar a la protección ambiental como una de sus responsabilidades fundamentales frente a la sociedad, unas pocas en forma genuina y visionaria, y muchas como una simple estrategia de posicionamiento en el mercado o de ‘green washing’ [...] A su vez, la necesidad de alimentar una población en crecimiento llevó a la Revolución Verde que, mediante los agroquímicos y el mejoramiento de la productividad de especies básicas como el maíz, el arroz, el trigo y la yuca, logró resolver el problema de una posible hambruna global. El éxito de la Revolución Verde fue tal que hoy no existe ningún cuello de botella tecnológico para alimentar adecuadamente toda la población de la Tierra: los desnutridos del mundo lo son por problemas de inequidad. Pero al mismo tiempo la Revolución Verde favoreció los grandes monocultivos y detonó el empobrecimiento de los suelos y la pérdida de la biodiversidad en los agroecosistemas” (Rodríguez, 2007).

atención, o enunciar actividades de mitigación por los impactos ambientales que de todas maneras producían las obras de infraestructura de la época, como por ejemplo la construcción del ferrocarril para conectar a Cali y al Valle del Cauca con el Pacífico. A las decisiones de tipo antrópico ayudaron los historiadores y la propia literatura, en la medida en que aportaban a la consolidación de ese tipo de representaciones socioambientales alrededor de una naturaleza que se erigía inhóspita y rebelde; de allí la necesidad de dominarla y domesticarla para transformar los paisajes cuyas matrices dominantes eran bosques secos y húmedos tropicales.

El proyecto eurocéntrico tuvo mucho que ver con las formas de dominación ambiental que se expresaron en Colombia, y en particular en los departamentos del Valle del Cauca y Cauca. Esa misma mirada europea aportó negativas representaciones sociales frente al tipo de gente que poblaba los diversos territorios pertenecientes al llamado trópico. Al respecto señala Palacio (2002):

El trópico no fue considerado por los europeos solo por su naturaleza, sino también por la gente que lo poblaba. Una gente a la que le costaba producir elevadas formas de civilización. De un lado, la población nativa fue representada como “nobles salvajes”, conviviendo armoníicamente con la naturaleza; y aunque esta visión tiene raíces remotas en los relatos de Colón, fue el francés Montaigne en su viaje a Brasil quien la inmortalizó. Por otro lado, se fijó una visión negativa de la gente del trópico en el siglo XIX [...] En las regiones en que el trópico es cálido pero no húmedo, se construyó la percepción, en una versión que encaja con el carácter edénico de la naturaleza, de que la población tenía una existencia fácil premiada por el carácter ubérmino de la naturaleza, que impedía o desestimulaba la consagración al trabajo. Se trataba de un lugar en que, por necesitarse menos vestido, abrigo y fuego y por salvarse de las penurias del invierno que exigían previsión, cálculo o planeación, había una tendencia a la pereza y a la indolencia. Si la gente del trópico había sido premiada por la naturaleza era reprochable moralmente. Esta actitud moral tenía un origen ambiental (pp. 79-80).

Lo señalado por Palacio calza con inusitada precisión con las negativas representaciones socioambientales con las que en Colombia, y en particular en el Valle del Cauca y el Cauca, la élite blanca se representaba a la cultura afrocolombiana, a los pueblos indígenas y a los campesinos pobres. Vistos los primeros como perezosos, los segundos como maliciosos y los demás como incómodos y poco productivos. Los agentes de los procesos de dominación social (étnica y cultural) y ambiental (sometimiento de los ecosistemas) se sirvieron de estas representaciones para legitimarlos y consolidarlos, apelando a todo tipo de instrumentos, como mandatos, directrices, discursos políticos, afinidades ideológicas y políticas públicas de claro favorecimiento a la agroindustria de la caña de azúcar y al discurso económico que de esta se deriva.

El lenguaje, en perspectiva racista, fue clave para entronizar en la sociedad, y en las lógicas pre y capitalistas, las negativas representaciones sociales que en torno a lo indígena y a lo afro se edificaron desde el ejercicio del poder político y económico, sobre la base de los procesos de dominación sociocultural y ambiental. He aquí algunas

expresiones sobre las que se fincaron los procesos de dominación cultural<sup>20</sup> que, asociados a la agroindustria de la caña de azúcar, y en general a los procesos extractivos –minería, por ejemplo–, sirvieron para justificar una agresiva agroindustria cañicultora:

“Indio, paloma y gato, animal ingrato”, “indio comido, indio ido”, “indio, mula y mujer, si no te la ha hecho, te la va a hacer”, “se le salió el indio”, “el indio y el alcaraván, apenas echan alas, se van”, “se dejó coger de indio”, “al indio, a la culebra y al zanote, dice la ley que se mate”, “indio no es gente, ni casabe comida”; nada diferente para las poblaciones afro, pero con menos imaginación: “negro, mono, grone, groncho, negrada, cabeza, zambo...”. Los primeros, los pueblos originarios, son marginados en su territorio ancestral. Los segundos, sujetos víctima de la afrodiáspora, tratados como espectros denigrados en su doble destierro eterno de muerte (el mismo donde hicieron prosperar plantaciones y fortunas ajenas) (Gómez, 2015, pp. 18-19).

Lo cierto es que las acciones de dominación sociocultural y ambiental, que arrastran los procesos de poblamiento y de instauración de la economía capitalista en el campo, están fuertemente ancladas al período de la Conquista de América por parte de España y, sucesivamente, a la institucionalidad colonial y su continuidad con el proyecto modernizante de la República. Dicho proceso continúa hoy, en el marco de un Estado<sup>21</sup> que exhibe una débil institucionalidad<sup>22</sup> y que opera en las condiciones que im-

---

20. A las expresiones registradas por Gómez (2015) hay que sumarles las siguientes, en contra de la población afrodescendiente, que el autor ha escuchado en conversaciones y comentarios en diversos espacios sociales: “negro, ni el teléfono”, “ni el aguacate es fruta, ni el negro es gente”, “negra ni la noche” y para terminar, una especie de “adivinanza racista”: ¿saben por qué los negros y las negras tienen el culo tan grande? Porque se la pasan sacándole el culo al trabajo.

21. La institucionalidad recoge los elementos y factores culturales que rodean los ejercicios de la función pública –operación del Estado– y los de la función particular –operación privada de actores de la sociedad civil en el mercado–. Ejercicios cuyos resultados se expresan en condiciones y circunstancias que garantizan, por un lado, la legitimidad del Estado, por el otro, coadyuvan o no a la consolidación de una idea más o menos universal de lo público –lo que nos interesa a todos– con un Estado débil y precario como el colombiano, que opera bajo la influencia de un *ethos mafioso* que disímiles élites de poder y el grueso de la sociedad comparten. La institucionalidad deviene igualmente endeble y deleitable por la acción simbólica y práctica de ese *ethos mafioso* y, por supuesto, por el sentido negativo y empobrecido que de lo público tienen los colombianos en el momento, por ejemplo, de exigir sus derechos, discutir asuntos de interés general o reflexionar en torno a otros que comprometen las relaciones entre el Estado y la sociedad pública.

22. Marco Palacios (1994) sostiene que “desde sus orígenes el Estado republicano se había mostrado incapaz de asegurar la estabilidad política. Los partidos y sus facciones luchaban por conducir administraciones en bancarrota crónica [...] la fragilidad de la administración pública puede explicarse en buena medida por su incapacidad de extraer impuestos a las clases propietarias que, con diversas razones y ardides, redujeron el reino de la ciudadanía a los electores calificados y ampliaron el universo de contribuyentes a todos los consumidores” (pp. 44-46). En esa misma dirección se expresa Daniel Pécaut (2001), quien sostiene que: “La fragmentación del territorio y del poder político no es una situación nueva en Colombia, pero en el marco de la correlación de fuerzas que prevalece después del 9 de abril (1948), se hace aún más notoria y comporta otras implicaciones. La ausencia de regulación estatal, la crisis de la simbólica nacional, el poder gremial: todo esto contribuye a que la correlación de fuerzas se manifieste por intermedio de redes descentralizadas de dominio que pueden ser los lazos del clientelismo, el control directo ejercido sobre la fuerza de trabajo o la subordinación de la política a las autoridades locales” (p. 586).

pone la globalización económica y el tutelaje que sobre este ejercen organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Afirma Gómez (2015) que:

Con la conquista de América se inaugura la Modernidad europea, los mitos raciales e, incluso, los conceptos de centro y periferia que, aún en nuestros días, utilizamos para explicar las dinámicas de exclusión, en dependencia excesiva de una mirada eurooccidentalista que supone el centro en los grandes núcleos de desarrollo capitalista (Europa y Estados Unidos) e imperial (excluyendo a las llamadas economías emergentes y a culturas tan milenarias como dinámicas) y la periferia en un conjunto de naciones a las que se priva de su propio nombre al reservarles términos una vez más homogeneizadores como Tercer Mundo o Países en Desarrollo (así, de forma genérica) (p. 73).

Los desarrollos tecnológicos, la visión misma de desarrollo y las relaciones establecidas con la naturaleza dan cuenta de un modelo dominante con el que se justifican todo tipo de intervenciones en el medio natural, sin que medie, en muchas ocasiones, la intención de conocer, con certeza científica, los impactos socioambientales de una práctica agrícola a todas luces insustentable, como es el monocultivo en general y, en particular, el de la caña de azúcar. Se trata del proyecto de la euromodernidad.

Mora-Osejo y Fals-Borda (2002) señalan que:

la linealidad implícita de este modelo desconoce la complejidad y elevada fragilidad del medio tropical, en donde la intervención humana sobre el medio, tal que se ajuste a la condición de sustentabilidad, requiere del conocimiento contextualizado que tenga en cuenta la interrelación sistémica de las mencionadas características, así como las igualmente complejas interrelaciones de las comunidades multiétnicas y multiculturales de la sociedad (p. 8).

Así entonces, desde el lenguaje, el discurso del desarrollo y los ejercicios representacionales, a partir de una élite de poder, se viene agenciando la práctica del monocultivo de la caña de azúcar, entendido por investigadores y académicos como parte de lo que se conoce como agroindustria, socioecosistema o agroecosistema. Más adelante se exponen las razones por las que se propone llamar a dicha práctica agrícola EAD.

## **Sobre el monocultivo y la caña de azúcar**

En este apartado del artículo se propone una disquisición alrededor del monocultivo como práctica agrícola, y a la caña de azúcar como un monocultivo problema, en una perspectiva crítica insoslayable que insiste en lo que diversos autores, referenciados

líneas atrás, han señalado alrededor de los graves<sup>23</sup> efectos sociales, ambientales, culturales, económicos y políticos que dicho monocultivo genera de tiempo atrás.

Durante varios años se oyen, en diversos ámbitos y escenarios públicos, fuertes críticas contra la práctica del monocultivo, en particular contra la caña de azúcar, el café y, recientemente, la palma africana; todos cultivos amparados en la legalidad y en una institucionalidad presta a modernizar lo que se supone atrasado o premoderno, normalmente asociado al campo; en la ilegalidad encontramos la marihuana, la coca y la amapola. La disquisición que aquí se propone no busca proponer alternativas, solo busca, a partir de un ejercicio del pensamiento, reflexionar alrededor de algunos de los sentidos o perspectivas desde las que podemos comprender el lugar, simbólico y físico, que tiene dicha práctica en un país catalogado como biodiverso y culturalmente diferenciado.

Así entonces, el monocultivo, como experiencia agrícola, constituye una acción transformadora económicamente rentable para unos pocos, y por eso viable y quizás perenne<sup>24</sup> en el tiempo, a pesar de los constantes llamados a que se reverse la presencia hegemónica del cultivo de la caña; en cuanto a lo social, el monocultivo resulta controvertible y controvertido en la medida en que genera y exacerba conflictos sociales y múltiples procesos de resistencia en comunidades afro, campesinas e indígenas<sup>25</sup>. Desde una perspectiva ambiental, esa misma práctica y experiencia agrícola

---

23. Según los investigadores Pérez y Álvarez (2011), “la gran dinámica de consumo de agua por parte del sector cañero ha producido una importante competencia por el recurso hídrico, la cual se acentúa en épocas de verano, y al centro y sur de la región donde se concentra la actividad cañera. Esta competencia por el recurso se extiende, además, hacia el uso del agua de los acuíferos. La relativa baja pluviosidad de la zona plana (1.400 mm/año), frente a los grandes requerimientos de agua de la caña de azúcar, y la fragilidad de estos acuíferos por sus características hidrogeológicas (Medina et al., 2005), ponen en riesgo la sostenibilidad del recurso hídrico tanto superficial como subterráneo en la región. El alto nivel de concentración del recurso hídrico en manos de los cañicultores es corroborado por la distribución de las concesiones de agua, tanto superficiales como subterráneas, para los diferentes usos en la cuenca del río Cauca, perteneciente al departamento del Valle del Cauca” (p. 25).

24. A partir de 2005 se inició la producción de etanol. Entonces, ya existen ingenios azucareros y alcoholeros, lo que hace que el clúster del azúcar se consolide aún más.

25. Los conflictos de tierra vigentes entre miembros del pueblo indígena nasa y el ingenio del Cauca, en municipios de Florida, en el Valle del Cauca y Miranda, Corinto y en cercanías al resguardo La María, en el departamento del Cauca, exhiben claramente la persistencia de la problemática de la concentración de la tierra en Colombia. Para completar esta información véase “Una pelea sin fin en Cauca” (2015) y Céspedes (2015). Especialmente, se reconocen conflictos socioambientales y acciones colectivas en el norte del Cauca, a diferencia de lo que puede suceder, por ejemplo, en el sur del Valle del Cauca, en particular en municipios como Florida y Palmira. Salvo el conflicto laboral por la huelga de corteros en 2008, en estas municipalidades hay latentes conflictos entre comunidades e ingenios, pero alcanzan las dimensiones que se expresan, por ejemplo, cuando la comunidad indígena nasa ha intentado invadir tierras del Ingenio del Cauca para recuperarlas, de acuerdo con el proceso de liberación de la Madre Tierra.

resulta evidentemente no ecosistémica, ya que el mismo monocultivo<sup>26</sup> deviene con un carácter artificial que le impide dialogar con ecosistemas que se han mantenido en el tiempo; dadas las grandes extensiones de los sembrados de caña dicho intercambio sistémico es difícil de evaluar. Es decir, los intercambios biológicos que de forma natural se dan entre ecosistemas, como el tránsito de especies e intercambios energéticos ecosistémicos, se ven interrumpidos abruptamente por la presencia avasallante y hegemónica de la señalada gramínea.

Así entonces, el monocultivo en general deviene en una negación ambiental, en el sentido en que borra conexiones, funciones y relaciones ecosistémicas. Por ese camino, se modifican sustancialmente paisajes sobre los cuales diversas comunidades establecieron, muy seguramente, vínculos culturales y, por tanto, unas emocionalidades sobre las que pudieron soportarse ideas primigenias alrededor de lo sustentable, entendido este vocablo como el resultado de una relación inmanente entre seres humanos y los ecosistemas que el monocultivo aniquiló durante su proceso de instalación, tal y como lo define Santos (2000):

En cada fracción de superficie de la Tierra, el camino que va de una situación a otra se realiza de manera particular; y la parte de lo “natural” y de lo “artificial” también varía, así como cambian las modalidades de su ordenamiento. Podemos admitir que la historia del medio geográfico puede ser, *grosso modo*, dividida en tres etapas: el medio natural, el medio técnico y el medio técnico-científico-informacional (p. 197).

Además, el monocultivo recrea una nueva estética que aleja al ser humano de la posibilidad de contemplar la variedad de plantas y animales que compartían y coexistían antes de su llegada. Eso sí, hay que decir que esta nueva estética, muy particular por cierto, no solo resulta diametralmente opuesta a la que de forma natural expresaron los pobladores cercanos a los paisajes y a los ecosistemas que remplazó el monocultivo, sino que sirve de dispositivo ideológico a procesos más amplios de homogeneización cultural asociados, por ejemplo, a las concepciones de desarrollo y progreso. Un monocultivo, igualmente, constituye un cultivo en el que la figura del campesino no tiene cabida, porque ya no se necesita: o la máquina lo remplaza o el

---

26. “La fertilidad de los suelos se refiere a la habilidad del suelo para soportar el crecimiento de las plantas. Ella es producto de la estructura física, la cual determina la aireación, la capacidad de retención de agua y la penetración de las raíces y de su fertilidad química, es decir, de la habilidad para suministrar nutrientes a las plantas. Tanto las características físicas como las químicas y las biológicas tienden a deteriorarse debido al cultivo de cosechas y la remoción en los productos cosechados” (García, 2009, p. 29).

cortero viene siendo la imagen pauperizada de ese viejo campesino, convertido en trabajador, proletario, operario o jornalero<sup>27</sup>.

El carácter artificial del monocultivo afianza el poder transformador del ser humano y valida la lógica del sometimiento sobre lo natural –ecosistemas poco transformados–, erigiendo a la técnica y al desarrollo, por ejemplo, en materia de mejoramiento de variedades, en deidades que, como faros, aún iluminan a quienes fungen hoy como abanderados del desarrollo agroindustrial. Si se examinan con cuidado los efectos negativos que dicha práctica agrícola tiene sobre la vida de los campesinos, las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas y, por supuesto, los problemas generados, por ejemplo, por la explotación excesiva del agua, tanto de las aguas superficiales como de las subterráneas, se puede entender la inconveniencia socioambiental de insistir en este tipo de prácticas y modelos agrícolas. Al final, el monocultivo, en cualquiera de sus manifestaciones como el café, la caña o la palma africana, siempre estará asociado al triunfo de dos tipos de racionalidades, la capitalista y la que deviene asociada a la técnica, que se oponen a las racionalidades socioambientales de aquellos pueblos primigenios que, a través de la historia, establecieron relaciones inmanentes o consustanciales con los territorios y ecosistemas naturales.

Esta gramínea es, entonces, la negación de lo ambiental desde una perspectiva socioecosistémica. Es decir, este monocultivo es una deformidad paisajística en la medida en que enrarece el goce visual, haciendo que quien recorre el lugar, por ejemplo en el Valle del Cauca y en el norte del Cauca, encuentra un paisaje artificial que, desde el punto de vista mental, resulta agotador y fatigante para quien está acostumbrado al deleite de paisajes variados en los que conviven biomas y diversidad de cultivos. Así mismo, la plantación de caña de azúcar es un particular sistema emergente, artificial, que se yuxtapone a las relaciones, conexiones e identidades que fluían funcional y estéticamente dentro de territorios ocupados desde otras lógicas y símbolos del poder humano. Se trata de una matriz yuxtapuesta sobre relaciones ecosistémicas que bien pueden ofrecer, permitir y establecer otros tipos de relaciones, valoraciones y apreciaciones.

Para insistir en el empobrecimiento de la experiencia agrícola con la caña de azúcar, se hace una extrapolación conceptual de la categoría del No lugar propuesta por Augé (1992) para señalar que el monocultivo de la caña de azúcar genera No lugares, en el sentido en que

---

27. “La locomotora del agro de Santos (presidente colombiano, 2010-2018), coincide con la denominada Agricultura del Siglo XXI. Una agricultura ‘moderna’, donde se prioriza la escala de producción, en grandes volúmenes de inversión, con una pretendida sostenibilidad ambiental y donde los pequeños productores (ya no denominados campesinos) ‘solo pueden subsistir en el campo’ si se asocian con grandes inversionistas” (Arias, 2017, p. 15).

los territorios ocupados por esta plantación devienen profundamente ahistóricos, deshumanizados, deshumanizantes y con el enorme poder de tachar las huellas relationales-ambientales, las identidades y la historia misma de las territorialidades que desplazó y que fueron construidas y recreadas por comunidades que, asentadas de tiempo atrás, debieron abandonar sus territorios y el sentido mismo de sus vidas, para quedar debajo del trabajo mecánico de las recolectoras de caña o por las pisadas enajenadas de los corteros<sup>28</sup>.

En las tierras y territorios que hace años ocuparon las comunidades afrocolombianas, campesinas e indígenas y en los que hoy solo hay caña de azúcar, brotaban territorialidades propias de un ejercicio de apropiación espacial, resultado de movimientos simbólicos con los que el territorio lograba ser transformado y convertido en un constructo social, asociado y conectado a cosmovisiones propias de las comunidades negras y los pueblos indígenas, especialmente.

Con la llegada de los ingenios azucareros y la expansión del monocultivo se negaron y se fracturaron las territorialidades construidas históricamente, a través del despojo o procesos de compra, resultados de presiones<sup>29</sup> de todo tipo. La premisa que guio los ejercicios de ocupación y despojo estaba asociada a una racionalidad económica con la que se calificaron como improductivos los procesos agrícolas emprendidos por dichos grupos humanos. Con este mismo principio se afectaron los cuerpos de agua, como humedales, madreviejas y meandros, considerados como obstáculos a la idea de desarrollo sobre la que se sostenía el interés de promover ese tipo de plantación.

Digamos entonces que la imposición de dicha racionalidad abrió el camino para la consolidación de los No lugares de los que habla Augé (1992). Esto es, lugares que vaciados de sentido simbólico comunitario quedaron a merced de las lógicas de máximo aprovechamiento, a través de la negación, por ejemplo, de principios de rotación de cultivos y de relaciones de inmanencia. Lo contrario a un No lugar, según Augé<sup>30</sup>, es el lugar

---

28. Si bien existen procesos organizativos desde la perspectiva de varias comunidades, el poder económico y político alcanzado por las élites de este conglomerado posibilitan acciones de cooptación no solo del Estado y de la función pública, sino de líderes sociales, otrora convencidos de la necesidad de reivindicar sus derechos.

29. Por ejemplo, el uso del glifosato a través de la aspersión se ha consolidado como parte de las estrategias para aburrir a los campesinos que viven en pequeñas parcelas, con el propósito de que vendan su tierra y se pueda ampliar la frontera agrícola azucarera (Hurtado, 2018).

30. “Si un lugar puede definirse como un lugar de identidad, relational e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relational, ni como histórico, definirá un no lugar [...] la sobremodernidad es productora de no lugares, es decir, de espacios que no son en sí, lugares antropológicos y que, contrariamente a la modernidad baudeleriana, no integran los lugares antiguos: estos, catalogados, clasificados y promovidos a la categoría de lugares de ‘memoria’ [...] El lugar y el no lugar son más bien polaridades falsas: el primero no queda nunca completamente borrado y el segundo no se cumple nunca totalmente: son palimpsestos donde se reinscribe sin cesar el juego intrincado de la identidad y de la relación” (Augé, 1992, p. 44).

de la identidad, de lo relacional y de la historia. De allí que el monocultivo de la caña de azúcar se erija en una triple perspectiva, en un cultivo que expresa la máxima capacidad humana para fragmentar y dominar territorios y ecosistemas que sobrevivían bajo condiciones de interacción y conexiones naturales; como un dispositivo sociocultural capaz de empobrecer identidades o de reducirlas a partes inconexas, que gravitan en diáspora hasta ser olvidadas por la historia oficial; y en un paisaje artificial, homogéneo y monótono que bien puede dar cuenta de las bases ideológicas, los sentires y las formas particulares de representación del espacio de quienes lo agenciaron y lo impusieron como una variable importante para alcanzar un determinado desarrollo económico, y con este adentrar al país a estadios de modernización.

### **Caña de azúcar: Enclave Artificial Desnaturalizante<sup>31</sup> (EAD)**

Como se señaló en la presentación, las disquisiciones en este acápite están fundadas, teórica y conceptualmente, en los aportes de la ecología política, campo que el autor reconoce como óptimo y legítimo en la medida en que promueve procesos cognitivos de cuestionamiento a los discursos y a los mismos actores y agentes sociales, económicos y políticos comprometidos en la expansión y en la consolidación del cultivo de la caña de azúcar, en particular en el valle geográfico del río Cauca.

Para Enrique Leff (2003), la ecología política:

Es la construcción de un nuevo territorio del pensamiento crítico y de la acción política. Situar este campo en la geografía del saber no es tan solo delimitar su espacio, fijar sus fronteras y colocar membranas permeables con disciplinas adyacentes. Más bien implica desbrozar el terreno, dislocar las rocas conceptuales y movilizar el arado discursivo que conforman su suelo original para construir las bases seminales que den identidad y soporte a este nuevo territorio [...] La ecología política construye su campo de estudio y de acción en el encuentro y a contracorriente de diversas disciplinas, pensamientos, éticas, comportamientos y movimientos sociales (p. 18).

Por lo anterior, este documento se inscribe dentro de este reciente campo de luchas ideológicas, políticas, económicas, sociales y culturales encaminadas a proponer un futuro sustentable y, de esa forma, reversar el actual modelo de desarrollo, amparado en el unívoco

---

31. Es posible acotar la nueva nomenclatura con la que se propone rebautizar la práctica agrícola cañicultora en el término Enclave. Sin embargo, se insiste en el acompañamiento de los vocablos Artificial y Desnaturalizante porque sobre el clúster del azúcar, con sus dinámicas propias del poder económico, político y social aterrizzadas y evidenciadas en el cultivo, cosecha y reproducción en campo de dicha gramínea, deben establecerse lecturas sistémicas –es un sistema abierto– y complejas –desde la perspectiva de la complejidad–, que se aseguran con la denominación propuesta: EAD.

proyecto de la Modernidad o de la modernidad europea. Confrontar, contrarrestar esas lógicas, criticarlas y proscribir las hace parte de las discusiones en el marco de la ecología política.

En la literatura académica relacionada con el medioambiente y el estado de los recursos naturales, e incluso, en escenarios de discusión política sobre los impactos que produce el monocultivo de la caña de azúcar, suele llamársele a las plantaciones y al proceso mismo de producción del azúcar agroecosistema, ecosistema emergente, ecosistema cañero o socioecosistema diseñado, tal y como lo llama el investigador Uribe (2014), entre otras acepciones que si bien apuntan críticamente a su avasallante presencia, al insistir en llamar a dicha práctica agrícola como lo vienen haciendo, dejan de lado asuntos que intentan evidenciar o rebautizar dicho monocultivo como EAD.

Al incluir la nomenclatura ecosistema en las formas tradicionales, como se llama actualmente al monocultivo de la caña de azúcar, de inmediato se piensa en relaciones de tipo natural, en servicios ecosistémicos, en relaciones ecosistémicas y hasta en valoraciones estéticas que ocultan la homogeneidad del monocultivo y la hegemonía misma de la plantación. Igualmente, hacen pensar en conexiones ecológicas fundamentales y en el establecimiento de otras de especial valor ambiental y ecológico, en paisajes transformados por el ser humano.

Como parte de todo proceso interpretativo, como el que se exhibe en este artículo de reflexión, se propone, como ya se dijo líneas atrás, la siguiente acepción con la que en adelante se llamará a la plantación o al monocultivo de la caña de azúcar: EAD, especialmente para el caso dado en el valle geográfico del río Cauca.

Al hablar de enclave se devela el carácter preponderantemente económico e industrializado de dicha práctica productiva, incluyendo, por supuesto, todo el encadenamiento que el clúster cañero ha logrado establecer para la producción de azúcar en esta región. Por ejemplo, las áreas sembradas en 2016 alcanzaron 238.040 ha; en cuanto a la producción de bagazo, se producen, anualmente, más de cinco millones de toneladas (Asocaña, 2017).

Además, subsiste una realidad económica y política. El enclave está respaldado por un poderoso gremio económico con capacidad de presión política, y parte sustancial de las lógicas de un Estado capitalista que debe, en doble vía, ocuparse por garantizar condiciones de sostenibilidad ambiental, sin olvidar el crecimiento económico y el ofrecimiento de garantías de protección a sectores de la industria, en particular al sector agroindustrial. El crecimiento y la consolidación de este clúster se da en términos de una conveniente diversificación, en la medida en que se ocupa de participar en otros sectores de la producción y de los servicios para extender en el tiempo un tipo de dominación socioambiental, económica y política. Es decir, el clúster se hace cada vez más sostenible económica y políticamente, pero arrastra problemáticas como el consumo extensivo de agua, que lo hacen insustentable.

Se busca, con el vocablo enclave, señalar que se trata de la inserción, en un territorio, de un poderoso clúster y de una actividad económica y agrícola subsidiada por el Estado, con efectos socioambientales, económicos, culturales y políticos que resultan determinantes en las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. De acuerdo con Leff (2003), el proceso histórico de apropiación de la naturaleza obedece no solo a la lógica de la economía capitalista, sino a las acciones discursivas a través de las cuales se nombran las cosas, las prácticas y los fenómenos.

La ecología política emerge en el *hinterland* de la economía ecológica para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía (p. 19).

Como lo indica Giraldo (2018):

La crítica hacia el proyecto del desarrollo es mucho más que una cuestión semántica. Supone cuestionar el régimen moderno de producción de verdad sobre los sistemas agroalimentarios, entendiendo que el conflicto político que libra, es, ante todo, un conflicto con el proyecto cultural de la modernidad y el orden simbólico que sustenta las significaciones metafísicas del agronegocio extractivo (p. 13).

Así entonces, al hablar de enclave no solo se hace referencia a los profundos cambios en el paisaje, pérdida de ecosistemas boscosos y humedales, en las relaciones entre ecosistemas naturales y los sembrados de caña de azúcar, controlados y geométricamente establecidos y diseñados, sino al inicio de una etapa a la que el ser humano parece condenado a llegar: la posnaturaleza<sup>32</sup>.

---

32. "Por ese camino, lo hecho por el ser humano en el planeta no es más que un proyecto de vida paralelo al que inicialmente le ofreció la Naturaleza, sobre el que se sostiene el norte al que la actual civilización apunta: la postnaturaleza. Esto es, la creación de entornos artificiales y artificiosos que darán lugar a lo inhumano, en la perspectiva de Lyotard, como correlato de un desarrollo científico que ya se erige, junto al mercado, como una fuerza incontrolable. Con el escenario de la postnaturaleza el ser humano logrará superar la angustia moral y ética que le generan aún los efectos de un desarrollo económico avasallante. De esa manera, tomará distancia definitiva de lo Natural –de lo que queda–, para entrar de manera irreversible en la búsqueda de un mundo artificial en el que pretende sobrevivir sin la angustia de tener que cuidar ecosistemas naturales, depositando de esa manera su firme confianza en el ingenio humano. En la postnaturaleza, como escenario de una ciencia sin límites, serán otras las angustias para un ser humano que sabe que todo lo que haga podrá justificarlo, explicarlo y legitimarlo con el lenguaje, en un marco cultural propicio para el sostenimiento discursivo de todo lo que acontezca en ese estadio en el que el Hombre continuará buscando el sentido de su existencia" (Ayala, 2018).

Cuando se usa el término artificial<sup>33</sup> se está haciendo referencia a la construcción de un sistema productivo que soporta sobre su historia la transformación y el sometimiento de ecosistemas naturales-históricos de gran valor ecológico y ambiental, a partir de técnicas y diseños antropocéntricos que se han yuxtapuesto sobre el entorno natural. Son estos, para el caso del valle geográfico del río Cauca, la pérdida de humedales<sup>34</sup> y la propagación de la caña de azúcar, que la convierte en una plantación abrumadora-opresora desde el punto de vista ecológico y de la valoración del paisaje, en tanto que el mismo cultivo se erige como la matriz principal, sin la presencia de parches que rompan con la uniformidad paisajística que propone y que asegura dicha plantación.

Así entonces, la artificialidad está en que esta práctica, desde la lógica del clúster<sup>35</sup> azucarero, y el monocultivo mismo, suponen un proceso dominado por la técnica y el uso de la ciencia genética aplicada, por ejemplo, para hacer más eficiente la producción de azúcar en tiempos cada vez más cortos, a través de especies mejoradas genéticamente<sup>36</sup>. La recolección maquinizada, el uso de madurantes químicos, la quema del forraje y el procesamiento mismo del producto para obtener finalmente el azúcar y

---

33. Lo artificial también toca aspectos humanos como el consumo y las formas de estar en el mundo. Por ejemplo, un mundo cada vez más artificial es aquel que poco o nada necesita de la naturaleza, de los entornos naturales. Por el contrario, la realidad virtual es quizás el elemento más visible de esta artificialidad, que consolida el distanciamiento del ser humano de la naturaleza, como una especie que es.

34. Sobre el Estado de los humedales, la CVC (2012) señala: “El alto río Cauca, a su paso por el departamento del Valle del Cauca, conforma lo que se denomina el Complejo Hidrológico del Valle Geográfico. Debido a su formación meándrica y a la dinámica del río, se forman, a lo largo de su recorrido, depósitos en forma de herradura que reciben el nombre de madreviejas. En la década del cincuenta existían 15.286 hectáreas de humedales léticos en el departamento del Valle del Cauca, a finales de los años sesenta, el 88 % de ellos había desaparecido, principalmente por la adecuación del espacio para la expansión de los monocultivos de la caña de azúcar, desconociendo los atributos, productos y funciones que cumplen estos ecosistemas. Los principales problemas o amenazas que enfrentan los humedales son: desecación y drenaje, contaminación, disposición de residuos sólidos y escombros y colmatación, además de otros impactos negativos ocasionados por la construcción de obras civiles. En la actualidad, hay 49 humedales léticos, remanentes del complejo hidrológico del alto río Cauca, con aproximadamente 2.500 ha y 2.000 ha de la laguna de Sonso”.

35. La artificialidad toca la dinámica económica, asociada a la especulación financiera, inmobiliaria, pero en particular, a mecanismos artificiosos como los que se ponen en marcha en el mercado de divisas y la definición de valores de cambio.

36. En el valle geográfico del río Cauca, desde tiempos tempranos, años treinta, se empezaron a constituir Granjas Experimentales para este tipo de estudios. Luego vendría el Centro de Investigación de la Caña de Azúcar de Colombia (Cenicaña) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), entre otros organismos. En específico, en los informes sobre sostenibilidad que presenta de tiempo atrás Asocaña, aluden a las investigaciones de mejoramiento genético de variedades de caña de azúcar, de maduración temprana o, posiblemente, que necesiten menos agua.

recientemente el etanol, se constituyen en factores y elementos claves dentro de ese proceso de yuxtaposición de lo artificial sobre lo natural.

Los cambios que sufrió la agricultura tradicional con la llegada de la lógica y la rationalidad de la Revolución Verde fueron, digamos, el impulso a la artificialidad de los procesos productivos, en la medida en que el uso de los fertilizantes y las innovaciones de la biotecnología no solo afectaron procesos y conexiones sistémicas naturales en el marco de la siembra de cultivos tradicionales, sino que contribuyeron a un mayor distanciamiento del ser humano y de la sociedad, de la naturaleza.

Ahora bien, la artificialidad no solo está asociada al uso de la biotecnología –mejoramiento genético y al uso de herbicidas, fungicidas y fertilizantes–, sino al establecimiento de una relación sociedad-naturaleza soportada exclusivamente en un aprovechamiento económico; al final, se consolida una relación artificial y artificiosa con los entornos naturales y los territorios, garantizada por el mercado y la propiedad privada como estadio de dominación de la naturaleza.

Giraldo (2018) sostiene que:

El tecno poder agrícola maltrata la tierra, la empacha, la cambia abusivamente de forma artificial. En lugar de insertarse en los bucles ecosistémicos obliga ir a la tierra más allá de lo naturalmente posible, pues el fin del negocio agroindustrial no es hacerse su casa en la tierra, sino disciplinar la biodiversidad, seleccionando lo útil para el valor de cambio y eliminando lo inútil para la acumulación de capital [...] de manera que los paisajes agrarios se convierten en espacios homogéneos con un marcado predominio de la línea recta y figuras cuadrangulares propias de la geometría euclíadiana [...] de modo que los ecosistemas caóticos van siendo mutilados y ordenados geométricamente por aparatos mecánicos que los aplanan, los delimitan, y funcionalizan en claras porciones arables para el control (p. 34).

Y en lo que corresponde al vocablo desnaturalizante, con este se insiste en que se trata de un modelo de plantación que niega lo natural-ambiental, entendido esto último como aquel factor que caracteriza a los ecosistemas hídricos o boscosos, entre otros, que si bien no pueden hoy calificarse como prístinos y con niveles de clímax por los efectos históricos que dejan las actividades antrópicas, sí guardan dentro de su memoria aspectos característicos como las estructuras de bosques secos tropicales, que ofrecen sensibles conexiones ecológicas entre especies vegetales y animales, así como la diversidad biológica de las especies asociadas a los diversos ecosistemas afectados por la presencia hegemónica de dicho monocultivo.

El carácter desnaturalizante está fuertemente atribuido al único sentido que acompaña a la plantación de la caña de azúcar: aprovechamiento económico y aplicación de unas técnicas para su reproducción. Lo contrario a lo que sucede con los

ecosistemas naturales, así estén intervenidos, pero que conservan una esencia que el monocultivo de la caña de azúcar no puede ofrecer. Esencia que se hace visible al ver sobre un bosque húmedo tropical diversidad, contrastes, no homogeneidad, condiciones abruptas, luchas intestinas entre especies vegetales que, por ejemplo, compiten por alcanzar los rayos del sol y, sobre todo, la imposibilidad de percibir cortes precisos y geométricamente logrados, tal y como sucede cuando se examina una plantación de caña de azúcar.

Sobre este particular Leff (2003) sostiene que:

La naturaleza fue “desnaturalizada” para convertirla en recurso e insertarla en el flujo unidimensional del valor y la productividad económica. Esta naturalidad del orden de las cosas y del mundo –la naturalidad de la ontología y la epistemología de la naturaleza– fue reconstruyendo una racionalidad contra natura, basada en leyes naturales inexpugnables, ineluctables, incombustibles (p. 22).

De esta manera, lo planteado en este documento está en sintonía con lo que Leff considera es el papel de la ecología política, que no es otro que el de generar un pensamiento ordenador reordenador del mundo. Por ello, estas disquisiciones apuntan a reacomodar las fuerzas discursivas y con estas erosionar el poder de las nomenclaturas, con las que tradicionalmente se nombra al cultivo de la caña de azúcar.

No se trata tan solo de adoptar una perspectiva constructivista de la naturaleza, sino política, donde las relaciones entre seres humanos, entre ellos y con la naturaleza, se construyen a través de relaciones de poder (en el saber, en la producción, en la apropiación de la naturaleza) y los procesos de “normalización” de las ideas, discursos, comportamientos y políticas (Leff, 2003, p. 24).

Ahora bien, quienes defienden la plantación de esta gramínea por la captura de carbono, por el aporte económico al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>37</sup>, por su aporte a la singular seguridad alimentaria de quienes consumen aún los productos derivados, en especial en la línea light que abrió la industria azucarera, y quizás por la producción reciente de etanol, entre otros posibles servicios, olvidan los impactos ambientales que genera el arrasamiento de ecosistemas naturales-históricos, el uso intensivo de

---

37. Según Asocaña (2017), el sector azucarero colombiano, en 2016, representó el 38,1 % del PIB agrícola del Valle del Cauca, el 14,4 % del PIB industrial del Valle del Cauca y el 5,4 % del PIB total del departamento.

aguas<sup>38</sup> superficiales<sup>39</sup> y la pesada maquinaria de recolección de la caña –con motores de combustión a base de combustibles fósiles–; también dejan de considerar la salinización, colmatación y compactación de los suelos, sometidos a largos y constantes procesos de contaminación por el uso de fertilizantes y plaguicidas.

Sobre la producción de etanol<sup>40</sup> Martínez y Schulppmann (1993) señalan:

Considerando la industria del etanol como una rama más del llamado “sector energético” de la economía (extracción de carbón, de petróleo, hidroelectricidad), podemos comparar el costo energético de la producción de etanol con el de otras fuentes de energía. A este respecto, el etanol es mucho más caro que el carbón y el petróleo, aunque comparable a la gasolina de carbón y a la procedente de pizarras bituminosas [...] las necesidades energéticas de la producción del etanol son otra razón por la cual es un engaño presentar el programa del etanol como un programa de ahorro de petróleo que, al mismo tiempo, posibilita la motorización del país. El etanol es una fuente de energía muy cara en términos energéticos, comparada con el carbón o el petróleo (pp. 42 y 45).

Resulta inconveniente, entonces, seguir hablando del agroecosistema de la caña azúcar en la medida en que estamos ante la presencia de una plantación que no solo lleva sobre los hombros de sus agenciadores la contaminación de fuentes hídricas, del aire, las quemas del forraje y la producción no limpia y controversial del etanol, sino el empobrecimiento cultural de las zonas en donde se posó dicho enclave, y la consecuente pérdida de la diversidad ecológica y ambiental de ecosistemas valiosos y estratégicos para mantener el equilibrio ecológico, como los humedales o madreviejas de los ríos de

---

38. Pérez, Peña y Álvarez (2011) señalan: “El éxito económico del sector cañicultor, mediante el cual se ha podido consolidar un importante clúster con poder político-empresarial, no ha sido gratuito en términos ambientales. Esta gran dinámica económica lleva aparejada una gran huella ecológica que se refleja en el uso de los recursos naturales y en sus procesos de contaminación asociados. El sector cañicultor es un usuario intensivo del agua, tanto en su función abastecedora, que le sirve como recurso productivo para sus actividades de cultivo y transformación industrial, como de la función receptora, que asimila los desechos que son arrojados a las fuentes hídricas. Disponibilidad anual de agua: 467 m<sup>3</sup>/s; caña usa: 10.300 m<sup>3</sup>/ha” (p. 157).

39. “Es importante resaltar que en términos generales para la cuenca alta del río Cauca en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, el sector agrícola representa el porcentaje más alto de demanda hídrica, demandando un poco más del 67 %, seguido por el sector industrial con el 17 % y su uso para la generación de energía con el 15 % [...] En el departamento del Valle del Cauca, el 75 % del consumo de agua se destina para uso agrícola, seguido por un 14 % para uso industrial y un 9 % para uso doméstico” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009, pp. 8-9).

40. Sobre la producción de etanol, en el mismo Informe sobre sostenibilidad de la caña de azúcar, 2015-2016, se lee: “hay seis destilerías de bioetanol que produjeron 456 millones de litros en 2015, para soportar el programa de oxigenación gubernamental de la gasolina. El bioetanol de la caña de azúcar reduce en un 74 % las emisiones de gases de efecto invernadero” (Martínez y Schulppmann, 1993, p. 14).

donde toman el agua los ingenios azucareros y los particulares que siembran y explotan comercialmente, y a gran escala, dicha gramínea.

Se cierra este documento con lo expresado por Murray Bookchin, quien al discutir sobre el sentido y el significado de la ecología y el concepto de totalidad deriva en una breve caracterización de lo que él llama el “reino natural”, claramente sometido, transformado y domesticado por las lógicas y los agentes de lo que aquí se llama EAD:

La totalidad ecológica no significa una homogeneidad inmutable, sino más bien todo lo contrario: una dinámica unidad de diversidades. En el reino natural el equilibrio y la armonía se logran mediante una diferenciación siempre cambiante, mediante una diversidad siempre en expansión. La sensibilidad ecológica, en efecto, es una función no de simplificación y homogeneidad, sino de complejidad y variedad. La capacidad de un ecosistema para mantener su integridad no depende de la uniformidad del medio ambiente, sino de su diversidad (Bookchin, 1985).

Así entonces, el valle geográfico del río Cauca ha sufrido fuertes y consistentes transformaciones de su paisaje natural, resultado de la intervención de los ingenios azucareros y el monocultivo de la caña de azúcar. Se trata de un territorio y de unos ecosistemas intervenidos y reconstruidos a través de acciones económicas con las que se edificó el enclave económico, asociado al negocio de la producción de azúcar. Estos territorios transformados y domesticados se caracterizan por una alta dosis de artificialidad, en la medida en que son diseñados funcionalmente, derivándose así en transformaciones ecosistémicas.

Además, lo desnaturalizante da cuenta del proceso de extralimitación del ser humano. Desde la perspectiva de la sustentabilidad planteada por Leff, el mismo conglomerado azucarero obligaría no solo a repensar su presencia hegemónica, sino a revisar el mismo sentido del modelo de desarrollo en el que se sostiene dicha actividad empresarial y agrícola. Leff (2014) sostiene que:

La sustentabilidad nace de la conciencia del límite, de la ley de límite de la naturaleza, del fin del progreso guiado por la universalidad, la generalidad, la unidad, la totalidad; nace de una comprensión ontológica del mundo abierta al futuro, al infinito, a la diferencia, a la diversidad, a la otredad. La construcción social de la sustentabilidad activa la potencialidad del ser y la posibilidad del futuro más allá de lo existente (p. 80).

Para efectos de este documento, los análisis políticos, éticos, institucionales, económicos y ambientales se entienden desde la perspectiva de la sostenibilidad. La elección está soportada en la enorme dificultad que ofrecen los hechos históricos y las circunstancias contextuales –estructurales– para transformar las realidades que afrontan el valle geográfico del río Cauca y en particular las que soporta el Valle del Cauca y el norte del Cauca.

De acuerdo con la línea argumental de Leff (2008), asumir la sustentabilidad como perspectiva analítica de hechos y problemas ambientales implica:

Deconstruir el paradigma de la economía [...] construir otra economía fundada en una racionalidad ambiental [...] la sustentabilidad fundada en una política de la diversidad y la diferencia implica bajar del pedestal al régimen universal y dominante del mercado como medida de todas las cosas, como principio organizador del mundo globalizado y del sentido mismo de la existencia (pp. 17-23).

Así entonces, se asume el análisis del EAD desde la perspectiva de la sostenibilidad, en tanto que esta se entiende como una apuesta de futuro soportada en cambios sustanciales, en las formas como se dan las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado en el caso colombiano. Es un deber ser y un norte que implica modificar racionalidades para llegar a una racionalidad ambiental, tal y como lo propone Leff (2014). Por ahora, este documento hace parte de un ejercicio discursivo, ético-político dentro de la ecología política, para deconstruir una realidad, rebautizándola para erosionar las positivas representaciones sociales construidas por los agentes azucareros.

## Conclusiones

Plantear un cambio en la forma como se denomina una práctica agrícola, como la siembra extensiva y monopólica de la caña de azúcar, supone no solo un ejercicio reflexivo y crítico, sino la exposición de una postura ética y política que debe anclarse en los alcances y límites de la ecología política. A pesar de las permanentes y sostenidas críticas al monocultivo, y en particular a la caña de azúcar, esta práctica agrícola en lugar de debilitarse se consolida, lo que hace que cualquier propuesta de cambio en los usos de los suelos del valle geográfico del río Cauca, en particular en la jurisdicción del Valle del Cauca, se torne inviable. Y es así porque la producción de biocombustibles viene en constante crecimiento, negocio en el que están los ingenios azucareros asentados en el Valle del Cauca y la parte norte del departamento del Cauca.

Ante esta realidad, y a pesar de los procesos de resistencia y de recuperación de tierras emprendidos por el pueblo indígena nasa en varias zonas del departamento del Cauca (Corinto y Miranda) y en el sur del Valle del Cauca (Florida), el monocultivo de la caña de azúcar continuará su paso avasallante en lo cultural, en lo ambiental y en lo social. Se trata, entonces, de un proceso de sometimiento y domesticación de la naturaleza con implicaciones sociales, culturales, económicas y políticas, que extienden en el tiempo el empobrecimiento estético que produce un monocultivo como el de la

caña de azúcar, al que insisto, hay que mirar como un EAD. Corresponde a los nuevos ecólogos políticos y a los historiadores ambientales mantener en el presente los efectos negativos que deja dicho monocultivo, e insistir en las críticas a una forma particular de entender las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

## Referencias

- Arias, W. (2017). *Así se roban la tierra en Colombia*. Bogotá: Impresol.
- Asocaña (2017). Informe anual 2016-2017. Recuperado de <http://www.asocana.org/modules/documentos/14140.aspx>
- Augé, M. (1992). *Los No lugares, espacios del anonimato*. Madrid: Gedisa.
- Ayala, G. (2018). Lenguaje, sostenibilidad y postnaturaleza. Recuperado de <http://germanayalaosoriolaotatribuna.blogspot.com/2018/04/lenguaje-sostenibilidad-y-postnaturaleza.html>
- Bookchin, M. (s. f.). *El concepto de ecología social*. Recuperado de <http://www.ecologiasocial.com/biblioteca/BookchinConceptoEcologiaSocial.htm>
- Céspedes, K. (2015). El reclamo indígena por la tierra en el norte del Cauca. *El Tiburón*. Recuperado de <https://elturbion.com/?p=10945>
- Colmenares, G. (1987). La formación de la economía colonial (1500-1740). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia* (pp. 21-57). Bogotá: Planeta - Fedesarrollo.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009). Documento Conpes 3624. Recuperado de [http://www.crc.gov.co/files/Conpes\\_3624.pdf](http://www.crc.gov.co/files/Conpes_3624.pdf)
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (2017). *Incauca asesina y persigue jurídicamente a la comunidad indígena nasa*. Recuperado de <http://www.cric-colombia.org/portal/incauca-asesina-y-persigue-juridicamente-a-la-comunidad-indigena-nasa/>
- Contraloría General de la República (2010). *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, 2009-2010*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contraloría General de la República (s. f.). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) (2007). *El río Cauca en su valle alto*. Cali: Universidad del Valle.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) (2012). *Humedales*. Recuperado de <https://www.cvc.gov.co/tematicas/biodiversidad/humedales>
- Escuela Itinerante Afronortecaucana y Grupo Semillas (2013). Transformaciones de las fincas norte-caucanas para la persistencia en el territorio. *Cuaderno de Semillas*, (3), 2-10.

- Fals-Borda, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Iepri - Tercer Mundo Editores.
- García, A. (2009). Degradación de la fertilidad integral del suelo. El suelo importante recurso para la continuidad de nuestras generaciones. *Seminario Nacional Año del Suelo, IGAC, SCC* [documento inédito].
- Giraldo, O. F. (2018). *Ecología política de la agricultura, agroecología y posdesarrollo*. San Cristóbal de Las Casas: El Colegio de la Frontera Sur.
- Gómez, P. (2015). *Indios, negros y otros indeseables. Capitalismo, racismo y exclusión en América Latina y El Caribe*. Madrid: Milrazones.
- Grande, C. D. (2016). *Residuos agroindustriales biocombustibles*. Cali: Universidad de San Buenaventura - Lemoine Editores.
- Hurtado, D. (2018). *El monocultivo de la caña de azúcar, un vecino hostil, acumulación por control en el contexto de las fumigaciones en el monocultivo de caña de azúcar, el caso de El Hormiguero (Cali)* (Tesis de Maestría inédita). Universidad del Valle, Cali.
- Jaramillo, J. (1987). La economía del virreinato (1740-1810). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia* (pp. 61-98). Bogotá: Planeta - Fedesarrollo.
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 3(5), 17-40.
- Leff, E. (2008). *Discursos sustentables*. México: Siglo XXI.
- Leff, E. (2014). *La apuesta por la vida*. México: Siglo XXI.
- Martínez, J. y Schulzmann, K. (1993). *La ecología y la economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mora-Osejo, L. E. y Fals-Borda, O. (2002). *La superación del eurocentrismo. Enriquecimiento del saber sistémico y endógeno sobre nuestro contexto tropical*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.
- Palacios, M. (1994). *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Palacio, G. (2002). Historia tropical: a reconsiderar las nociones de espacio, tiempo y ciencia. En G. Palacio y A. Ulloa (Eds.), *Repensando la naturaleza, encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Leticia - Instituto Amazónico de Investigaciones Imani - Instituto Colombiano de Antropología e Historia - Colciencias.
- Pécaut, D. (2001). *Orden y violencia, evolución sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá: Norma.
- Perafán, A. (2012). *Valle del Cauca. Un estudio en torno a su sociedad y medio ambiente*. Cali. Universidad del Valle.

- Pérez, M. y Álvarez, P. (2009). *Deuda social y ambiental del negocio de la caña de azúcar en Colombia*. Bogotá: Arfo.
- Pérez, M. y Álvarez, P. (2011). Dinámica económica y apropiación del agua en la agroindustria cañera. *Revista Semillas*. Recuperado de <http://www.semillas.org.co/es/din-2>
- Pérez, M. A., Peña, M. R. y Álvarez, P. (2011). Agroindustria cañera y uso del agua: análisis crítico en el contexto de la política de agro combustibles en Colombia. *Ambiente & Sociedad*, XIV(2), 153-178.
- Ramos, O. G. (1995). Solera de la caña de azúcar. En D. C. Cassalett, J. S. Torres y C. H. Isaacs (Eds.), *El cultivo de la caña en la zona azucarera de Colombia* (pp. 3-8). Cali: Cenicaña.
- Ramos, O. G. (2005). Caña de azúcar en Colombia. *Revista de Indias*, LXV(233), 49-78.
- Rodríguez, M. (2007). *La preservación del medioambiente en el planeta; riesgos y oportunidades para Colombia*. [http://www.manuelrodriguezbecerra.org/e\\_loambi.htm](http://www.manuelrodriguezbecerra.org/e_loambi.htm)
- Rojas, J. M. (1983). *Sociedad y economía en el Valle del Cauca. Tomo V: Empresarios y tecnología en la formación del sector azucarero en Colombia, 1860-1980*. Cali: Universidad del Valle - Biblioteca Banco Popular.
- Santacruz, M. (2009). *El espacio del desarrollo*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Madrid: Ariel.
- Tovar, H. (1987). La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia* (pp. 101-130). Bogotá: Planeta - Fedesarrollo.
- Una pelea sin fin en Cauca (2015). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/una-pelea-sin-fin-en-cauca/421869-3>
- Uribe, H. (2014). De ecosistema a socio ecosistema diseñado como territorio del capital agroindustrial y del Estado-nación moderno en el valle geográfico del río Cauca, Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 121-157.

### Cómo citar

Ayala-Osorio, G. (2019). El monocultivo de la caña de azúcar en el valle geográfico del río Cauca (Valle del Cauca, Colombia): un enclave que desnaturaliza la vida ecosistémica. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 37-66. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.72452>

# Entre simpatías y oposiciones: la lucha por el voto femenino en Colombia\*

Óscar Javier Zapata-Hincapié\*\*

*Universidad Nacional de Colombia*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.71356>

## Resumen

Este artículo muestra el debate desempeñado por las mujeres y hombres en Colombia a favor y en contra del derecho a la ciudadanía, y al voto para las mujeres. Los imaginarios que se empezaron a concebir en torno a la mujer colombiana, con su notable participación en el escenario de la política nacional a principios del siglo XX, es el tema central. La revisión de fuentes primarias –periódicos y revistas– permitió examinar la controversia en torno a la ciudadanía de la mujer, tema de gran relevancia para el estudio de los procesos y los conflictos asociados a la participación e inclusión de las mujeres en la política de Colombia. En general, se examina la pretensión de las mujeres por establecer una sociedad con igualdad de derechos, en un contexto donde el derecho a la ciudadanía y al sufragio universal era dominio de los hombres.

**Palabras clave:** debates; voto femenino; ciudadanía; igualdad; opinión pública; Colombia.

---

\***Artículo recibido:** 31 de marzo de 2018 / **Aceptado:** 03 de junio de 2018 / **Modificado:** 04 de septiembre de 2018. Este artículo es resultado de la primera parte de la tesis de Maestría en Historia Conquistar a las damas: las mujeres dentro de los idearios políticos de las campañas electorales en Colombia 1954-1962, trabajo dirigido por el profesor Rubén Darío Acevedo Carmona de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia), inscrito en el grupo de investigación “Identidades e Imaginarios Políticos”. La tesis fue financiada por el programa Jóvenes Investigadores de Colciencias y por la Universidad Nacional de Colombia, adscrita al proyecto “Campañas electorales en Colombia siglo XX”, dirigido por el profesor Acevedo Carmona.

\*\*Magíster en Historia por la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Integrante del grupo de investigación Identidades e imaginarios políticos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Últimas publicaciones: Usted tira Mariano y yo Laureano respondo: la división del partido conservador en 1953 (2014). FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política, (6), 99-116 y Atraer el pueblo a las urnas: la campaña electoral de Enrique Olaya Herrera (2011). HISTORELo. Revista de Historia Regional y Local, 3(6), 197-234. Correo electrónico: ojzapatah@unal.edu.co;  <https://orcid.org/0000-0002-7418-7715>

## **Between Sympathies and Oppositions: The Fight for the Feminine Vote in Colombia**

### **Abstract**

This article shows the debate held by women and men in Colombia for and against women's right to citizenship and to vote. The imageries that began to be conceived around Colombian women, with their notable participation in the national political scene at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, is the central theme that is addressed in this article. The review of primary sources - newspapers and magazines - allowed examination of the debate about the citizenship of women, a topic of great relevance for the study of the processes and conflicts associated with the participation and inclusion of women in Colombian politics. In general, it examines the women's intention to establish a society with equality of rights, in a context where the right to citizenship and universal suffrage was the domain of men.

**Keywords:** Debates; citizenship; Colombia; equality; female vote; public opinion.

### **Introducción**

Como una larga lucha por el reconocimiento al derecho de ciudadanía se puede calificar la actuación que precedió a las mujeres colombianas en los albores del siglo XX, alentadas por las distintas manifestaciones que se registraron en Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Rusia, en donde la voz de las mujeres se hizo manifiesta y su eco empezó a resonar en el resto de países del hemisferio occidental, en un ambiente marcado por un intenso debate entre los que defendían y los que rivalizaban el derecho de ciudadanía plena para las mujeres, que las facultaría con el poder de elegir y ser elegidas. La fuerza de los argumentos de ambas posturas estuvo centrada en la defensa, por una parte, de aquellos que se oponían a la ciudadanía para las mujeres, con el argumento de defender los valores tradicionales imperantes en la familia y, por otra, contra la visión moderna de que la mujer, sin la necesidad de renunciar a su rol familiar, podía acceder y participar del escenario político.

Para entender este periplo emprendido por las mujeres en Colombia, en su empeño por conquistar el derecho al voto, se apela a Scott y su "enfoque distinto en la historia feminista". Según esta autora "la historia del feminismo es la historia de mujeres que solo tienen paradojas para ofrecer" (Scott, 2012a). En efecto, la lucha por los derechos políticos femeninos aparecía como una aspiración polémica para el sentido común de la época.

Por eso, una de las pretensiones de este trabajo es identificar el motivo y los imaginarios que llevaron a las mujeres colombianas a luchar por el derecho a la ciudadanía y al voto. En este punto, el concepto de ciudadanía se convierte en una guía para comprender la causa femenina y su apuesta por el voto universal. Se toman los planeamientos de Pierre Rosanvallon, quien ha explicado la esencia representativa del concepto de ciudadanía y su afinidad con otros términos de la política moderna, como libertad e igualdad. En el asunto que nos atañe examinamos cómo fue la lucha de las mujeres para conseguir un lugar en el escenario público del cual habían estado marginadas, y cómo se empezó a fundamentar el principio de libertad, que permitiría establecer lo que Rosanvallon denominó una “sociedad de iguales”. El artículo, en general, examina esta pretensión de las mujeres colombianas por establecer una plena sociedad de iguales en un contexto donde el sufragio era una “especie de sacramento de la igualdad entre los hombres” (Rosanvallon, 1999, p. 12).

Entonces, orientados por los anteriores argumentos, se aborda un tema que en general resulta ser una gran paradoja en lo que representó la lucha y la conquista de la ciudadanía de las mujeres en Colombia. Como primer objetivo se analizan importantes facetas de los intensos debates que se dieron acerca de la lucha por la reivindicación de los derechos de las mujeres y, en especial, el de la ciudadanía plena, en un escenario en el que los argumentos de apertura de sus derechos eran fácilmente vapuleados bajo la intransigencia de quienes defendían la tradición paternal, de la preservación y cuidado de los buenos valores que se verían estropeados si las mujeres, una vez alcanzaran el derecho de ciudadanía, participaran en los escenarios de la opinión pública.

Mostrar el aire modernizante que empezó a respirar la sociedad colombiana a partir de 1930, en el que la presencia de las mujeres en los escenarios políticos y de opinión pública se afincaba con mayor fuerza, es el segundo objetivo del artículo. Las mujeres para obtener, en un lento y difícil peregrinar, sus derechos a la ciudadanía y al voto, emprendieron una tarea desde la tribuna, las editoriales y columnas de opinión que fueron moldeando un imaginario que pesaba sobre ellas, la de permanecer tras bambalinas de la vida política. En este intenso debate no estuvieron solas; hombres de finada erudición, como también de políticos que apoyaban la causa reivindicativa, las acompañaron. Al final, como tercer objetivo, se estudian pasajes del debate con que lograron el derecho de ciudadanía plena en 1954.

Es relevante señalar que el proceso de investigación estuvo marcado por la abundante información de fuente primaria en contraste con la escasez de estudios historiográficos sobre el tema. Si bien existen investigaciones sobre la ciudadanía de las mujeres en Colombia, que aportaron el contexto necesario para orientar la presente reflexión, en general es poco lo producido.

## **Ser natural e individuo abstracto, o del arduo debate a favor y en contra de los derechos para las mujeres en Colombia**

En una de las acepciones en la que Voltaire define el término *mujer* dice: “Han nacido para agradar y ser el adorno de la sociedad, y hasta diríase que han sido creadas para suavizar las costumbres de los hombres” (Arouet, s. f.). Esta definición resulta ser una dócil postura si se la compara con la sátira expresada por Molière (1981) en su comedia *Escuela de mujeres*, en la que Arnoldo o señor de La Souche, como se hace llamar, le dice a la inocente Inés: “Vuestro sexo obliga a la dependencia; la omnipotencia está del lado de la barba” (p. 215). Ambas descripciones permiten tener una interpretación que muestra cómo eran concebidas las mujeres en la sociedad occidental.

Hasta la mitad del siglo XX la idea de reconocer el derecho de ciudadanía para las mujeres en Colombia se había vuelto un tema que terminaba fácilmente en pendencias verbales entre los sexos. La oposición a tal ideal sostuvo la defensa de hacer valer los valores morales de la familia tradicional, pues las buenas costumbres –expresaba la oposición– sucumbirían si se les diera a las mujeres el derecho de ciudadanía plena, con el poder de elegir y ser elegidas, pues así las mujeres entraban a tener voz y voto en el terreno político, escenario que estaba infestado de malas prácticas y las mujeres se verían plagadas de esos malos vicios; así lo expresó Armando Solano (1970):

Nada pugna tanto como la intervención de la mujer en política, con la índole de nuestras razas. Nuestra mujer, gracias a Dios, es esencialmente casera, doméstica, y es dentro del hogar donde despliega sus buenas y malas condiciones [...] Los que algo, aunque poquísimo, tengamos todavía de latinos, no queremos, no toleramos la mujer politiquera, la mujer de acción, oradora, periodista o redentora del pueblo. Ese tipo de mujer es sajón (p. 690).

La búsqueda de ese ideal de igualdad entre ambos sexos desató profundos debates en los cuales la causa de las mujeres colombianas quedaba en desventaja, ya que eran temas abordados por hombres que, en la mayoría de los casos, defendían la concepción natural de la mujer, opuestos a la de reconocerlas como individuos con derechos. No obstante, esto fue el ápice para que las mujeres emprendieran las acciones reivindicativas de sus derechos, en especial el más esquivo de todos, el del derecho a la ciudadanía que las facultara con el del voto. Este panorama resulta ser la exégesis que encaja como ejemplo para describir la esencia de los primigenios movimientos feministas en Colombia, al hacer nuestra la definición que da Karen Offen (2015): “feminismo es el nombre que se le da a una respuesta crítica integral a la subordinación deliberada y sistemática de las mujeres como grupo por parte de los hombres como grupo dentro de un escenario cultural dado” (p. 215). Esta definición acoge el espíritu de las mujeres colombianas,

quienes a partir de 1920 intensificaron la lucha por sus derechos. Entre la miscelánea de temas que debía sortear, uno era preponderante, la denominada *Parité*; término al cual Scott le dedica una esclarecedora investigación en la que pone en evidencia los debates que en torno a la condición *natural* de la mujer se daban, por ser un factor con el que se sustentaba su exclusión de la vida como posible ciudadana; pues seguían sin ser representantes ni ser representadas en el ámbito político. A partir de este juicio, que señala la condición natural de la mujer poniéndola en desventaja frente a los hombres, se empezó a enfatizar en el discurso la condición de individuo abstracto para la defensa femenina. Por eso: “La abstracción, después de todo –dice Scott–, significaba hacer caso omiso de los atributos que distinguían a la gente en su vida cotidiana; con esta medida, cualquier individuo podía ser considerado ciudadano” (Scott, 2012b, p. 281).

Dentro de este ámbito, el mayor problema que desató el señalamiento de la naturaleza del sexo femenino era el de poner en evidencia la inferioridad frente al hombre, suceso que dio pie para agudizar la concepción paternalista con el cual se regía el destino civil y social de la mujer. A pesar de eso, frente a esta sólida estructura que representaba la concepción paternalista, las mujeres empezaron a manifestar su rechazo a esa forma de concebir sus vidas. Se empezó a dar, adaptando el análisis metafórico que Robles (2002) emplea para interpretar este comportamiento, el surgimiento del “símbolo de Atenea”, que “arrastra consigo un drama que alcanza a toda mujer que nace, como ella, del cráneo paterno” (p. 55). Pero en el tiempo, Atenea mostraba su pacífica rebeldía ante el dictamen paterno; aun así, este “modelo de feminismo, que tardaría milenios en incorporarse a la civilización occidental” (Robles, 2002, p. 17) se usó para combatir y vencer prescripciones bíblicas que sirvieron de fundamento para ordenar a la sociedad, como la que cita Perrot acerca de la Epístola a Timoteo escrita por Pablo: “Que la mujer oiga la instrucción en silencio, con toda sumisión. No permito que la mujer enseñe ni que domine al hombre” (Perrot, 2009, p. 28).

Estas representaciones que se daban de la mujer empezaron a ser rebatidas y transgredidas, en especial dentro del ámbito de la participación política. Afirma la historiadora Velásquez Toro (1988) que en Colombia las mujeres vivían:

Marginadas expresamente de la vida pública, desconocida su personalidad jurídica por el Estado, relegadas al ámbito hogareño, a la crianza y educación de los hijos, a las tareas de la economía familiar o a las que son prolongación de las mismas, las mujeres se perfilan como sombras en el pasado (p. 10).

Para desvirtuar esa concepción generalizada que se tenía de las mujeres, en un país de vieja tradición patriarcal, a ellas les tocó emprender una lucha verbal desde la tribuna y la expresión escrita, para que se admitieran sus derechos políticos y así poder entrar

a ser parte de un electorado con sed de votar, con intención manifiesta de sentirse partícipes en las decisiones políticas del país.

Uno de estos primeros escenarios, en el que grupos de mujeres irrumpen lo que hasta el momento había sido un monótono libreto dentro de los círculos políticos, fue la campaña electoral de 1930, en la que la mujer se libra de ser, como lo describe Romero (2016): “La figura de ‘Edecán del tribuno’ espresa a su lado, que fungía como reflejo del ideal de familia católica” (p. 28) Esto contribuyó a que las mujeres colombianas, luego de permanecer relegadas de la vida política, pudieran generar opinión en el escenario público.

**Imagen 1.** Grupo de damas que concurrieron al Muelle de los Pegasos a la llegada del doctor Enrique Olaya Herrera



Fuente: Cromos 695 (18 de enero de 1930, p. 9).

En la fotografía se puede observar al expresidente Carlos E. Restrepo, quien en compañía de un grupo de mujeres aguardaba la llegada del candidato liberal, Enrique Olaya Herrera, a quien atenderían con un recibimiento organizado por las mujeres de Cartagena.

Este escenario de campaña electoral fue propicio para que algunas mujeres intrépidas emitieran discursos y consignas desde el púlpito, enalteceran al público y lanzaran mensajes acerca de la vulnerabilidad en la que se encontraban. Justamente, en la manifestación del 21 de enero de 1930, la señorita Paulina Huyke pronunció un discurso en nombre del comité femenino, en el que expresó lo siguiente:

Hombres de mi país:

Me atrevo a hablar ante vosotros en estos momentos, no porque me crea oradora, sino porque estoy segura que tengo algo que decir. No sé si nosotras al provocar esta manifestación de carácter nacional vendremos también a pedir algo. Muchos son los derechos que podríamos reclamar, ante un pueblo que oyera la voz de la justicia, pero preferimos dar un ejemplo y callar todo lo que en tal sentido pudiera sostenerse. No pedimos nada. Ni siquiera el progreso y la dignidad de la patria, porque no queremos quitarles a los hombres el ejercicio de su más sagrado deber. Venimos contra toda costumbre, a ofrecer más bien, a ofrecer nuestro entusiasmo, nuestra sinceridad, sin más aspiración que la de ocupar las avanzadas que no tengan defensa ( “Discurso de la señorita Paulina Huyke, en la manifestación de anoche en nombre del comité femenino olayista”, 1930, p. 14).

Paulina Huyke se refirió al candidato de la Concentración Nacional, Enrique Olaya Herrera, y en nombre de las mujeres de Colombia confirmó la adhesión a su campaña electoral. Estas propusieron un apoyo tanto organizativo como económico que, más allá de demostrar el desinterés por un futuro reclamo, como compensación por los favores prestados durante la campaña, exhibió un nuevo sentir de lo político que incluía a las mujeres. Aunque Huyke expresaba de manera recatada el aporte que las mujeres podían brindar en la política, otras mujeres eran más fervientes en sus discursos, como lo demostró Romero al hablar de la “enérgica Lucía Saint Malo de Osorio”, quien ante la presencia del candidato liberal Olaya Herrera, en Barranquilla, expuso lo siguiente:

Nuestro arresto puede parecer estéril a los técnicos de la política. No tenemos ya el dominio que se nos atribuía en el siglo galante, ni la influencia de feministas emancipadas e intelectualizadas. Somos un tipo de mujer que discuerda entre el ideal pretérito que se desvanece y las aspiraciones reivindicadoras que nos atrevemos a asimilar. [...] Afrontamos el ridículo conscientemente, seguras de que ese ridículo es más digno que el de los legisladores que no saben legislar y el de los gobiernos que no aciertan a gobernar (*El Tiempo*, 1930, citado en Romero, 2016, p. 234).

Este enunciado da muestra de una posición desafiante hacia el hombre político, lo cual ya es una prueba fehaciente de la mentalidad que se empezaba a generar en las mujeres colombianas que reclamaban sus derechos, esa búsqueda incessante de la paridad entre ambos sexos; además, fue un mensaje en el que se evoca la presencia necesaria de las mujeres para corregir y ordenar la política infestada por las malas acciones de sus conductores: los hombres.

**Imagen 2.** Las sufragistas japonesas



Fuente: Cromos 697 (5 de febrero de 1930, p. 13).

Esta imagen hace parte de un reportaje sobre las sufragistas japonesas en el que se menciona la rapidez con que Japón adoptaba las costumbres que se desarrollan en Occidente; hibridismo cultural que también permeó la escena política, pero que dejó un desconcierto por el declive de los valores tradicionales: “¿Pero es todavía el Japón el país de las crisantemas? No. Merced al abandono de los viejos usos y costumbres niponas, el Japón heroico de los samurái y las geishas se está perdiendo todo lo que constituía su encanto característico e inconfundible. Y probablemente no tardará mucho en convertirse en una copia servil de los países occidentales” (Cromos 697, 5 de febrero de 1930, p. 13). Este tipo de noticias contribuían a darle mayor peso a la lucha de la mujer por conseguir el derecho al voto, ya que estimulaba a la opinión pública sobre un tema que se había instaurado como parte de la agenda política del hemisferio occidental, aunque sin perjuicio de alcanzar otras latitudes como Japón, país en el que la mujer adquirió el derecho a sufragar en 1946.

Entre el 17 y 28 de diciembre de 1930 se celebró en la ciudad de Bogotá el IV Congreso Internacional Femenino, evento precedido por mujeres con bagaje académico

como Elvira Lleras Restrepo, Georgina Fletcher, Elisa Lleras Camargo, María Eastman, Claudina Múnера; “una de las más importantes damas del país” (“Esta noche inaugura sus secciones el IV Congreso Internacional de Mujeres”, 1930, p. 1), entre otras, que aprovecharon el evento para marcar un precedente, el de mostrar las capacidades de liderazgo y en especial el de afrontar temas de orden político y social. Elvira Lleras Restrepo fue una de las que pronunció un discurso en homenaje a Simón Bolívar, en el centenario de su muerte, y con relación a la mujer colombiana señaló lo siguiente:

La vida se hace dura. Una competencia casi feroz impone a la humanidad un esfuerzo que el hombre solo no alcanza a soportar. De nuevo toca a la mujer tomar sobre sus hombros una parte de la carga, aumentar sus deberes hogareños con un trabajo que complete lo que el hombre no puede realizar. Y he ahí cómo, después de siglos de evolución, vuelve la humanidad a la primitiva división del trabajo, y encuentra a la mujer cargada con las obligaciones, de los primeros tiempos pero despojada ya de la igualdad que entonces tuvo. Una vez más la vida se encuentra en contradicción con las normas consagradas en las costumbres y en las leyes. Quebrantar esa contradicción, adaptar la legislación y las costumbres a la dura realidad vital, esa es la labor feminista, por ese camino se endereza el esfuerzo de estos congresos y de las asociaciones consagradas como el Centro Femenino Colombiano a una lucha no por calada menos meritoria (Lleras, 1930, p. 13).

Este panorama permite apreciar que para el primer tercio del siglo XX la mujer colombiana ya había manifestado su interés por ampliar sus derechos. Sin embargo, pese al avance que se registraba en otros países en cuanto al reconocimiento de ciudadanía y del voto, como Chile, Argentina y Brasil<sup>1</sup>, Colombia permanecía anclada en una especie de inercia debido a dos factores transversales: el primero tenía que ver con la resistencia al cambio de los valores que caracterizaban a la mujer tradicional, y el segundo con el hecho de que el liberalismo temía que con la apertura del sufragio femenino se aumentara el electorado a favor del conservatismo.

El proceso por expandir los derechos de la mujer colombiana, durante el período de la República Liberal, se puede entender como de notables logros, pero inevitablemente se ocasionaban desaciertos durante su lucha. En el gobierno de Olaya Herrera

---

1. Carlos Uribe Echeverri, liberal, embajador en Brasil, quien en 1932 hizo una comparación entre el ámbito político y electoral de Brasil y Colombia. Mientras que en el primero ya se había aprobado la ciudadanía a la mujer, en Colombia era “cuestión de ambiente y de sentimientos. Por eso creemos que en Colombia tardará mucho la reforma; sin duda, nadie la quiere, nadie la pide” (Uribe, 1936, p. 31). La referencia a un contexto, a un estado de ánimo cuyos sentimientos no estaban orientados al apoyo de conceder los derechos políticos a las mujeres y la generalización atrevida de decir que esta no era una idea anhelada por la sociedad, corroboran la idea de que este era un tema tratado desde los intereses y conveniencias políticas

a la mujer casada le fue concedido el derecho a la potestad de sus pertenencias. Sin embargo, cuando en 1933 un grupo de parlamentarios conservadores buscó el reconocimiento del derecho al voto, mediante un proyecto de ley constitucional, este “fue archivado después de haber sido recibido en primer debate” (Velásquez Toro, 1988, p. 48). Este tipo de procesos infructuosos fueron frecuentes, incluso en un contexto que tenía como proyecto la modernización del Estado, pero en el que siguió primando la estrategia política que la del interés común, como se demuestra a continuación.

El 11 de diciembre de 1934 Jorge Eliecer Gaitán pronunció ante el Senado un discurso que intituló “Igualdad de derechos para la mujer”, en el que criticó la posición de los liberales de *avanzada*, quienes eran reacios, por ejemplo, a que esta asistiera a la universidad. Las posiciones de varios de estos políticos pretendían que las mujeres estuvieran siempre dedicadas a las labores del hogar, como lo admitió el representante Germán Arciniegas, quien además consideraba que las profesiones liberales no eran para las mujeres, ante lo cual Gaitán (1987) arguyó lo siguiente:

Se dice —y aquí mismo se ha dicho— que la mujer es inferior al hombre. Pero eso se expresa a humo de pajas, sin demostrarlo científicamente que es como se deben demostrar las afirmaciones. Pues bien: yo niego enfáticamente semejante tesis. Muy al contrario. Considero, y así lo sostienen muchas autoridades de fama mundial cuyos conceptos conozco y puedo citar en cualquier momento, que la mujer es en muchas de las actividades humanas superior al varón. Si hoy le falta la adecuada preparación es por causa y como resultado de las circunstancias ambientales y eso es lo que debemos modificar, lo que estamos en mora de emprender para cumplir nuestra obligación de legisladores de proporcionarle los medios que le permitan avanzar en ese nivel superior a que es acreedora y cuyo camino le hemos cegado siempre (p. 157).

Aparte de denunciar la actitud reacia hacia el reconocimiento de los derechos de la mujer, Gaitán también elevó la propuesta de que en las labores de desempeño profesional hubiera presencia femenina; ya que, “en esta forma adquirirá más rápida y eficazmente la plena participación política a que también tiene derecho y que también le hemos negado” (Gaitán, 1987, p. 158). En medio de estas asonadas verbales, en pro y en contra del sufragio femenino, se gestaron algunas iniciativas que dinamizaron el debate. *Letras y encajes*<sup>2</sup> fue uno de los medios impresos en el que las mujeres manifestaron e impulsaron el sentido renovador de su vida, y a través del cual se dirigieron hacia aquellos que emitían conceptos desfavorables hacia su causa, como también hacia aquellas voces que las respaldaban. Un ejemplo de esa expresión fue el artículo “El voto femenino”, en el que, en nombre de las mujeres de Colombia, se saludó al representante a la Cámara Luis Javier Velásquez, quien intervenía en el debate sobre el

---

2. Revista fundada en 1926 por Teresa Santamaría de González.

derecho del voto para la mujer. El texto también revela una crítica a los partidos tradicionales, al señalar que estos eran los responsables de haber impuesto todo tipo de trabas que obstaculizaban el proceso. Sin embargo, hubo matices. Por ejemplo, el Partido Conservador pensaba que esta situación era una “falta a la dignidad de la mujer”, mientras que los liberales, quienes habían impulsado notables avances en reconocimiento de otros derechos, decían: “hoy que constituyen mayoría es el más grande opositor a dejarnos votar, dizque por que la mujer, por naturaleza, es conservadora, se deja influenciar por el clero y tema que a las primeras elecciones vuelva el poder al partido opuesto” (“El voto femenino”, 1940, p. 4740).

Fue en 1944 cuando el debate sobre el sufragio femenino alcanzó su mayor punto de inflexión, con el inicio de las discusiones sobre una posible reforma constitucional en Colombia. Entre los ponentes figuraban los liberales Carlos Lleras Restrepo, quien apoyó plenamente el reconocimiento de los derechos políticos a la mujer, y Alberto Lleras Camargo, el cual no negó la necesidad de habilitar la ciudadanía femenina, pero sí estaba en contra de que se le concediera inmediatamente el derecho al sufragio porque:

El hecho de que hay unidades excepcionales dentro de las mujeres que tienen una preparación para la vida pública, perfectamente suficiente y excepcional, y entonces nosotros le abrimos también en forma excepcional el campo para que llegue a esas posiciones; lo que les damos es el derecho general, porque consideramos que las mujeres no tienen todavía la capacidad para intervenir en masa, como cuerpo electoral, para votar (Lleras, 1987, p. 397).

En apoyo también estuvo Luis López de Mesa, quien en conferencia dictada en el Teatro de San Bartolomé, en 1944, planteó el tema de la igualdad constitucional para las mujeres, en el cual expresó una diatriba en contra de quienes se oponían al reconocimiento del derecho de ciudadanía plena para las mujeres en Colombia. Acá un pasaje de su pronunciamiento:

Es este breve desequilibrio jurídico que carece de sensata explicación, si no es la de los vagos presentimientos sutiles de nuestros jerarcas del orden partidario y los de nuestros guardias custodios de la feminidad, que creen que nuestras mujeres perderían ahora el seso y se dejarían conducir ciegamente por consejeros de ocasión, o padecerían menoscabo de su dignidad señoril en las ardientes pugnas del foro. No lo entiendo yo así. Por esa ley pendular de la historia que busca el término medio de la acción, en donde quiera que la mujer adquirió el amplio disfrute de sus derechos, la proporción electoral de los partidos políticos continuó inalterada (Cruz, 1997, p. 463).

Por su parte, el opositor Calibán argüía que:

La mujer tiene un vasto campo en el hogar para desarrollarse como persona, mientras la política es la más vergonzosa de nuestras actividades [...] el voto femenino es “peligroso para el régimen” porque es “contrario a la realidad nacional”, porque “volveremos a tener a los obispados de virreyes”, porque

"es odioso ver a las mujeres en política", porque "puede llegar a menoscabar su tranquilidad", porque "no está preparada para dar este salto", porque "no corresponde a un anhelo de la mujer", porque "la mujer tiene más disposición para el hogar que para la urna" (Lola, 1999, p. 202).

Este tipo de argumentos en contra de la causa femenina propició que en la reforma constitucional de 1945 la mujer obtuviera un resultado ambivalente, pues por una parte se le reconoció el derecho de ciudadanía, pero sin el derecho a votar. Sin embargo, el impulso de las mujeres no se debilitó, al contrario, tomó más fuerza para presionar al Estado, o mejor, a los políticos que eran quienes tomaban las decisiones. Así, entre 1944 y 1945 se conformaron numerosas organizaciones femeninas como la Unión Femenina de Colombia, la Acción Feminista Nacional, la Liga de Acción Feminista Colombiana, las Legiones Femeninas, la Organización Femenina del Atlántico y el Comité Femenino Manuela Beltrán, las cuales mantuvieron activa la lucha por alcanzar su máximo ideal: el derecho a votar.

Uno de los factores que alentó la lucha de las mujeres, dentro de la esfera social y política en Colombia, fue la publicidad a escala industrial, pues en este contexto la mujer, además de mostrarse como impulsora e imagen comercial de diversos productos y servicios, también encontró un lugar para crear una nueva representación de lo femenino, opuesta a la figura de la mujer enclaustrada en las rutinas del hogar. Como lo dijo Cott (1993): "La publicidad difunde el nuevo modelo de feminidad estimulando el consumo" (p. 102). De esta manera, la imagen se convirtió en un vector importante que influyó en la creación de un nuevo imaginario social acerca de las mujeres.

**Imagen 3.** Publicidad de Coltejer



Fuente: portadilla de la revista Letras y Encajes 234 (enero de 1946).

Imagen 4. Publicidad de Fabricato



Fuente: El Correo (12 de enero de 1954, p. 5).

En los anteriores anuncios se observa una representación de mujer diferente a la tradicional. Rostros en primer plano y cuerpos en posturas seductoras que manifiestan una actitud de libertad corporal y que, de alguna manera, reflejan un cambio de actitud de la sociedad, expresado en la existencia de un nuevo estilo de la moda; una nueva imagen de la mujer moderna, la cual, como lo expresa Luisa Passerini (1993): “se ocupa del hogar pero al mismo tiempo presta especial atención a su arreglo personal” (p. 352).

En la investigación “Moda femenina en Medellín”, los autores dicen que entre 1930 y 1950 las nuevas tendencias en la moda habían generado un cambio en la mentalidad de las mujeres colombianas, fenómeno cultural en el que la sociedad era permeada por tendencias provenientes de otros países. A este hecho se sumó el impacto que, a partir de 1920, empezó a generar la migración del campo a la ciudad, provocada por el auge industrial (Arias, 2011). En conclusión, los autores afirman lo siguiente:

La moda del período tuvo nuevos referentes en el cine y la música; entre las divas de Hollywood que se destacaron estaban Joan Crawford, Greta Garbo y Marlene Dietrich; esta última indujo a las mujeres a depilar finamente sus cejas para conferir a sus miradas el aire fatal de la vampiresa. Al lado de las divas extranjeras brillaron con luz propia las beldades locales, gracias a la iniciativa del cartagenero Ernesto Carlos Materno de integrar a Colombia, a través

de sus mujeres, en el marco del Concurso Nacional de Belleza en Cartagena, que se inició en 1934, brindando desde entonces motivos de inspiración a la moda local. El vestuario femenino se tornó sofisticado y de tonos profundos, que modelaron el cuerpo sin restarle movilidad; ello se debía a que los vestidos eran cortados al sesgo, siguiendo el estilo propuesto por la diseñadora francesa Madeleine Vionnet, permitiendo que los trajes se ciñeran de manera natural a la silueta. En los años treinta, la ropa comenzó a ser más práctica. La silueta femenina cambió, descendiendo la cintura a su posición anatómica, marcando el talle y ensanchándose los hombros. La revolución fue la falda corta, que surgió a mediados de la década anterior (Ramírez, Bonnet y Arango, 2012, s. p.).

Estas manifestaciones aproximadas de la imagen femenina en Colombia contribuyeron a consolidar una nueva representación de las mujeres, que les valió para posicionar su presencia dentro de las dinámicas sociales. De hecho, como lo dicen los investigadores citados, “la política las hizo invisibles, pero la moda les otorgó poder” (Ramírez, Bonnet y Arango, 2012, s. p.), pues este fue el medio a través del cual las mujeres empezaron a asentar su postura política en la opinión pública.

## **En la recta final**

Una serie de problemas empezaron aemerger a partir de la reforma constitucional de 1945. El país afrontaba un escenario convulso debido al desmoronamiento de la República Liberal; los viejos rencores entre los partidos hegemónicos revivieron y encontraron en la calle, la plaza pública y los teatros el escenario idóneo para el enfrentamiento contra el adversario, en un tiempo en el que la palabra pasó a representar la mayor fuerza de combate en las grandes contiendas partidistas. En este contexto, la mujer tomó parte activa, ya que el derecho de ciudadanía otorgado comenzó a generar una nueva conciencia en la sociedad y, por eso, su participación en la escena política se asentó con mayor firmeza al finalizar la década de los cuarenta<sup>3</sup>. Sin embargo, en el proceso de tejer las condiciones para la obtención del sufragio universal, la aguja se torció en varias puntadas.

Por medio del término *paradoja*, con que Scott dimensiona la historia de las mujeres francesas en su lucha por la reivindicación de sus derechos, se puede entender el duro peregrinar de las colectividades femeninas en Colombia, en su delirante empeño para

---

3. Para estudios sobre la época de la Violencia en Colombia véase Acevedo (1995). Acerca de este período hay notables pesquisas sobre la lucha por el voto de la mujer, entre los que sobresalen los trabajos: “Mujeres radicales, el voto y la participación femenina en la política Gaitanista” (Green, 1996) y “La feminidad y el sufragismo” (Lola, 1999). Ambos autores mencionan la figura de Jorge Eliecer Gaitán –líder del ala radical del liberalismo– porque en su trayectoria como político siempre expresó el apoyo por la ampliación de los derechos de la mujer colombiana, quien en muestra de agradecimiento por sus contribuciones lo acompañó en sus últimos años de lucha.

conseguir el derecho al voto. Si bien se ha mostrado el apoyo que notables intelectuales de la época le expresaron a las ligas femeninas, no puede olvidarse que algunas mujeres de la élite se oponían a la posible obtención del derecho al voto; oposición que no era tajante sino propositiva, como lo manifestó la señora Cecilia López Restrepo, a quien la sociedad describía como “figura exquisita entre la intelectualidad femenina colombiana” y que se oponía al voto femenino sin antes establecer las condiciones idóneas de formación académica y cultural:

¿Cuál es tu opinión sobre el voto femenino? Riendo dice: “Tú, que me conoces tanto, vas a extrañarte de mi opinión sobre tan delicado asunto: No soy partidaria del voto femenino, por la falta de independencia de la mujer colombiana. Habría en las urnas más papeletas, pero no más opiniones consientes. Por eso quiero ilustración para la mujer actual, a fin de que las venideras generaciones puedan reclamar sus derechos políticos (La mujer necesita prepararse para poder emitir su opinión, 1948).

Contraria era la posición de Gilberto Alzate Avendaño, quien en un ensayo de 1952, titulado “La mujer entra en escena”, le dio valor al posicionamiento político alcanzado por la mujer, pero también señalaba que el país atravesaba una especie de inercia absoluta, si se le comparaba con otros estados en donde el derecho al voto femenino ya había sido otorgado. En ese sentido, Alzate buscó sustentar, desde una mirada moral y humana de la noción teológica del ser, que la igualdad entre el hombre y la mujer estaba orientada por el alma y el espíritu, y que las diferencias físicas y de deberes no hacían a las mujeres inferiores e incapaces:

Cristo la equiparó con el Hombre ante Dios y le reconoció la misma alma. Su Iglesia estableció a favor suyo la monogamia y el vínculo conyugal perpetuo, así como la honró, colmándola de excelsitudes y devociones, en la figura de María. Hoy en casi todos los países se le reconoce igualdad de derechos civiles y políticos. Pronto la inferioridad de la mujer será una aberración histórica, como ya lo es la esclavitud de los negros, como va a serlo la servidumbre de los pobres (Alzate, 1979, p. 211).

Así, el intelectual y político Alzate pregón la idea de completar el derecho de las ciudadanas, a quienes les faltaba la posibilidad de elegir y ser elegidas. Aunque el tema tuvo resonancia en la polifonía discursiva de los políticos en 1953, no había logrado la plena atención que merecía a causa del frenético ruido que presentaba el orden político, pues tanto el Partido Liberal como el Conservador se debilitaron internamente, situación que condujo al país a la debacle administrativa (Zapata, 2014). Este episodio presentó una situación coyuntural en su desenlace, cuando el general Gustavo Rojas

Pinilla asestó un golpe de opinión al mandatario conservador Laureano Gómez, quien tuvo que exiliarse en España (Velásquez, 1998 y Lola, 2001). En este sentido, la amplia popularidad del general al inicio de su gobierno fue un aliciente para que las mujeres aprovecharan y alcanzaran el derecho al sufragio.

Varios sucesos contribuyeron para este fin, entre ellos la noticia proveniente de Caracas (Venezuela) de que Floyd W. Lee, delegada estadounidense de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), presentó en la X Conferencia Interamericana tres informes sobre la condición de las mujeres en América. Las mujeres, disertó la señora Lee, “deben de ser conscientes del hecho de que el propósito principal de la comisión es trabajar por la expansión de los derechos políticos, civiles y económicos de la mujer” (Informes sobre el “Status femenino” serán presentados en Caracas, 1954, s. p.). De igual manera, en los diarios nacionales y regionales las columnas de opinión intensificaron sus aportes sobre el derecho al voto para la mujer, lo que representó un espaldarazo para la lucha femenina. En este escenario, el 26 de enero de 1954, justo en el momento más acalorado del debate, Margarita de Holguín, quien escribía para *El Correo*, solicitó el apoyo de la sociedad frente a la polémica por el reconocimiento del voto de la mujer:

Ha llegado definitivamente para la mujer colombiana la hora de exigir algo que le corresponde por derecho propio, y que personas que se han quedado a la zaga de la marcha del mundo pretenden negárselo. El voto femenino no es ni mucho menos un gentil obsequio que los señores integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales nos van a hacer con gesto galante. El voto femenino lo hemos conquistado ya. Es un derecho que nos corresponde y que quieren negarnos arbitrariamente (De Holguín, 1954, p. 1).

No obstante, días después de la aparición de esta columna se notificó la negación del voto a la mujer por parte de la Comisión de Estudios Constitucionales (CEC): “El aludido proyecto, que fue objeto de intensos y prolongados debates, fue negado por nueve votos contra siete” (Negado el voto femenino, 1954, p. 1). La crónica de la intensa jornada en la que transcurrió esta controversia permitió conocer los discursos en defensa de la causa femenina, que pronunciaron Luis López de Mesa y Gilberto Alzate Avendaño, e intervenciones en representación de las mujeres por parte de las señoras Esmeralda Arboleda de Uribe, Margarita de Holguín y Berta Hernández de Ospina; pero también se dieron los nombres de las personas que votaron en contra de la iniciativa: Eleuterio Serna, Carlos Albornoz, Gonzalo Gaitán, Álvaro Copete Lizarralde, Rafael Bernal Jiménez, José de la Vega, Carlos Holguín Holguín, Hernando Navia Varón y Jesús Estrada Monsalve. Fue a partir de ahí que las mujeres que debatían la causa del derecho al voto empezaron a hacer mayor presión sobre Rojas Pinilla, para que las ayudara a que el proyecto fuera retomado

y aprobado en ambas instancias, en la CEC y la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC). Aprovechar el gobierno de Rojas Pinilla resultó ser una buena estrategia, ya que como lo estudia Lola (2001), este bebía de las aguas del populismo: “Bien pudieron mover a Rojas para dar el voto a las mujeres las mismas razones que a Perón, Getulio Vargas y otros populistas latinoamericanos: doblar la masa de votantes” (p. 84).

Lucila Rubio de Laverde, integrante de la Acción Feminista de Colombia en el más recalcado acento del feminismo, como lo define Offen, concentra sus esperanzas en los legisladores colombianos de la ANAC para lograr el derecho al voto, luego de años de lucha en donde los avances obtenidos eran pequeños suspiros logrados dentro del agitado ambiente que representaba su causa; “Desde 1944 –opinaba la señora Rubio de Laverde– pedimos insistentemente al congreso el sufragio universal, pero solo logramos en 1945 cambiar la palabra varón por colombiano” (Rubio, 1954, p. 33). Además, Rubio reprocha que todos los espacios y materiales con los que se expresaban en el escenario de la opinión pública, como folletos, memoriales, libros, revistas y conferencias, fueron siempre ignorados por los legisladores que renunciaban a aprobar el derecho a la igualdad entre los sexos, y más parecía defender la vieja concepción de que “el varón colombiano solo tuviera como meta final el afianzamiento de la teoría de la inferioridad femenina” (Rubio, 1954, p. 33). Al final termina con el siguiente augurio:

Algún día la mujer colombiana afianza su independencia y pierde el miedo de intervenir en la política, la vida del país perdería las duras aristas del delineamiento puramente varonil que hoy acusa para adquirir los gratos contornos que la sensibilidad social y el menor egoísmo de la mujer podrían imprimir al desenvolvimiento de la sociedad a todo lo ancho del territorio nacional (Rubio, 1954, p. ).

En la sección “Política” de la revista *Semana* se publicaron crónicas a través de las cuales se cuestionaban los melifluos discursos con que ciertos legisladores de la ANAC se dirigían al momento de abordar el tema del derecho al voto para las mujeres colombianas: “un tono lírico, a veces ligeramente cursi de las intervenciones masculinas” lo cual, concluye la crónica, contrastaba con las claras exposiciones, “en muchos aspectos irrebatibles”, de las mujeres que participaban de los debates, como lo fueron Esmeralda Arboleda de Uribe, a quien describían como “lógica e irónica”; Josefina Valencia de Ubach; de ella decían que era “serena, trascendental, oportuna”, Bertha Hernández de Ospina era “humorística y de réplica constante”, y María Aurora Escobar, “vehemente y lírica, la única romántica del grupo” (“Las copartidarias”, 1954, p. 3). Ante la negación del voto para las mujeres colombianas, decretado por la CEC, se publicó en *Semana* lo siguiente:

Las damas de todo el país que más activamente pelearon la obtención del voto femenino en la CEC y las que adhirieron al movimiento sin participar directamente, no se hallan en manera alguna desalentadas. Desde hoy hasta la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente hay un buen trecho y ellas confían que allí obtendrán el reconocimiento de su derecho. Al parecer, no constituirán aparatosos comités ni apelarán a manifestaciones. Se limitarán, como lo han venido haciendo hasta hoy, a ganar adeptas (y adeptos) a base de conversaciones en pequeño, publicaciones y conferencias. Consideran suficiente para el buen conocimiento del significado del voto femenino y sus ventajas, repetir al mayor número posible de colombianos las tesis sostenidas por ellas en la CEC que, en su concepto, nunca fueron rebatidas ("La CEC, feminismo", 1954, p. 4).

Ante la apuesta de las mujeres colombianas por generar argumentos para ser tenidos en cuenta en las secciones de la CEC, donde se hablaba del derecho al sufragio universal, se desató una polémica entre quienes apoyaban la lucha femenina y los que se oponían. Del grupo de los últimos había posiciones fundamentadas en un discurso que, para la época, prevalecía; señalar que las mujeres debían de estar lejos de los escenarios políticos debido a la amenaza que esta función traería a la integridad del hogar. Estas posiciones llegaban al extremo de volverse irreverentes, como la carta enviada desde Nueva Orleans por el señor Guillermo Santander (1953) a la revista *Semana*, en la que sostiene lo siguiente:

Yo también estoy de acuerdo en negar a las mujeres el derecho del sufragio. Pero como creo no debe haber impuesto sin representación, sugiero que se las exima de gravámenes al Estado. En cuanto a la idea de darles el voto parcialmente, me parece que sería como consagrarse la igualdad de los ciudadanos, hombres y mujeres, ante la ley pero agregando que los hombres son más iguales que las mujeres. Además, el día en que nuestras madres, esposas, hijas y hermanas vayan con nosotros a las urnas no podemos realizar los desórdenes y atentados de los últimos años por respeto a ellas y entonces las votaciones serán tremadamente aburridoras, por lo menos. Es mucho mejor dejar las cosas como están, es decir, reservadas a los matones y criminales (s. p.).

Este tipo de opiniones demuestra, como se mencionó en líneas anteriores, que para la inmensa mayoría de las mujeres la tierra anhelada de la política era prohibida, difícil de llegar a ella, aun con el avance que tenían al darle validez a otro tipo de derechos.

**Imagen 5.** Igualdad



Fuente: Semana (10 de mayo de 1954, p. 28).

Durante los debates para la reforma de la constitución colombiana, en 1954, las mujeres defendían sus derechos con una carga discursiva en la que pretendían desvirtuar los imaginarios negativos que acerca del feminismo hacían parte de la sociedad. Todo un debate en torno a la posible degeneración de la moral del sexo femenino. En esta caricatura, el dibujante Billyates hace una presentación en la que se mofa justamente de la concepción que se hacía del feminismo. Por lo tanto, la leyenda explica lo siguiente: "Igualdad. Cómo ve un antifeminista la igualdad de los derechos políticos".

Sin embargo, la intensa lucha vio finalmente sus frutos. En marzo de 1954 la CEC se reunió de nuevo y les otorgó a las ciudadanas colombianas el derecho al sufragio universal. Ante este suceso, Hernando Téllez, complacido por el logro, destacó de la mujer colombiana la enorme tolerancia que había observado frente a la excesiva palabrería que el tema había suscitado en el país: "No más desangre retórico, no más depredaciones literarias a nombre de nosotras" (Téllez, 1954, s. p.), le comentaba a una mujer. Téllez destacó el empeño de las mujeres para conseguir su derecho constitucional, tal como lo demostró la impertérrita Esmeralda Arboleda, pues aun con la oposición desenfrenada de muchos hombres aquellas consiguieron la aprobación de sus ideales expresados en tantos años de lucha.

La consumación de este proyecto —comentaba Téllez— no tardó en despertar críticas, aun de las mismas mujeres; algunas denunciaron el tono clasista del proceso, ya que

estuvo liderado por un selecto grupo de señoras que no representaban a todas las mujeres colombianas, es decir, “de las abnegadas y analfabetas mujeres del pueblo, el gran escuadrón de las esclavas sociales del servicio doméstico” (Téllez, 1954, s. p.). Como respuesta a estas posturas, Téllez sostuvo que el suceso fue el triunfo de y para todas las mujeres de Colombia, para “la inmensa mayoría de las Juanas, y las Julias y las Cármenes de alpargates o de pata al suelo, de pañolón o de corrosca, que simbolizan y expresan, con plenitud social, a nuestro país, al verdadero, al auténtico” (Téllez, 1954, s. p.).

María Currea, viuda del general Ruperto Aya, defensora del feminismo en Colombia, quien había sido delegada por parte del gobierno colombiano ante la CIM en Washington, en 1938, con relación a la aprobación por parte de la CEC del voto para las mujeres y en espera de ser aprobado por la ANAC, dice que este “contribuirá en forma decisiva a civilizar las luchas políticas colombianas”. (Currea de Aya, 1954, p. 32). Al mismo tiempo, las noticias que contribuían a generar presión a la ANAC, por parte de las mujeres, eran diversas, se valían de cuanto suceso ocurriera a nivel mundial y lo traían a colación:

“Voy a ayunar hasta que muera o hasta que las mujeres obtengamos nuestros derechos”, fue, recientemente el grito de combate de una feminista no precisamente colombiana, sino egipcia. Dora Shafik, de El Cairo, líder de los derechos de la mujer, comenzó una huelga de hambre el doce de marzo para obtener del gobierno egipcio el reconocimiento para ellas de la facultad de elegir y ser elegidas, con motivo de la Asamblea Constituyente, planeada para julio de este año (“Votar o morir”, 1954, s. p.).

Finalmente, luego de intensos debates el derecho al voto se convirtió en letra legal durante el segundo encuentro de la Asamblea Nacional Constituyente, celebrado el 25 de agosto de 1954, en la cual se expidió la siguiente ley:

ACTO LEGISLATIVO 3 DE 1554

Diario Oficial N.º 28.649 de 13 de diciembre de 1954

Reformatorio de la Constitución Nacional

Por el cual se otorga a la mujer el derecho activo y pasivo del sufragio.

La Asamblea Nacional Constituyente,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 14 de la Constitución Nacional quedará así:

“Son ciudadanos los colombianos mayores de veintiún años. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes.

Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación”.

ARTÍCULO 2o. El artículo 15 de la Constitución Nacional quedará así:

“La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para elegir y ser elegido, respecto de cargos de representación política, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”.

ARTÍCULO 3o. Queda modificado el artículo 171 de la Constitución Nacional, en cuanto res-tringe el sufragio a los ciudadanos varones.

ARTÍCULO 4o. El presente Acto legislativo rige desde su sanción.

Aprobado en segundo debate por la Asamblea Nacional Constituyente, en sesión del día 25 de agosto de 1954 (Archivo General de la Nación (Colombia), 1997, p. 303).

Aprobado el derecho al sufragio universal para las mujeres colombianas, este no dejó de ser tema de controversia. Gilberto Alzate Avendaño, el gran vocero de los feministas en las últimas secciones de la ANAC, volvió a defender el derecho al voto para las mujeres colombianas; postura que fue refutada por Guillermo León Valencia, quien aducía que el reconocimiento de este derecho para las mujeres podía “perturbar la tranquilidad de los hogares”. Frente a la desavenencia promulgada por Valencia, su hermana Josefina Valencia de Hubach replicó:

Lamento en esta intervención tener que hacer alusiones personales, pero descendiendo, como el diputado Valencia, de Guillermo Valencia; hubiera preferido que su posición frente al voto femenino no hubiera sido plena galantería, sino de absoluta igualdad, como se vivió en nuestra casa, al lado de nuestros padres. Porque a la sombra de Guillermo Valencia también las hijas aprendimos a interesarnos en las cosas del espíritu; a conocer y amar a nuestra patria y a no ser indiferentes a la suerte de nuestro pueblo [...] En esta forma repudio la afirmación de que el voto femenino y la intervención de la mujer en la política pueda destruir hogares y pueda romper la paz de las familias colombianas (“Sección La Nación: Galantería y derecho”, 1954, p. 8).

Esos mismos valores, que definían a la mujer colombiana y que eran señalados por aquellos tendenciosos de ser incompatibles en el ámbito político, serán solicitados después para restablecer la democracia del país.

## Conclusión

En el desarrollo de este artículo se han esbozado algunos de los avances que, en materia política, lograron las mujeres en Colombia a partir de la lucha para la conquista del derecho al sufragio universal. En estas páginas se revelaron algunas de las prácticas que las mujeres manifestaron en su participación en los escenarios de opinión pública, radio, prensa, campañas electorales, moda y publicidad; espacios en los que se evidenció un nuevo estereotipo de mujer que pasó a adentrarse con fuerza en la esfera pública. Este proceso de intervención, por parte de la mujer en la política, ayudó a que el proyecto de ciudadanía y derecho al sufragio se cimentara con solidez; no obstante, esa fuerza se topaba con sólidos obstáculos,

como por ejemplo el lento cambio que presentaba la sociedad en sus costumbres, debido a una forma de convivencia fundamentada bajo preceptos de tipo patriarcal, lo cual hacía presión para que la mujer quedara al margen de los procesos de participación en política.

No obstante, el proceso de consolidación del derecho a la ciudadanía y del sufragio para las mujeres en Colombia fijaría un cambio en el canon tradicional con que la sociedad identificaba la forma de hacer política; no solo por el dinamismo que le imprimió a su lucha para refrendar su igualdad en el plano social, el cual lo hizo sentir en los oídos de los líderes políticos, que vieron en este colectivo nacional un poder decisario y determinante que había que conducir y orientar para el fortalecimiento de la democracia. El hecho de que la opinión pública se fijara en las actuaciones políticas que ellas realizaban generó un cambio de mentalidad en la época, que más que la simbología desplegada en alusión a las mujeres significó la intromisión en el escenario político, fue la aceptación con que la sociedad recibió a la mujer con el derecho de elegir y ser elegida, en un proceso que permitió franquear a una sociedad viciada por la desigualdad y falta de unión.

Todo este panorama abre nuevas preguntas y nuevos debates acerca de la participación de la mujer en la historia política de Colombia, a la vez que contribuye con una nueva mirada acerca de la política nacional y sus repercusiones en el desarrollo político del país. Así que, más allá de ponerle fin a esta investigación, se deben señalar las vetas que quedan por explorar, y que lo que acá se mostró contribuye a la correlación que se establece con los estudios de la historia política que se adelantan en el mundo académico.

## Referencias

- Acevedo, D. (1995). *La mentalidad de las élites sobre la violencia en Colombia 1936-1949*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Alzate, G. (1979). *Obras selectas*. Bogotá: Imprenta Instituto Caro y Cuervo.
- Archivo General de la Nación (Colombia) (1997). *Documentos que hicieron un país*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Arias, R. (2011). *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Arouet, F. M. (s. f.). *Diccionario filosófico Voltaire*. Recuperado de [http://biblio3.url.edu.gt/Libros/dic\\_fi.pdf](http://biblio3.url.edu.gt/Libros/dic_fi.pdf)
- Cott, N. F. (1993). Mujer moderna, estilo norteamericano: los años veinte. En G. Duby y M. Perrot (Eds.), *Historia de las mujeres en Occidente. Tomo 5: El siglo XX* (pp. 91-108). Madrid: Taurus.
- Cromos, Bogotá.
- Cruz, A. (1997). *Grandes oradores colombianos*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

- Currea de Aya, M. (29 de marzo de 1954). Voz y voto. *Semana*, 32.
- De Holguín, M. (14 de febrero de 1954). El voto femenino. *El Correo*, p. 1.
- Discurso de la señorita Paulina Huyke, en la manifestación de anoche en nombre del comité femenino olayista (22 de enero de 1930). *El Heraldo de Antioquia*, p. 14.
- El Correo*, Medellín.
- El voto femenino (1940). *Letras y Encajes*, (169), 4740.
- Esta noche inaugura sus secciones el IV Congreso Internacional de Mujeres (16 de diciembre de 1930). *El Tiempo*, p. 1.
- Gaitán, J. E. (1987). *Sus mejores escritos*. Bogotá: Círculo de Lectores.
- Green, J. (1996). Mujeres radicales, el voto y la participación femenina en la política gaitanista. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (23), 159-170. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/16457>
- Informes sobre el “status femenino” serán presentados en Caracas. (26 de enero de 1954). *El Correo*, s. p.
- La CEC, feminismo (22 de febrero de 1954). *Semana*, 4.
- La mujer necesita prepararse para poder emitir su opinión (30 de noviembre de 1948). *Raza. Revista Mensual Ilustrada*, p. 16.
- Las copartidarias (22 de febrero de 1954). *Semana*, 3.
- Letras y Encajes*, Medellín.
- Lleras, A. (1987). *Obras selecta. En el parlamento*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Lleras, E. (18 de diciembre de 1930). Un agitado debate sobre la ciudadanía automática. *El Tiempo*, 13.
- Lola, L. (1999). La feminidad y el sufragismo colombiano durante el período 1944-1948. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (26), 193-212. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/16775>
- Lola, L. (2001). El logro del voto femenino en Colombia: la violencia y el maternalismo populista, 1949-1957. *Boletín Americanista*, (51), 81-94.
- Molière. (1981). *La escuela de las mujeres*. Madrid: EDAF.
- Negado el voto femenino (16 de febrero de 1954). *El Correo*, 1.
- Offen, K. (2015). *Feminismos europeos, 1700-1950. Una historia política*. Madrid: Akal.
- Passerini, L. (1993). Sociedad de consumo y cultura de masas. En G. Duby y M. Perrot (Eds.), *Historia de las mujeres en Occidente, Tomo 5. El siglo XX* (pp. 349-368). Madrid: Taurus.
- Perrot, M. (2009). *Mi historia de las mujeres*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, G. L., Bonnet, A. P. y Arango, O. M. (2012). *Moda femenina en Medellín, aportes de la moda al ideario femenino en Medellín 1900 a 1950*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Robles, M. (2002). *Mujeres del siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Romero, J. D. (2016). *La campaña electoral de 1930 en Colombia* (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá).
- Rosanvallon, P. (1999). *La consagración del ciudadano: historia del sufragio universal en Francia*. México: Instituto Mora Colección Itinerarios.
- Rubio de Laverde, L. (08 de febrero de 1954). El voto femenino. *Semana*, s. p.
- Santander, G. (15 de marzo de 1953). Cartas: el “toque” femenino. *Semana*, s. p.
- Semana*, Bogotá.
- Scott, J. W. (2012a). *Las mujeres y los derechos del hombre. Femenismo y sufragio en Francia, 1789-1944*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Scott, J. W. (2012b). *Parité! Equidad de género y crisis del universalismo francés*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sección La Nación: Galantería y derecho (08 de septiembre de 1954). *Raza. Revista Mensual Ilustrada*, p. 8.
- Solano, A. (1970). *Glosas y ensayos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Téllez, H. (07 de marzo de 1954). Juanas y Esmeraldas. *El Tiempo*, s. p.
- Uribe, C. (1936). *El sufragio y la democracia*. Madrid: s. e.
- Velásquez, A. (1998). *Prólogo y epílogo de dos golpes de Estado. Una década conmocionada: 1948-1958*. Medellín: El Colombiano.
- Velásquez Toro, M. (1988). Condición jurídica y social de la mujer. En Á. Tirado Mejía (Ed.), *Nueva Historia de Colombia* (pp. 9-59). Bogotá: Planeta.
- Votar o morir (20 de marzo de 1954). *Semana*, s. p.
- Zapata, O. (2014). Usted tira Mariano y yo Laureano respondo: la división del partido conservador en 1953. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, (6), 99-116. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/52969>

## Cómo citar

Zapata-Hincapié, O. J. (2019). Entre simpatías y oposiciones: la lucha por el voto femenino en Colombia. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 67-90. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.71356>

F

# Sociedad civil en red y gobernanza de la Agenda 2030\*

Erli Margarita Marín-Aranguren\*\*

Francisco Daniel Trejos-Mateus\*\*\*

Universidad Externado de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74544>

## Resumen

Este artículo muestra que las redes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) potencian la gobernanza del 2030 al lograr la inclusión de temas en la Agenda 2030. Simultáneamente, fueron pilares en la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al proveer información clave. Su oferta de valor es insumo de base para el monitoreo y la evaluación de la apuesta planteada para el segundo quindénio del siglo XXI. Esto se logró luego del análisis de la información de páginas web de organismos intergubernamentales, instituciones estatales y de OSC (junio de 2013 a junio de 2016), respaldada con textos académicos.

**Palabras clave:** redes; Organizaciones de la Sociedad Civil; Objetivos de Desarrollo Sostenible; gobernanza; formulación de agenda.

---

\***Artículo recibido:** 28 de agosto de 2018 / **Aceptado:** 27 de septiembre de 2018 / **Modificado:** 15 de octubre de 2018. Este artículo es uno de los productos del proyecto “La Sociedad Civil Global en el abordaje de algunos de sus temas inherentes a comienzos del siglo XXI”. No contó con financiación adicional a lo contractual como investigadora de la Universidad Externado de Colombia.

\*\*MA. en International Relations por la University of Wollongong (New South Wales, Australia). Magíster en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Profesora titular e investigadora del Centro de Investigación y Proyectos Especiales (Cipe) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia). Últimas publicaciones: Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su oferta de valor. Estudio de caso: México, Brasil, Colombia y Argentina (en coautoría) (2017). OASIS, (25), 187-221 y Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia (en coautoría) (2017). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-1779-7138>

\*\*\*Estudiante de la Maestría en Asuntos Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia). Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Actualmente, asistente de investigación del Centro de Estudios sobre India Contemporánea y Asia Meridional de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: francisco.trejos@uexternado.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-8119-8762>

## Civil Society within the Network and Governance of the 2030 Agenda

### Abstract

This article shows that Civil Society Organizations (CSOs) networks enhance 2030 governance by allowing the inclusion of topics in the agenda-setting process. At the same time, they were pivotal for the formulation of the Sustainable Development Goals (SDG) by providing key information. Based on their value offer, they are able to develop the monitoring and evaluation of the current proposals of the SDGs for the second fifteen-year period of the 21st century. This conclusion was reached after the analysis of data collected from websites of intergovernmental organizations, public institutions and CSOs (June 2013 to June 2016), supported with academic papers.

**Keywords:** Network analysis; Civil Society Organizations; Sustainable Development Goals; governance; agenda setting.

### Introducción

Para estudiar la gobernanza<sup>1</sup> de la Agenda 2030 es casi que imprescindible hacer referencia a un agente que no siempre ocupa la atención en política internacional, pero que se configura con sus relatos y narrativas, así como logra una influencia en el proceso de toma de decisiones: la Sociedad Civil Global (SCG). La pregunta inmediata suele ser: ¿y de quién se habla? Si bien la discusión puede resultar extensa, aquí se acoge la percepción de Keane (2008). Lo que ha de centrar la atención es que sus heterogéneos componentes se organizan en red y la no violencia es la característica diferenciadora de su accionar. Es agente y espacio de deliberación, entonces sus organizaciones presentan intereses comunes, se ocupan de problemas compartidos y promueven aspiraciones colectivas. De ahí que la referencia precisa es al rol en términos de la definición de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas. Más allá de esto, del potencial en términos de gobernanza y de implementación en los territorios.

Lo que no hay que perder de vista es que en esta oportunidad se conjuga el esfuerzo de los Estados, los Organismos Intergubernamentales (OIG), las multinacionales

---

1. Entendida como “el arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Balbis, 2001). Se es consciente del debate teórico que implica y aún más en relaciones internacionales, pero la Agenda 2030 está en la arena internacional e incluye la agencia de diversos agentes.

y empresas nacionales –como parte del sector privado– y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), para procurar sociedades resilientes y sustentables (Organización de las Naciones Unidas (ONU), s. f.). Los diecisiete ODS son una apuesta del mundo para el segundo quindenio del siglo XXI, pero en cada territorio hay especificidades y los 193 Estados (United Nations Development Programme (UNDP), 2015) comprometidos en su implementación tienen como tarea erradicar la pobreza extrema, combatir la desigualdad, la injusticia y solucionar el cambio climático. Lo más importante es que en los múltiples escenarios todos los agentes (Estado, OIG, sector privado y OSC) están empeñados en que la transformación permita la subsistencia del ser humano. En la primera apuesta del siglo XXI (los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)) la batuta la llevaron los Estados, luego se abrió el espacio a la empresa privada; ahora, para los ODS, se ha de contar con el concurso de todos los agentes, por eso la novedad está en la inclusión de las OSC. Estas últimas han encontrado un espacio a través de alianzas, plataformas y redes transnacionales para estar en las discusiones; ya no solo de la eficacia de la ayuda, la eficacia del desarrollo, sino también de la financiación del desarrollo. Los cambios se vienen notando.

Primero se abre paso a países del Sur Global<sup>2</sup> que, como Colombia, jugaron un papel importante en Río+20 (2012)<sup>3</sup>. Este Estado estuvo comprometido con el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015<sup>4</sup> y sus propuestas fueron esenciales para los ODS no solo en los temas ambientales, al dar continuidad a los énfasis que Colombia había puesto en Río+20, sino al integrar la paz y la seguridad en las prioridades mundiales. Luego, se postuló como país piloto para la implementación<sup>5</sup>. Fue pionera para la coherencia de políticas internacionales y nacionales, por lo tanto, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) estuvo alineado con los ODS; y se desarrolló normativa para “asegurar la efectiva realización con acciones concretas” (Presidencia de la República de Colombia, 2015). Aún así, la formalización como política marco se concretó en el CONPES 3918 de 2018 (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2018).

---

2. Si bien hay diferentes percepciones: 1) un “agregado geográfico y socioeconómico de ciertos países”; 2) un “territorio metafórico o alegórico”; y 3) un “marco condensador de pensamiento propio”. Para ahondar en cada una de ellas se recomienda la lectura de Jaramillo y Vera (2013).

3. Bogotá (Colombia) fue el anfitrión del seguimiento de este foro internacional en 2014 (Ministerio del Medio Ambiente, s. f.); antes fue en Berlín (Alemania). Uno y otro con compromisos para combatir el cambio climático. En Brasil se plantearon tres ejes rectores: desarrollo económico, social y medioambiental. El cuarto, fundamental en la Agenda 2030, fue el de paz y seguridad.

4. La canciller colombiana, María Ángela Holguín, hizo parte de este panel; por llamado de Ban Ki-moon.

5. El Salvador y Perú también se postularon como países piloto para su implementación.

Otros países en Latinoamérica también pusieron en marcha estrategias para la incorporación en los niveles subnacionales: México y República Dominicana. En el segundo caso se contó con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para identificar alianzas estratégicas para el cumplimiento. Los dominicanos promovieron el empoderamiento de diferentes actores y, al tener algunas de sus políticas ya alineadas en el papel, empezaron a trabajar en el fortalecimiento de la capacidad estadística nacional para el monitoreo y evaluación. Igualmente, contaron con apoyo para mejorar la financiación que requiere este esfuerzo. Los derroteros del sector privado han sido marcados por el Pacto Global (PG) y, a pesar de reconocerlos, no serán objeto de este artículo. El énfasis estará en las OSC que lograron un diálogo global virtual, por ejemplo, la plataforma World We Want 2015<sup>6</sup>, la encuesta en línea (My World 2015<sup>7</sup>) del Overseas Development Institute (ODI), Sustainable Development Solutions Network<sup>8</sup>, el Grupo Principal para Niños y Jóvenes (MGCY, por su sigla en inglés), la Red Global de Acción Juvenil (GYAN, por su sigla en inglés) y el World Wide Fund for Nature (WWF)<sup>9</sup>. La mayoría proveen información para *The Sustainable Development Goal Indicators Website*<sup>10</sup>, página que permite el seguimiento a cualquiera de las agencias de la ONU porque, como se indicó anteriormente, se trata de un trabajo mancomunado.

De hecho, algunas agencias intergubernamentales abrieron espacios virtuales, como es el caso de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Alianza Global de Datos para el Desarrollo Sostenible, ONU Mujeres, el PG, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), entre otras, para discutir y proponer los lineamientos para el quindenio. La gestión de las OSC fue diversa en los espacios abiertos. Es por ello por lo que resulta relevante preguntarse: ¿qué acciones de gestión de información<sup>11</sup> y de advocacy adelantaron las OSC para incidir en el destino de la humanidad al 2030? Para ello se recurre al método sintético, por cuanto se analizan las partes dentro de un todo con el propósito de identificar las características de lo observado. Por esta razón se carece de una hipótesis en stricto sensu, pero más que

---

6. El Mundo que Queremos 2015.

7. Mi Mundo 2015.

8. Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible.

9. Fondo Mundial para la Naturaleza.

10. Sitio de internet de indicadores de los ODS.

11. “La información se usa para responder a las necesidades de una organización, ya sea para tomar decisiones, para los procesos o para los grupos de interés” (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, s. f.).

describir como se incluyen en la planeación para la sustentabilidad, lo que la investigación intenta es comprender los cambios producidos en la arena internacional. De esta manera, identificar las dinámicas en las que las OSC y sus redes logran incidir para que la humanidad se adapte a las incertidumbres y los riesgos propios del siglo XXI.

Lo que no hay que perder de vista es que las acciones de gestión de información hacen referencia a esas actividades que están relacionadas con la difusión de lo que está pasando, y de las decisiones que se están tomando, de las afectaciones que tienen esas decisiones para el futuro de mediano y largo plazo, de dar a conocer los mecanismos y los espacios en los que se puede participar para mostrar las inquietudes y propuestas que afectan a las poblaciones y sus territorios.

En términos de las acciones de gestión de la información se precisa seguir el ciclo de la política pública, en el entendido de que la Agenda 2030 es una decisión de política internacional. Luego, se enmarcan en ese ciclo para darle un orden sistémico. De este modo, con la investigación se encontró que en el 2000 se invitó a las multinacionales como agentes de cambio. Desde el 2015 se han incorporado otros agentes no tradicionales en estos escenarios: las OSC. Estas hicieron parte del proceso, desde los primeros foros de evaluación del quindén anterior, y se vincularon a los diferentes grupos de trabajo para discutir oportunidades y desafíos. Para incidir en el destino de la humanidad, al 2030, las OSC adelantaron diferentes acciones en cada una de las fases de la política internacional. En la primera, la fijación de la agenda y el ambiente habilitante posibilitó la participación y, de este modo, abogar para la inclusión de temas. En la segunda, la de las alternativas de solución, se convirtieron en proveedoras de información para la toma de decisiones. En la tercera etapa, la de implementación, lograron mayor relevancia para la puesta en marcha de los ODS y, finalmente, su oferta de valor se convirtió en insumo de base para el monitoreo, lo que las transformó en agentes de cambio fundamentales.

Se tuvo en cuenta una perspectiva metodológica cualitativa-descriptiva. Lo primero que se hizo fue una recolección de información obtenida a partir de fuentes primarias y secundarias. Al ser las páginas de internet de organismos intergubernamentales, de instituciones públicas y de OSC fuentes de registro informativo oficial de cada uno, se consideran fuentes primarias para esta investigación. Por ello se adelantó un seguimiento, de junio de 2013 a junio de 2016, a sus sitios web. En el caso de las redes de la sociedad civil se analizó la actividad de Civicus<sup>12</sup>, Oxfam, Beyond 2015<sup>13</sup>, el Centro de Pensamiento

---

12. Alianza internacional dedicada a fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil de todo el mundo. Con el fin de hacerlo, se centra en tres áreas: la protección de los derechos de la sociedad civil, el fortalecimiento de las buenas prácticas de la sociedad civil y el aumento de la influencia de la sociedad civil.

13. Campaña de la sociedad civil global, que procura que exista un marco fuerte y legítimo para reemplazar a los ODM.

to Estratégico Internacional (Cepei)<sup>14</sup> y la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG)<sup>15</sup>. Además, aleatoriamente<sup>16</sup> se tomaron referentes de sitios web de los OSC que realizaron acciones de información y lobby, tanto del proceso previo como en la adopción de la agenda y algunas acciones posteriores. Entre las fuentes secundarias se hizo una revisión del estado del arte, para precisar los conceptos, a partir de revistas y textos académicos. De igual manera, se siguieron, durante el mismo período de tres años, algunos medios de comunicación como *El Mundo*, *The Huffington Post*, *Inter Press Service* y *El Espectador*. Lo segundo fue un cruce de la evidencia empírica con la teoría constructivista de las relaciones internacionales, que permitió el análisis que aquí se presenta, donde las fuentes primarias posibilitaron los principales hallazgos. Las secundarias pueden clasificarse en dos tipos: las de soporte teórico y las de fuente de evidencia para la investigación.

En concreto, el énfasis al revisar los sitios web, tanto de los organismos intergubernamentales como de las OSC, fue buscar los mecanismos para la participación y la recurrencia de los escenarios diseñados para el efecto. También se focalizó la mirada en la información elaborada, ya fuera en términos de análisis o evaluación del proceso anterior (Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)) o de los avances de la nueva agenda (ODS) que adelantaron los diferentes componentes de la sociedad civil. Del mismo modo se rastrearon propuestas para el monitoreo, en el paso a paso de la agenda y luego para la implementación. Recuérdese que la consulta a las OSC en la construcción de los ODM fue más bien limitada, pero el proceso fue amplio para los ODS. En el caso de la ONU se abrieron espacios para escuchar a la sociedad civil en el proceso de construcción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Fueron cinco los escenarios de discusión: el Grupo de Trabajo Abierto Post-2015 de la ONU (OWG, por su sigla en inglés), el Equipo de Tareas del Sistema de Naciones Unidas, el Panel de Alto Nivel de Personas Eminentnes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, el Grupo de Desarrollo de las Naciones y la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de la ONU (Marín y Lozano, 2013). Precisamente, en la Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA) la gran recomendación es la financiación para el desarrollo sostenible alineado con las prioridades económicas, sociales y medioambientales (Organización de las Naciones Unidas (ONU) - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), s. f.).

---

14. Centro de pensamiento independiente que busca promover la participación de América Latina y el Caribe dentro de las agendas globales de desarrollo. Además de promover el diálogo intersectorial en las agendas globales para el desarrollo sostenible.

15. Organización de cuarto grado que agrupa organizaciones de tercero y segundo grado.

16. Recuérdese que en el marco del método sintético ir de las partes al todo es una manera de identificar las características de lo observado. En este caso, las acciones de gestión de información de las OSC, luego los nodos de las redes y otras organizaciones con acción internacional fueron tomadas para ampliar la mirada sin sistematicidad alguna, dependiendo de cómo emergía la información en el proceso y que fuese completa y útil para el ejercicio.

## **El arte de explicar las cosas**

Antes de avanzar en los hallazgos de la investigación se precisa detallar el marco teórico del estudio realizado, para dar una guía de cada uno de los conceptos clave. Se partió de la teoría constructivista de relaciones internacionales, en tanto que más que estudiar el origen se busca comprender el proceso de cambio entre las instituciones, lo social y lo político, tal como lo señala Cox (1981). Quizá lo primero que debe dejarse presente es que el constructivismo tiene tres postulados que pueden ser leídos, cuando se hace referencia a la Agenda 2030:

El hecho social es al menos tan importante como el hecho material; el rol de la identidad es primordial en la construcción del interés y en el actuar de los agentes, y el hecho social y la identidad del agente son una constitución mutua (Frasson-Quenoz, 2014, p. 217).

De igual manera, en esta teoría es vital comprender que el término de *agente* frente al término *actor* se diferencia en que, el primero supone un grado mayor de influencia y decisivo del sujeto sobre el entorno (Frasson-Quenoz, 2014).

Una reflexión significativa, en el marco de los teóricos constructivistas, que se incluye en la aproximación aquí presentada, es la de la forma holística liderada por Peter Katzenstein. El punto central de su análisis es el cambio en la sociedad global, por eso él y sus seguidores estudian los cambios de sistemas políticos globales y los cambios en el sistema global actual. En efecto, “el constructivismo no se limita a tener en cuenta los procesos que se implementan en el orden social, sino que además evalúa las normas según las cuales se desarrollan los procesos actuales” (Frasson-Quenoz, 2014, p. 223). Recuérdese que la construcción hegemónica, en los términos de Cox (1981), no es unilateral; incluye a las fuerzas sociales, las instituciones y las diferentes formas de Estado. La noción de hegemonía “entre poder, ideas e instituciones hace posible lidiar con las teorías del dominio del Estado como una condición necesaria para un orden internacional estable” (Cox, 1981, p. 140). También se precisa advertir que Bourdieu señala el esfuerzo interdisciplinario para subrayar la fuerza del lenguaje, en términos de configurar conceptos y esquemas que construyen un vínculo desde la construcción social del conocimiento hasta la construcción social de la realidad (Pouliot y Mérand, 2013). De ahí que se requiera ahondar en el poder simbólico (Adler-Nissen, 2013) que tienen las OSC en los diferentes campos en los que adelanta acciones de gestión de información y advocacy.

A partir de allí, es necesario precisar seis conceptos clave. El primero es el de desarrollo. Si bien el paradigma que se presenta en la Agenda 2030 tiene relación directa con

el desarrollo, y hay un abanico de perspectivas, aquí se trabaja desde la apuesta de Sen<sup>17</sup>; en sintonía con lo expresado por la Comisión Brundtland. De hecho, en la planeación del nuevo milenio la conceptualización se enmarca tanto en el desarrollo humano como en el sostenible (Domínguez, 2014). Sin duda alguna, en esta apuesta que se ha concretado en la agenda para el nuevo quindénio, se tiene como eje el repensar el paradigma del desarrollo imperante –aquel que hace énfasis en la obtención o mayor acumulación de bienes económicos–. Incluso, pasa por repensar a las OSC como agentes. Solo fortaleciendo las OSC con entornos habilitantes es posible generar una cultura de desarrollo (Boisier, Lira, Quiroga, Zurita y Rojas, 1995). Uno que sea sostenible para el futuro común. Las OSC actúan como campanas de alerta y son las que hacen el control social.

El segundo concepto es el de cooperación para el desarrollo. Conforme con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1996), “la cooperación para el desarrollo es una forma en la que las personas de todo el mundo pueden trabajar juntas para dirigir problemas comunes y conseguir aspiraciones comunes” (p. 6). Pero según Xalma (2011), más allá de esto la cooperación debe incluir “las dimensiones de la participación ciudadana, la solidaridad entre los pueblos y la promoción de la democracia” (p. 17). Un concepto más amplio e inclusivo que se aplica para la disminución de la desigualdad en el 2030. La discusión del término puede ser amplia, por eso aquí se acoge la que permite explicar esa interacción con el agente sociedad civil, y se considera fundamental la claridad de una de las modalidades: la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que es el tercer término para precisar.

Para el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la AOD está constituida por:

Flujos destinados a países y territorios receptores de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo proveídos por agencias oficiales, incluidos gobiernos locales y estatales, o por sus agencias ejecutivas. Son concesionales (es decir, subvenciones y préstamos blandos) y administrado para la promoción del desarrollo económico y bienestar de los países en desarrollo (OCDE, 2018).

En la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (en Adís Abeba, Etiopía, julio de 2015) se abordó la reconfiguración de la cooperación internacional para el desarrollo. De lo que se trata –en este escenario– es de asegurar recursos financieros para el desarrollo. Como lo anota el Cepei (2015), consiste en “reformar la gobernanza económica global [...] la consideración de la situación de países de renta media [...] la vinculación activa de actores del desarrollo y vías de acción no tradicionales para financiar el desarrollo” (p. 5).

---

17. Para Sen (2000) el desarrollo requiere de la eliminación de importantes fuentes de la ausencia de la libertad como son: pobreza y tiranía, oportunidades económicas escasas y privaciones sociales sistemáticas, falta de servicios públicos, intolerancia y sobreactuación de los Estados represivos.

De hecho, la ONU patrocina estas conferencias justo antes de definir la agenda. La primera de ellas ocurrió en 2002, en Monterrey (México); la segunda fue en 2008, en Doha (Catar) y la más reciente fue la de Adís Abeba (Etiopía) en 2015. En cada una se hace referencia a la sinergia en la banca multilateral, se da cuenta del comportamiento de la AOD y se hace un análisis entre lo planteado en la anterior reunión y las alternativas para contar con los recursos para avanzar. En la III Conferencia se subrayó que la Cooperación Sur-Sur (CSS) es un elemento importante de la cooperación internacional al desarrollo como complemento, y no como sustituto de la cooperación norte-sur. Los representantes del Grupo de los 20 (G-20) (Ramachandran, 2015) no solo respaldaron la reunión en Etiopía y sus resultados, sino que hicieron énfasis en ampliar la asistencia técnica para ayudar al sur en desarrollo a generar la capacidad institucional que requieren para cumplir con la Agenda 2030. De manera puntual, se reconoce en la CSS “una expresión de solidaridad y cooperación entre pueblos y países del sur” (Organización de las Naciones Unidas (ONU) -Asamblea General, 2015, p. 21).

El cuarto concepto es el de sociedad civil, en línea con Habermas, cuando anota que se trata de un espacio de la ciudadanía. Aquí la referencia será a la SCG, y para ello se retoma a Keane quien la define en el cambio de milenio. Para Keane (2008), la SCG contiene un conjunto de “estructuras y actividades no gubernamentales” (p. 9), cuyos componentes tienen algún grado de interconexión e interdependencia y siempre prima el trato pacífico; es decir, la no violencia. Adicionalmente, hace énfasis en la imposibilidad de distinguir lo nacional de lo global. Una característica propia del siglo XXI.

Para efectos de este artículo se tomarán, indistintamente, la SCG, las organizaciones de la sociedad civil y las redes. Para facilitar la claridad se tendrá en cuenta la definición de Keck y Sikkink (2000) sobre las redes transnacionales de defensa; estos autores anotan que “son formas de organización caracterizadas por modelos de comunicación e intercambio voluntario, recíproco y horizontal” (p. 27). Son de defensa puesto que “abogan por las causas de otros”. En igual medida, estas redes buscan influir en la sociedad por medio de esfuerzos “persuasivos, de socialización y de presión. Esto lo logra por medio de la información, los símbolos, el apoyo y la responsabilización” (Keck y Sikkink, 2000, pp. 36-37). Sin olvidar la importancia del efecto búmeran, cuando las OSC/SCG han de recurrir a los escenarios internacionales para encontrar respaldo a sus peticiones.

El quinto concepto es: oferta de valor. Se requiere observar las habilidades, capacidades y poder de agencia que tienen las OSC. Dicha oferta está compuesta por ese saber-hacer (*know-how*), los ejercicios para empoderar al ciudadano como líder social y político<sup>18</sup>, las competencias (forma) que ellas (OSC) tienen (logran) para abrir espacios

---

18. La construcción de pedagogías, metodologías y nuevo conocimiento, por ejemplo.

de participación inclusiva para la convergencia de la sociedad nacional y global en los asuntos públicos<sup>19</sup> y, por último, considerar esa oferta de servicios, bienes y productos que ofrecen para la construcción, ejecución, monitoreo y control a las políticas públicas locales y globales<sup>20</sup>. Esto en línea con los postulados fundamentales de la teoría de la modernidad de Giddens (1996, citado por Carreño, 2015).

Esta definición parte de las reflexiones realizadas en el Foro sobre la Eficacia al Desarrollo –en Estambul (Turquía)– que luego fue sistematizada por la CCONG<sup>21</sup>. En realidad, se trata de un concepto nuevo, pero se puede ir a la ciencia política con autores como Leiras (2007), cuando hacen referencia a los recursos que poseen las organizaciones y que parten del capital político, económico, organizacional y simbólico. Como se desglosa, allí es donde radica su mayor riqueza, que no es precisamente legitimidad en los términos estatales, pero puede hacerse referencia a otras legitimidades que también les dan juego como agente político. Ya en el terreno de la ciencia política no puede dejarse de lado el éxito de las OSC. Gamson lo define como “el incremento de la respuesta del sistema político a las demandas de las OSC, sea que consigan abrir un sistema cerrado o que logren crear oportunidades para sí mismos y para otros” (Gamson citado en López, 2012, pp. 171-172). Siguiendo con lo anterior, Kriesi (citado por López, 2012) establece una doble connotación: el éxito procedural (apertura de canales de participación para los grupos demandantes) y el éxito sustancial (cambios en la política pública). Lo importante es tener la posibilidad de ejercer una oposición; es decir, presionar a las autoridades para que cambien o abandonen una decisión política. Pero también puede ser para introducir nuevos asuntos en la agenda pública.

## **El paso a paso de la investigación y los hallazgos**

El ambiente habilitante para las OSC, o redes transnacionales, aumenta su participación. Primero en la evaluación de los ODM y luego en la inclusión de temas en la nueva agenda (la del 2030). En los cinco escenarios en la ONU se priorizó la participación de las OSC, incluyendo movilizaciones para las discusiones, como fue el caso del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentas. Uno de los eventos preparativos para dar insumos fue el Foro Mundial de OSC, en Indonesia en 2013, donde se insistió en la gobernanza, vía la participación democrática y la rendición de cuentas. De allí salieron aportes en

19. Ellas son generadoras de estrategias para competencias sociales y ciudadanas; posibilitan la construcción de acuerdos y pactos.

20. Cuando no existen escenarios ni herramientas, ellas son promotoras para la generación de mecanismos de diálogo.

21. Para la Confederación (CCONG, 2016) la oferta de valor les permite ser un agente corresponsable en el desarrollo por su acción diferenciada, de los otros agentes, en tres principios: valor, diferenciación y relevancia.

términos de igualdad (hoy ODS 10), justicia y derechos humanos (ODS 16). Se vieron reflejados después en la agenda final.

Debe mencionarse el aporte del Foro Internacional de las Plataformas Nacionales de ONG (FIP), Beyond 2015, Global Call to Action Against Poverty (GCAP), que retroalimentaron el informe del panel e insistieron en la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la desigualdad. También en la necesidad de trabajar la coherencia de políticas, con las normas internacionales de los derechos humanos (Marín y Lozano, 2013). Ahora reflejados en los ODS 1, 6, 7, 12, 13, 14 y 15. Una muestra de cómo se organizan las plataformas y redes de las OSC, para incidir en los planes para el desarrollo futuro, es la prolongada actividad de Reality of Aid<sup>22</sup>. Desde la campaña “Beyond the MDGs” canalizaron las demandas de sus afiliadas con el propósito de elaborar su informe —Rethinking Partnerships in a Post 2015 World: Towards Equitable, Inclusive and Sustainable Development—, que hicieron llegar a los multiactores del desarrollo y de la cooperación internacional (en la OCDE y en la ONU). Este accionar evidencia la importancia de las acciones de gestión de información y su incidencia.

En el proceso de negociaciones se dispuso un formato<sup>23</sup> para que las OSC se inscribieran y participaran en la sesión del 23 al 27 de marzo de 2015, para discutir el reporte técnico de la Comisión de Estadísticas de la ONU sobre los indicadores marco y las actualizaciones sugeridas basadas en la propuesta del Grupo de Trabajo (Non Governmental Liaison Service, s. f.). Además de espacios virtuales divulgados en las páginas web oficiales también se realizaron foros, encuentros y reuniones para escuchar a las OSC. Se enfatiza la II Reunión Mundial del Foro de los Pueblos Indígenas, presidida por el FIDA. En este, se tomó en cuenta su cosmovisión y su enfoque holístico del desarrollo sostenible. Uno de los pocos escenarios donde se incluyeron las comunidades indígenas en discusiones políticas, con el fin de producir un efecto catalizador en pro de su empoderamiento social y económico. Sin embargo, se subraya que no todos los planteamientos tuvieron eco, pero se destaca como éxito procedural la existencia del espacio.

En la I Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) (International Planned Parenthood Federation, 2014), las OSC propusieron incluir la igualdad de género (ODS 5) y el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. Al respecto, las OSC como Médecins Sans Frontières han trabajado en defensa de la salud pública y por el acceso a

---

22. Esta OSC internacional hace lobby para incidir en las políticas y prácticas para la erradicación de pobreza, en el marco de la AOD en OCDE. Reúne a 172 OSC en todo el mundo.

23. Formato disponible en [https://docs.google.com/forms/d/1o16wbgH-iDbZf4MAXdfGfbBVt\\_OYF4LrZirkPrFbc/closedform](https://docs.google.com/forms/d/1o16wbgH-iDbZf4MAXdfGfbBVt_OYF4LrZirkPrFbc/closedform)

los medicamentos esenciales para las poblaciones más afectadas por el VIH (Bastos, 2014). Para muchos, el virus que se hereda del siglo XX fue borrado de un plumazo. En el ODS 3 no se nombra. Además, hubo participación en las conferencias de revisiones regionales, las temáticas de la CIPD y, en algunos casos, se supervisó el trabajo de los delegados de los Estados (Red de Educación Popular entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe (REPEM), 2014). En este escenario internacional los grupos juveniles del mundo discutieron temas de educación, empleo y emprendimiento (ODS 4 y 9). Conjuntamente, la Federación Internacional de Planificación de la Familia abogó por los derechos de la mujer en la planeación de los ODS, y se convirtió en proveedora de información determinante (ODS 5).

Si bien la conceptualización de la sociedad civil genera discusiones, en algunas se incluye al sector académico. No obstante, una parte de este es integrado por instituciones de educación superior de carácter estatal. De ahí que sea relevante mencionar que varias universidades han dedicado publicaciones, primero al análisis de las propuestas para la agenda y luego a lo que se ha concretado para la misma. Es el caso de la Universidad Autónoma de Madrid y del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). En el primero solo se señala el dossier de “Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible” (Equipo Relaciones Internacionales, 2015). En el segundo caso, Sanahuja (2013) recuerda que los ODS van más allá de la pobreza y señala que, en el primer quindénio del siglo XXI, el eje estuvo en las transferencias de la AOD para alcanzar el desarrollo. Pero hoy se precisa analizar los flujos ilícitos que socavan las posibilidades de crecimiento. Lo cierto es que la lucha<sup>24</sup> contra las transferencias financieras ilícitas es imperativa, pero también hoy hay nuevas cartografías de la pobreza que se concentran en los Países de Renta Media (PRM). Para Sanahuja, cuando se trata de la desigualdad es importante analizar su medición en tres categorías: ponderada, no ponderada y global. Tal como lo propone el Banco Mundial.

Autoridades académicas como Pogge hicieron cuatro recomendaciones para el documento-borrador. La primera sobre la urgencia de especificar el quién, o como quien dice, señalar al doliente. La segunda, concerniente al cambio de la institucionalidad internacional del sistema financiero para que este sea más transparente y se posibilite un mayor control de los flujos ilegales de capital. La tercera, referida a la urgencia de recurrir al lenguaje de derechos humanos. Finalmente, recomendaron un rastreo de datos a cargo de un grupo internacional de expertos confiables antes que en organismos intergubernamentales politizados. Una serie de recomendaciones que para

---

24. Han trabajado organizaciones como Oxfam, la Red de Justicia Fiscal y el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación.

algunos analistas han quedado en letra muerta porque en la Agenda 2030 se maneja un lenguaje políticamente correcto (Pogge y Sengupta, 2015). Aun así, es importante que voces de expertos alcancen a los decisores para que se incluyan las soluciones con medidas estructurales<sup>25</sup> antes que puntuales, y se planteen abordajes más complejos. Otros académicos<sup>26</sup> recomiendan dejar en el pasado el índice de Gini, y trabajar más en la propuesta del chileno José Gabriel Palma; es decir, con el índice Palma. Esta es una medida más transparente y supera los desafíos del coeficiente de Gini. Otra de las recomendaciones en las que insiste el filósofo es en especificar las responsabilidades de cada uno de los agentes de la gobernanza global. En este sentido, se sugiere un liderazgo para una reforma institucional que encauce las bases de la pobreza. Sanahuja (2013) también insiste en el índice Palma y la revisión de pares, como lo hace la Unión Europea con el Método Abierto de Coordinación y el G-20 con el Mutual Assessment Process.

En el caso de académicos como Domínguez la crítica parte de las evaluaciones de los ODM (incluso denominándolos Objetivos de Desarrollo Mínimo) por la no inclusión de las especificidades por país y la confusión en términos de focalización (educación/escolarización/aprendizaje/rendimiento escolar); para sostener que los errores se repiten y las intenciones son declarativas (Domínguez, 2014). Anota la “vaguedad en las metas de coherencia de políticas (asociación mundial para el desarrollo sostenible del ODS 17) sin considerar el tema clave de las migraciones” (Domínguez, 2014, p. 25). Más adelante sostiene que “Occidente no tiene ya el monopolio sobre la definición de los términos del debate del desarrollo” (Domínguez, 2014, p. 27).

Por su parte, Ordóñez (2015) reconoce que:

Uno de los sectores de la sociedad civil que ha tenido mayor éxito e incidencia es aquel que representa la Agenda de Medio Ambiente y Cambio Climático. Su presencia en los foros mundiales paulatinamente se ha hecho más evidente, y el enfoque total de esta agenda es el del desarrollo sostenible [...] no es sorpresa que la agenda de la Cumbre Río+20 y el documento resultado de la misma [...] sea la base rectora de los ODS (p. 77).

Para ella, a pesar de que la mayor preocupación de esta agenda incluye cuestiones de seguridad alimentaria, pobreza, gobernanza, así como de aprovechamiento/protección de recursos naturales, se “deja de lado un buen número de temas dentro de la dimensión de paz, la justicia y la seguridad” (Ordóñez, 2015, p. 87). Un tema en el cambio del siglo. La licenciada en relaciones internacionales reconoce que “la propuesta de ODS está complementada

---

25. Trabajo infantil, desnutrición, analfabetismo, salud y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

26. El nobel de economía Joseph Stiglitz.

por múltiples y muy diversas labores de consulta, debate y asesoramiento, a través del trabajo del Equipo de Tarea del Sistema de Naciones Unidas” (Ordóñez, 2015, p. 79).

Uno de los escenarios que se abrieron fue el “Diálogo Multisectorial sobre la integración de la resiliencia socioecológica en la Agenda de Desarrollo Mundial”<sup>27</sup> en 2013 (Medellín, Colombia), donde se discutió la inclusión de este concepto en los ODS. Finalmente, se construyó un documento con recomendaciones al Grupo de Trabajo del Sistema de Naciones Unidas<sup>28</sup>. Más de 620 OSC<sup>29</sup> en alianza con activistas internacionales abogaron por la inclusión del tema de agua y saneamiento (Deen, 2015a). Proyecto Planeta Azul insistió en esa prioridad para articular los ODS 9 (infraestructura), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 14 (vida submarina) y el 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

Para Martens, director de la organización Global Policy Forum-Europa, el Eurobarómetro demuestra que la mayoría de los ciudadanos europeos apoya la solidaridad mundial, y por ello la posición de la UE es una prueba de fuego en términos de solidaridad internacional. Por eso, “los gobiernos de la UE deben traducir ese apoyo ciudadano en el incremento de AOD, y también en el comercio y normas de inversión justas y una mayor cooperación fiscal internacional” (Deen, 2015b). Una crítica por parte de dicho director es que los países ricos debieron haber aumentado su obligatoriedad con los ODS; y que “las metas fijadas por los gobiernos no son inteligentes; es decir, no son específicas, medibles, alcanzables, realistas ni tienen plazos determinados” (citado en Deen, 2015c).

Desde América Latina cabe destacar la insistencia de las OSC y las redes mexicanas, previo a la III Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, en no circunscribirse solo a lo financiero. La exhortación de las redes mexicanas<sup>30</sup> es al reconocimiento de la

---

27. Organizado entre el Instituto Humboldt, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia y el Centro de Resiliencia de Estocolmo, con el apoyo de los gobiernos de Colombia y Suecia, en consulta con la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (SCDB).

28. Entregado en la Asamblea General de la ONU en 2014.

29. WaterAid, Food & Water Watch, The Council of Canadians, Global Water Institute, Earth Law Alliance, Indigenous Rights Center, Right2Water, Church World Service, Mining Working Group, End Water Poverty y Proyecto Planeta Azul, entre otros.

30. Balance A. C., Centro de Investigaciones para la Equidad, Política Pública y Desarrollo (CIPE), Colectivo Migraciones para las Américas, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Comunicación e Información de la Mujer, A. C. (CIMAC), Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, DECA Equipo Pueblo, A. C. / ADOC / Campaña Beyond 2015 en México, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, Espacio Autónomo, A. C., Espolea, A. C., Freshwater Action Network - México (FAN-Mex), Fundación Heinrich Boell - México, Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, A. C. (Mexfam), Igualdad y Justicia Socioambiental (IJS), Incidencia Civil en la Educación (ICE), Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña A. C. (IDEMO), Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A. C. (INEDIM), Investigación, Organización y Acción Comunitaria Altepétl, A. C. y Observatorio Género Violencias y Derechos Humanos.

participación ciudadana, la rendición de cuentas y la urgencia de la transparencia (AdocMexico, 2015)<sup>31</sup>. Para estas redes es importante que los medios de implementación no financieros –por ejemplo, la participación de las OSC– sean reconocidos por su poder y su transversalidad (AdocMexico, 2015).

Para las redes mexicanas, como para toda la región latinoamericana y del Caribe, es vital atender las desigualdades internas, pero también las de la región (AdocMexico, 2015). En México recomendaron que los Estados destinaran recursos domésticos para la reducción de sus debilidades estructurales, con el fin de mitigar vulnerabilidades. Por ello, instaron la coherencia de políticas en el ámbito nacional. Sin olvidar lo importante que es contar con una transferencia de tecnología que fortalezca las capacidades desde los países desarrollados hacia los que están en desarrollo, y así lograr cambios estructurales que conduzcan al desarrollo sostenible. Las OSC mexicanas y del mundo han alertado que las Alianzas Público-Privadas (APP) se alejan de los ODS y de los derechos humanos. Por esto solicitan a los Estados vigilar y garantizar que las APP que se concentran en intereses particulares y con fines de lucro no realicen actividades con externalidades contrarias al desarrollo sostenible, ni a los derechos humanos (AdocMexico, 2015); así que para Vervynckt (2015) los retos están en términos de participación y accountability<sup>32</sup>.

El proceso, desde diferentes perspectivas, puede ser rastreado en varios sitios web<sup>33</sup>. Por ejemplo, en Deliver2030<sup>34</sup> (Caballero, 2016) se encuentra la historia reseñada por uno de los artífices de los borradores de este proceso, quien cuenta el paso a paso de la inclusión de las OSC. Cabe señalar que las OSC colombianas estuvieron presentes a lo largo del proceso. Por ejemplo, la campaña Action/2015<sup>35</sup> fue liderada por la CCONG<sup>36</sup>. Convocaron a sus pares a enviar correos y fotos, y a hacer uso de las herramientas como Facebook y Twitter. Ello con el fin de manifestar las causas que apoyaban, indicar las que les indignaban

---

31. En el mismo marco del accountability antes señalado, y que autores como Peruzzotti y Smulovitz (2000) trabajan en la especificidad del accountability social.

32. Algunos traducen el término solo como rendición de cuentas, pero incluye transparencia, justificación de decisiones, conformidad o cumplimiento de la norma y sanción o castigo ante faltas por comisión u omisión. Cuatro componentes indispensables en la conceptualización de Weisband e Ibrahim (2007).

33. Además de los ya nombrados también en Derecho a la Alimentación, ActionAid, Social Watch, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, Red Latinoamericana por Justicia y Económica y Social (Latindadd), Africa Wildlife Foundation, Pan African Climate Justice Alliance (PACJA) y Red Tercer Mundo.

34. Deliver2030 fue un blog atado a una cuenta de Twitter (@Deliver2030) que fue facilitado por la ODI para debatir y construir mancomunadamente las formas de implementación de los ODS.

35. Movimiento ciudadano lanzado en 2015 que reunió a más de 2 200 organizaciones del mundo, con el fin de incidir en la Agenda 2030.

36. La CCONG está integrada por ocho federaciones departamentales, seis asociaciones y redes racionales y nueve ONG nacionales. Representan a 850 ONG nacionales.

y priorizar los temas de cambio. La CCONG llevó estas propuestas a la cumbre de septiembre de 2015 y a la Cumbre de París. Con encuentros y desencuentros, lo que es un hecho es que internet posibilitó una mayor interconectividad y, por ende, la información para el proceso de decisiones para los ODS. Mucha información circuló por la Iniciativa Net Mundial (INM) del Foro Económico Mundial, y por el Foro Social de Internet; así pues, hay mayor diálogo y preocupación por dejar calidad de vida para las futuras generaciones.

Lo cierto es que las OIG, los Estados y las OSC se apoyaron en los medios de comunicación masiva, como grandes reeditores sociales. En los medios internacionales y en los colombianos<sup>37</sup> —por tomar solo un ejemplo— se dio cuenta de la importancia del proceso y de las implicaciones que tienen este tipo de decisiones. Ya se ha advertido el ambiente habilitante para que las OSC, en los diferentes niveles, hicieran escuchar su voz para la construcción del futuro común. Quizá el mayor énfasis de la academia fue en la concentración de la reducción de la desigualdad (ODS 10) y en la imperante urgencia de reconsiderar el método de hacerlo. Del mismo modo, se subraya una reflexión profunda sobre la gobernanza como una alternativa para hacer de esta hoja de ruta una realidad, de la mano con ampliar los instrumentos financieros, donde la CSS es una modalidad complementaria que debe ser tenida en cuenta.

## **De los hallazgos a la implementación para un cambio**

En la búsqueda de acciones de gestión de información y de advocacy desde las OSC para incidir en la Agenda 2030, esta investigación encontró un trabajo mancomunado de estas con el Estado y el sector privado, para la formulación de lo que puede considerarse una línea de base para trabajar en abordar las causas de la pobreza de modo que se pueda lograr un cambio en beneficio de las personas y el planeta. Lo más relevante en esta investigación ha sido evidenciar el tercer postulado constructivista, en términos del reconocimiento de las OSC como agente y su rol en la configuración de los ODS como hecho social. Entonces, al reconocerse su oferta de valor hubo un cambio de identidad (de las OSC) y percepción (de los otros agentes) que han permitido su involucramiento en las acciones de implementación y monitoreo. La tarea ha de continuar para que los logros no se queden en papel. Sin duda, en el segundo quindénio del nuevo milenio, internet es el espacio por excelencia para circular cualquier tipo de información. Por ello, las OSC han de desarrollar más habilidades, capacidades y poder de agencia usando el ciberespacio. De ahí la importancia del desarrollo de estructuras resilientes que se consagra en el ODS 9, pero en América Latina hay un rezago (Godoy, 2015).

---

37. Casi todos los diarios informaron de las conferencias, foros y encuentros. Aquí destacamos los dos medios colombianos: *El Tiempo* y *El Espectador*.

La teoría señala que lo que se construye, lo que se imagina y lo que es permisible depende de la perspectiva de cada uno, por eso son importantes las acciones de gestión de información y advocacy de las OSC usando las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Las organizaciones están incluidas en la generación de *data* desde los mismos ciudadanos. DataShift invita a reconceptualizar el uso de las TIC, pues deben ser herramientas para control social (Antin, 2016). Esta organización del mundo cibernetico, aliada de Civicus, asegura que los datos que produce la sociedad civil son revolucionarios. Por eso considera que hay que empoderar a la sociedad y a las organizaciones para el uso de las tecnologías. En 2016 realizaron “La Reunión”, para compartir experiencias y para el uso de conferencias web; conocidas como webinar o webinarios; además de las prácticas para la implementación de e-forum o el desarrollo de estrategias para abogar en internet.

En Colombia, por ejemplo, la CCONG, el Cepei y la WWF abrieron un espacio de diálogo para mejorar la utilización de “los datos para medir el progreso en la implementación de los ODS y cómo estos son recolectados, procesados y usados para el desarrollo” (Cepei, s. f.). En realidad, el accionar de las OSC va encaminado a mejorar el acceso a la información y la efectividad en los diálogos políticos alrededor de los ODS, lo que representa un éxito sustancial, en términos de política pública, como se anotó. Para los líderes del PG esta agenda también es una prioridad, por eso, en la cumbre de líderes de 2016, se lanzó la segunda fase de acción de los ODS para las redes locales. En esa ocasión tuvieron como eslogan “haciendo de las metas globales, negocios locales” (Pacto Global, s. f.); y como plataforma un rol que jugar para el desbloqueo en lo económico, social, ambiental y ético de este compromiso universal, pero han de entrar con otros agentes como las OSC y los decisores estatales. Como quiera que sea, estas actividades hacen parte de las acciones de gestión informal.

No solo se trata de manejo de datos de medición, también hay ejercicios de advocacy focalizados en los ODS particulares. Por ejemplo, centros de pensamiento como ODI y Development Progress abogan por reformas para que los nuevos objetivos se alcancen y se acelere el proceso requerido en el mundo de hoy, donde se necesitan esfuerzos innovadores con una lógica menos economicista (Hoy, 2015) y en alianza con otros (ODS 17). Se subrayan los análisis que este tipo de organizaciones adelantan con los datos que entregan organismos intergubernamentales. También cabe destacar la Red de Educación Popular Entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe (REPEM), que motiva a las organizaciones feministas a hacer control social en lo referente a la alfabetización de personas adultas, pues en la conferencia de Adís Abeba se ignoró el tema y hoy es preocupante la falta de recursos (REPEM, 2015). De hecho, es un trabajo que apunta al impulso del ODS 4 (educación de calidad).

Además, las organizaciones de mujeres y movimientos feministas abogan por el ODS 5 (equidad de género). Puntualmente, en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano del Consejo Económico y Social, pidieron a los gobiernos impulsar el fondo regional para la igualdad de género (ODS 5) en el marco de la AOD y la CSS, impulsar los convenios de la OIT sobre igual remuneración (ODS 8) y darle seguimiento al femicidio/feminicidio, donde la región ha dado pasos agigantados (Ramírez, 2016). No es un secreto que el movimiento feminista y las mujeres han logrado introducir la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y las niñas, entre otros temas, en diferentes escenarios<sup>38</sup>, pero aún se requiere abogar por medidas para la financiación transformativa que cierre las brechas de género.

En términos de implementación de los ODS no puede dejarse de lado la acción de los voluntarios (“Los voluntarios son vitales para la agenda de desarrollo global, según un informe de la ONU”, 2015); sea en OIG o en alguna OSC los voluntarios contribuyen al seguimiento de los ODS. Por ejemplo, pueden reunir datos, aportar conocimientos especializados y apoyar modalidades participativas de planificación y supervisión. Un éxito procedimental, en primera instancia, que tiene efectos sustanciales, en los términos de Kriesi (citado por López, 2012). En realidad, muchos de los ODS exigen cambios de comportamiento y la adopción de una posición a largo plazo, y muchas veces son los voluntarios los facilitadores de esos cambios mediante iniciativas de sensibilización, en la misma línea de Nicholas Onuf.

Las OSC han trabajado de la mano con los Estados, en el proceso consultivo para el establecimiento de la agenda y luego para la implementación de los ODS. Es el caso de Guatemala, uno de los países que realizó consultas nacionales para elevar peticiones desde lo local a la ONU. Este país centroamericano considera que debe reconocer la diversidad de los pueblos y usar la chispa transformadora (Julliand, 2015). En otras latitudes, como en Alemania, se le ha dado relevancia al papel de las asociaciones para implementar los ODS (Cepei, 2016a).

En el caso colombiano, en la Comisión Interinstitucional para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda Post-2015 y sus ODS se consideró importante “la creación de mecanismos de participación de actores no gubernamentales, en particular, el sector privado, la sociedad civil y la academia, con el fin de maximizar su contribución en la implementación de la misma” (Cancillería Republica de Colombia, s. f.). Un éxito procedimental que, normativamente, genera ambiente habilitante y garantiza opciones *advocacy* con efectos sustanciales, porque para el Gobierno colombiano, “la

38. Es el caso de Río+20 (Artículo 31), en la Declaración Política sobre Beijing+20 (Artículo 7) e incluso en la Agenda de Acción de Adís Abeba (Artículo 6).

participación ciudadana en el monitoreo y mecanismos de rendición de cuentas tiene que ser un aspecto central para la implementación [...] y se deben facilitar la rendición de cuentas" (invitación a la reunión de la Comisión Interinstitucional de ODS enviada por Vásquez, 2015, correo electrónico).

Las acciones de las OSC comenzaron desde el establecimiento de "Transformar nuestro mundo": la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CCONG y el Cepei adelantaron reuniones y encuentros regionales con cerca de cincuenta Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en cinco ciudades colombianas, para socializar los borradores que se manejaban a la fecha. De paso, se construyeron algunas recomendaciones para la implementación de los ODS en el territorio colombiano. De manera concreta, se diseñaron dos matrices: una de indicaciones para el Gobierno nacional, para la ejecución y cumplimiento de los ODS<sup>39</sup>, y otra para garantizar el monitoreo y evaluación por parte de las OSC<sup>40</sup> (Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG), 2015).

Una de las recomendaciones que se destaca del "Documento de recomendaciones al Gobierno Nacional para la implementación de los ODS" (CCONG, 2015) es la de garantizar la participación de la sociedad, con enfoque de derechos, por lo que explicitan la necesidad de hacer vinculante los conceptos y sugerencias que adelantan instancias ciudadanas<sup>41</sup>; promover y fortalecer el Sistema Nacional de Participación y en especial los espacios y mecanismos que lo hacen efectivo<sup>42</sup> y participar en el derecho al control social y la veeduría ciudadana. Expresan que "la sociedad civil colombiana reconoce que la gobernanza en los territorios solo es posible si existen lazos de confianza y de transparencia" (CCONG, 2015, pp. 4-5). Para ello, se requiere del trabajo mancomunado entre Gobierno, sociedad civil y sector privado.

---

39. Contiene siete líneas de acción: revisión y actualización del diagnóstico nacional y especialmente territorial; modificar, ajustar o reglamentar la política pública; destinar presupuesto específico durante los próximos años; crear modernizar o ajustar las instituciones nacionales, regionales y locales para la ejecución y seguimiento de las políticas públicas; articular acciones y recursos con los gobiernos locales; profesionalizar y fortalecer a los servidores públicos y hacer efectiva la lucha contra la corrupción y promover la transparencia.

40. La matriz contiene cuatro líneas de acción: garantizar el acceso a la información sobre ejecución y cumplimiento de metas, sistemas de información; rendición pública de cuentas específicas de los ODS cada seis meses; destinar recursos para ejercicios de control social y veeduría ciudadana; promover el fortalecimiento del Consejo Territorial de Planeación y los consejos poblacionales, sectoriales y territoriales.

41. Como el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Territorial de Paz, los Consejos Tutelares, los Consejos de Juventud, los Consejos de Discapacidad, los Consejos de Atención a los Riesgos y Emergencias, los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, los Comités de Desarrollo y Control Social a los Servicios Públicos, los Consejos de Cultura, entre otros.

42. Como el Consejo Nacional de Participación y los Consejos Territoriales de Participación, establecidos en la ley 1757 de 2015.

Este concurso multiactor fue destacado en marzo de 2016 en el segundo encuentro de la red Partners for Review, liderada por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ, por su sigla en alemán). En el informe ejecutivo de dicha sesión de trabajo, que contó con la participación de las OSC, se anotó la urgencia para que estas integren su trabajo a la implementación de los ODS, de modo que se llegue con un lenguaje comprensible a todos los segmentos de la sociedad para hablar al unísono sobre ellos (Agencia Alemana de Cooperación Técnica, 2016). De esta manera, hay que sobrepasar las barreras que han impedido una mayor inclusión y hacer posible el ODS 17. Dentro de los países que se postularon como piloto para la medición de progreso de los ODS figuran México y Colombia, en Latinoamérica. En 2016, Colombia presentó su informe voluntario, al igual que meses antes lo habían realizado las OSC, en la reunión de antecámara a las sesiones de la Asamblea General de la ONU (ONU, s. f.).

Por último, la academia ha continuado la crítica propositiva. Sanahuja ha dictado conferencias en Latinoamérica (Sistema Económico y Latinoamericano del Caribe, 2016). En estos espacios explica el juego en la arquitectura de la cooperación. También los académicos colombianos han sido parte activa con su pedagogía; basta mirar la agenda del IV Congreso de la Redintercol<sup>43</sup>. Las evidencias de este apartado muestran que las OSC han sido activas en la puesta de temas en la agenda y en la formulación de los ODS. Han ido más allá y hoy son pilares para la implementación en los territorios. Esto les asegura un lugar privilegiado para el monitoreo y la evaluación, porque su oferta de valor las convierte en agentes clave de la gobernanza 2030. De manera definitiva, puede asegurarse que hacen parte vital del sistema que busca responder a las demandas del mundo del siglo XXI. Las OSC, en el marco de las acciones de gestión de información, adelantaron acciones pedagógicas e informativas en diferentes partes del globo, pues cuentan con competencias diferenciadas de los otros agentes del sistema internacional, están en los territorios y conocen las bases. Justamente por ello tienen el potencial para elaborar *data* y proyectar su conocimiento a través de las redes sociales, usando las nuevas TIC.

## Conclusiones

En un recorrido de tres años por las acciones de gestión de información y *advocacy* de las OSC, solas o en concurso con el sector privado y los Estados, se encontró que la voz de los individuos cobró relevancia en el proceso de toma de decisiones de la Agenda 2030. Esto se logró mediante las TIC, herramientas que posibilitaron el anclaje en los territorios. Por ello no es errado asegurar que con las redes se potencia la gobernanza 2030.

---

43. Para más información véase <http://www.icesi.edu.co/redintercol/>

En un primer momento, desde la teoría, se insistió en que para los constructivistas holísticos es central el cambio en la sociedad global, y que ello se evidencia con el reconocimiento de más agentes y la ampliación de escenarios para la discusión de los temas de interés común. Más aún, la mirada constructivista de este hecho social indica que esta nueva identidad logra su inclusión en la definición de políticas (Frasson-Quenoz, 2014). No obstante, como indica la literatura constructivista, esa identidad como agente (que agencia, valga la redundancia) no solo es de constitución mutua, sino dinámica. De manera puntual, no solo ha de reconocerse la gobernanza de la Agenda 2030 con sus diecisiete objetivos y 169 metas generales, sino el hecho social que implica el reconocimiento de las OSC *glocalmente*. Hasta ahora, algunos dirán: solo es algo discursivo; pero las OSC incidieron en la puesta en agenda, en la formulación de los ODS y ahora en la implementación de esa decisión política, que es la hegemónica en términos de lo que impera para el desarrollo global. Sin duda, se registran transformaciones en términos de gobernanza. Una clave en ese proceso es el uso de las TIC para construir respuestas de manera mancomunada. Este artículo lo evidencia en la construcción de la agenda que fue más inclusiva. Ahora, en la implementación hay juego para todos los agentes en los territorios y cada Estado ha de procurar la coherencia de políticas.

En un segundo momento, en este artículo, se han visibilizado los éxitos de los OSC en la arena internacional. Siguiendo la línea de Gamson, el procedural es el primer paso que posibilita el ambiente habilitante para el segundo paso; es decir, el éxito sustancial que es el que marca cambios en las políticas internacionales. Los hallazgos de esta investigación dan cuenta de los espacios digitales interactivos, pero también de los escenarios que se abrieron para escuchar todas las voces en procura de “Transformar nuestro mundo”, como reza la resolución A/69/L.85 de la ONU. Esto generó data útil para los encuentros de discusión. De este modo se logró que los ODS fuesen más un consenso, no solo de élites gobernantes sino de todos los agentes de la gobernanza global. Aquí se quiere subrayar que se evidencia, una vez más, que el Estado dejó de ser el único canalizador de los deseos de la sociedad. Hoy, como dice la ONU: “We are the world” y todos tenemos voz, por eso las OSC (que están cercanas a los individuos) se convierten en agentes que agencian para encontrar soluciones comunes.

Se destaca entonces este paso del relato a la narrativa y, con ella, la construcción de un nuevo discurso que dibuja el hecho social y resalta el material, no tanto porque sea desde un nuevo agente, sino porque es una construcción colectiva donde se reconoce la oferta de valor de cada agente. Lo que en ciencia política se identifica como los recursos que poseen las organizaciones. Como quiera que sea, recursos u ofertas de valor han de ser incorporados para visualizar a estos agentes en nuevos roles (o roles antes

no vistos). Es la creación de una oportunidad política (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001) y la apertura de un sistema cerrado que menciona Gamson (citado por López, 2012). Ya se había anotado en Acra (Ghana), pero en la arena internacional se suele olvidar: las OSC son agentes de desarrollo por derecho propio. De ahí que sean agentes clave para la implementación y monitoreo.

Lo claro es que se han logrado pactos sociales y eso es lo que posibilita un cambio estructural. Este se requiere tanto en los modos de producción como de consumo, porque solo así es posible garantizar un desarrollo sostenible, como es el derrotero en la agenda. Por ahora las OSC globales y locales han adelantado acciones de información y advocacy. Se subraya el interés por las futuras generaciones y por abordar la desigualdad. De hecho, esta es la primera vez que el mundo la señala como el problema principal. Otro cambio importante en la sociedad del siglo XXI es el trabajo con otra ética. Una más humana que en los siglos precedentes.

Luego de esta investigación, no es arriesgado afirmar que las voces de la SCG se han potenciado en las redes transnacionales, en la definición de Keck y Sikkink (2000). Es más, se fortalecen al usar las TIC que siempre han sido su aliado natural, como lo han demostrado las investigadoras inglesas. Lo categórico que ha de mencionarse es que las OSC cumplieron una primera función, como espacio de discusión de debilidades y oportunidades del proceso de formulación de la nueva agenda. Luego, una vez fijada, siguen trabajando mancomunadamente en la implementación de esas políticas que buscan solucionar los problemas del mundo de hoy. Y para eso adelantan una serie de acciones de gestión de información y de advocacy que ha de sistematizarse y de analizarse. Este ejercicio de investigación es solo un primer acercamiento.

## Referencias

- AdocMexico. (2015). Beyond 2015. Carta a Secretaría de Relaciones Exteriores con posición OSC Mol Alianza Mundial Ag Post 2015.
- Adler-Nissen, R. (Ed.). (2013). Introduction. En Bourdieu and international relations theory a bourdieu in international relations. Rethinking key concepts in IR (pp. 1-3). Oxon: Routledge.
- Agencia Alemana de Cooperación Técnica (2016). Segundo encuentro de la Red Partners for Review, liderada por GIZ. Recuperado de [https://assets.ctfassets.net/27p7iv-vbl4bs/6dJGZg1ermy8kiKMyoS22E/53ae39e97d04553a35294af3c6c3b781/P4Rii\\_Executive\\_Summary\\_Bogota.pdf](https://assets.ctfassets.net/27p7iv-vbl4bs/6dJGZg1ermy8kiKMyoS22E/53ae39e97d04553a35294af3c6c3b781/P4Rii_Executive_Summary_Bogota.pdf)
- Antin, K. (2016). Citizen generated data in practice: initiatives from around the globe share their stories. Recuperado de <http://Civicus.org/thedatashift/2016/04/>

- Balbis, J. (2001). ONG, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsdl/cgi-bin/library?e=d-000-00---0most--00-0-0-prompt-10---4----0-11-1-en-50---20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&a=d&c=most&c1=CL5.9&d=HASH68d22e420194d5e57be7a7>
- Bastos, J. (2014). Objetivos del milenio: 2015 se nos ha echado encima. *El Mundo*. Recuperado de [www.elmundo.es/salud/2014/01/07/52c6d58d22601dc36c8b4577.html](http://www.elmundo.es/salud/2014/01/07/52c6d58d22601dc36c8b4577.html)
- Boisier, S., Lira, L., Quiroga, B., Zurita, G. y Rojas, C. (1995). Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9663/S9500092\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9663/S9500092_es.pdf?sequence=1)
- Caballero, P. (2016). Comment. A short history of SDGs. Recuperado de <https://impakter.com/short-history-sdgs/>
- Cancillería República de Colombia. (s. f.). Colombia en la implementación de la Agenda 2030. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/en/node/3200>
- Carreño, A. (2015). Los postulados fundamentales de la teoría de la modernidad reflexiva de Anthony Giddens. *Acta Sociológica*, (67), 87-110. Recuperado de [https://ac.els-cdn.com/S0186602815000249/1-s2.0-S0186602815000249-main.pdf?\\_tid=54bb306a-bbfc-4d04-90f7-06adb5149f43&acdnat=1551820125\\_15ad8b15477c4b5747a139316bb657ea](https://ac.els-cdn.com/S0186602815000249/1-s2.0-S0186602815000249-main.pdf?_tid=54bb306a-bbfc-4d04-90f7-06adb5149f43&acdnat=1551820125_15ad8b15477c4b5747a139316bb657ea)
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (2015). La Tercera Conferencia sobre financiamiento al desarrollo ¿Cómo llega América Latina y el Caribe a Addis Abeba? CEPEI/Bibliotecas. Recuperado de <http://Cepei.org/bibliotecas/la-tercera-conferencia-sobre-financiamiento-al-desarrollo-como-llega-america-latina-y-el-caribe-a-addis-abeba/>
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (2016). El comienzo de los ODS en Alemania: recursos naturales, consumo y producción sostenibles. Recuperado de <http://Cepei.org/gobernanzas/el-comienzo-de-los-ods-en-alemania-recursos-naturales-consumo-y-produccion-sostenibles/>
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (s. f.). ¿Cómo se implementarán y medirán los objetivos de desarrollo sostenible? Participación de la sociedad civil. Recuperado de <http://Cepei.org/wp-content/uploads/2015/10/MemoriasGrupoFocalOSC.pdf>
- Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG). (2015). Documento de recomendaciones al Gobierno Nacional para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS. Recuperado de [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9844Doc\\_Recomendaciones\\_ODS\\_CCONG.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9844Doc_Recomendaciones_ODS_CCONG.pdf)
- Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG) (2016). ¿Estamos listos para la agenda de desarrollo sostenible? Oferta de valor de las ONG 2014-2015. Recuperado de [http://ccong.org.co/files/619\\_at\\_Oferta\\_de\\_Valor\\_Final\\_marzo\\_2016.pdf](http://ccong.org.co/files/619_at_Oferta_de_Valor_Final_marzo_2016.pdf)

- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Deen, T. (2015a). Agenda post-2015 debe priorizar agua y saneamiento, demandan ONG. *Inter Press Service*. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2015/05/agenda-post-2015-debe-priorizar-agua-y-saneamiento-demandan-ong/>
- Deen, T. (2015b). Crece apoyo de europeos a la ayuda al sur en desarrollo. *Inter Press Service*. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2015/01/crece-apoyo-de-europeos-a-la-ayuda-al-sur-en-desarrollo/>
- Deen, T. (2015c). Los ODS también deben obligar a los países ricos. *Inter Press Service*. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2015/03/los-ods-tambien-deben-obligar-a-los-paises-ricos/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018). Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia [Documento Conpes 3819]. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Domínguez, R. (2014). Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(2), 5-32. <http://dx.doi.org/10.21500/23825014.2241>
- Equipo Relaciones Internacionales (2015). Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible. *Relaciones Internacionales*, 28, 5-10.
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de las relaciones internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Godoy, E. (2015). Meta de internet en los ODS encuentra rezagada a América Latina. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2015/08/meta-de-internet-en-los-ods-encuentra-rezagada-a-america-latina/>
- Hoy, C. (2015). Millennium development goals: success stories and “unfinished business”. *Global Policy*. Recuperado de <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/26/10/2015/millennium-development-goals-success-stories-and-%E2%80%98unfinished-business%E2%80%99>
- Jaramillo, J. y Vera, J. P. (2013). Etnografías desde y sobre el Sur global. Reflexiones introductorias. *Universitas Humanística*, (75), 13-34. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-48072013000100002&lng=en&tlang=es.b](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48072013000100002&lng=en&tlang=es.b)
- Julliand, V. (2015). ¿Qué desarrollo queremos para Guatemala de 2015 a 2030? Recuperado de <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticle/2015/09/16/-qu-desarrollo-queremos-para-guatemala-de-2015-a-2030-.html>
- Keane, J. (2008). *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Barcelona: Hacer.

- Keck, M. y Sikkink, K. (2000). Activistas sin fronteras. *Redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI.
- Leiras, M. (2007). Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia. En C. Acuña y A. Vacchieri, *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 67-85). Buenos Aires: Siglo XXI.
- López, M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de políticas públicas. *Región y Sociedad*, 24(55), 159-197.
- Los voluntarios son vitales para la agenda de desarrollo global, según un informe de la ONU. (2015). Voluntarios-ONU. Recuperado de <https://www.unv.org/es/news/los-voluntarios-son-vitales-para-la-agenda-de-desarrollo-global-seg%C3%BAn-un-informe-de-la-onu>
- Marín, E. M. y Lozano, J. C. (2013). La agenda post-2015: desafío de resiliencia que reorienta la cooperación global. *Oasis*, 2(18), 149-186. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/3760>
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio del Medio Ambiente (s. f.). Preparación de Colombia para Rio+20. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-internacionales/rio-20/preparacion-de-colombia-para-rio-20>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (s. f.). Gestión de información. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/gestionti/615/w3-propertyvalue-6798.html>
- Non Governmental Liaison Service (s. f.). Publications/third round of post 2015 negotiation.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (s. f.). Sustainable development knowledge platform. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2018>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) - Asamblea General (2015). Agenda de acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Recuperado de [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) (s. f.). Financiación para el desarrollo. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/es/key-issues/financing.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1996). Shaping the 21<sup>st</sup> century: the contribution of development cooperation. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). What is oda? Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf>

- Ordóñez, M. (2015). La nueva agenda de desarrollo post-2015: los ODS y ¿la seguridad humana? *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1), 65-91. <http://dx.doi.org/10.21500/23825014.2233>
- Pacto Global (s. f.). ODS. Haciendo de los objetivos globales, negocios locales. Recuperado de <http://pactoglobal-colombia.org/haciendo-de-los-objetivos-globales-negocios-locales.html>
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147-158.
- Pogge, T. y Sengupta, M. (2015). The Sustainable Development Goals (SDGs) as drafted: nice idea, poor execution. *Washington International Law Journal Association*, 24(3), 571-587. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1773.1/1498>
- Pouliot, V. y Mérand, F. (2013). Bourdieu's concepts. En R. Adler-Nissen (Ed.), *Bourdieu in international relations. Rethinking key concepts in IR* (pp. 24-44). Oxon: Routledge.
- Presidencia de la República de Colombia (2015). Nace Comisión Interinstitucional de alto nivel para la agenda del desarrollo sostenible de la ONU. Recuperado de [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Febrero/Paginas/20150218\\_01-Nace-Comision-Interinstitucional-de-alto-nivel-para-la-agenda-del-desarrollo-sostenible-de-la-ONU.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Febrero/Paginas/20150218_01-Nace-Comision-Interinstitucional-de-alto-nivel-para-la-agenda-del-desarrollo-sostenible-de-la-ONU.aspx)
- Ramachandran, J. (2015). El G-20 promete promover el desarrollo sostenible del Sur. *Inter Press Service*. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2015/09/el-g-20-promete-promover-el-desarrollo-sostenible-del-sur/>
- Ramírez, B. (2016). Empoderamiento de las mujeres y su vínculo con el desarrollo sostenible. *Panorama Cultural*. Recuperado de [http://panoramacultural.com.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4211:empoderamiento-de-la-mujer-y-desarrollo-sostenible&catid=13&Itemid=154](http://panoramacultural.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4211:empoderamiento-de-la-mujer-y-desarrollo-sostenible&catid=13&Itemid=154)
- Red de Educación Popular Entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe (REPEM) (2014). El impacto de CIPD y el proceso post-2015 en la agenda de Derechos de las Juventudes. Recuperado de <http://www.eligered.org/wp-content/uploads/2016/11/elige-el-impacto-de-la-cipd-y-el-proceso-post2015-en-la-agenda-de-derechos-de-las-juventudes-1.pdf>
- Red de Educación Popular Entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe (REPEM) (2015). El Derecho Humano a la Educación de las Mujeres a los ODS 2030.
- Sanahuja, J. (2013). Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015. *Anuario Ceipaz*, 61-100. Recuperado de [www.ceipaz.org/images/contenido/4.Sanahuja.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/4.Sanahuja.pdf)

- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sistema Económico y Latinoamericano del Caribe (2016). ODS tienen fácil integración en políticas de América Latina, dice experto español. Recuperado de <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2016/06/20160617/ods-tienen-facil-integracion-en-politicas-de-america-latina-dice-experto-espanol/>
- United Nations Development Programme (UNDP) (2015). World leaders adopt sustainable development goals.
- Vervynckt, M. (2015). Financing for development or for private interests? Recuperado de <http://eurodad.org/Entries/view/1546407?print=yes>
- Weisband, E. y Ibrahim, A. (2007). *Introduction: forging global accountabilities a forging global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xalma, C. (2011). *Informe de la cooperación Sur Sur en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana. Madrid: SEGIB. Recuperado de <https://www.cooperacionsursur.org/images/informes/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>

### Cómo citar

---

Marín-Aranguren, E. M. y Trejos-Mateus, F. D. (2019). Sociedad civil en red y gobernanza de la Agenda 2030. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 15, 91-117. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74544>



# Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo?\*

Mariangela Rueda-Fiorentino\*\*

José Fernando Osorio-Pereira\*\*\*

Universidad del Norte, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>

## Resumen

En la actual coyuntura política internacional son cada vez más numerosas las experiencias que empiezan a cuestionar la institucionalidad formal actual y el multilateralismo, no obstante, Colombia parece ir en contravía: ¿cómo entender su reciente inclusión a organizaciones internacionales en esta coyuntura? Ante dicho interrogante, este artículo propone el análisis de cuatro posibles motivaciones y expectativas –liderazgo regional, mayor oferta de cooperación y generación de un vecindario seguro, refuerzo de las estrategias de desarrollo y atracción de inversión extranjera– frente al reciente ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su vinculación como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

---

\***Artículo recibido:** 03 de septiembre de 2018 / **Aceptado:** 08 de octubre de 2018 / **Modificado:** 17 de octubre de 2018. Este artículo es producto del proyecto de investigación “Dinámicas de cooperación internacional en Colombia: agendas de paz y desarrollo” realizado en la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). No contó con financiación.

\*\* Magíster en Ciencias del Desarrollo y de la Cooperación Internacional, Sapienza Università di Roma (Roma, Italia). Docente investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Última publicación: Las relaciones de cooperación entre actores estatales y no estatales en la era de la globalización (en coautoría) (2018). En P. Ruiz y M. Rueda (Ed.), *Globalización y región. Transformaciones en la sociedad, política y economía latinoamericanas* (pp. 53-77). Barranquilla: Ediciones Uninorte. Correo electrónico: mfiorentino@uninorte.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-3550-7149>

\*\*\* Estudiante de noveno semestre de Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Correo electrónico: osoriofj@uninorte.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-9510-3082>

(OTAN). Dicho análisis lleva a concluir que las recientes adhesiones de Colombia podrían estar relacionadas con un interés en empezar un camino hacia la consolidación de sí misma, como una potencia media regional y un socio estratégico internacional.

**Palabras clave:** política internacional; interdependencia; cooperación internacional; organización internacional; Colombia.

## **Colombia and its International Projection: How to Understand its Recent Accession to International Organizations in a Scenario of Crisis in Multilateralism?**

### **Abstract**

In the current international circumstances, the experiences that question the current formal institutionalism and multilateralism are ever more numerous. However, Colombia seems to be taking the opposite direction. How to understand its recent inclusion in International Organizations in these circumstances? Facing this question, this article proposes the analysis of four possible motivations and expectations – regional leadership; higher offer of cooperation and the establishment of a safe neighborhood; reinforcement of the country's development strategies and, attraction of foreign investment— towards the recent admission of the country in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and its affiliation as a global partner of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). This analysis leads to the conclusion that Colombia's recent accessions could be related to an interest in consolidating itself as a regional middle power and an international strategic partner.

**Keywords:** International politics; interdependence; international cooperation; international organizations; Colombia.

### **Introducción: aproximaciones teórico-conceptuales**

El fin del mundo bipolar y el triunfo del capitalismo, como sistema económico dominante, forjaron en gran medida la imagen del mundo de hoy. Las fuerzas globalizadoras<sup>1</sup>,

---

1. Sobre globalización véase: Castells (2000, 2006 y 2009), Helleiner (2000), Keohane y Nye (2000), Giddens (2000), Held y McGrew (2003), Ougaard (2004), De Sousa y Rodríguez (2007), Steger (2003), Kriesi y Rucht (2009), Stiglitz (2010), Safranski (2013), Grossman y Helpman (2015), Kacowicz, Mitrani y Ramos (2016) y Ruiz y Rueda (2018).

abanderadas por la desregulación y el libre mercado, sumadas a casos como la integración política y económica de la Unión Europea, fortalecieron por mucho tiempo la idea del fin de las barreras, la dilución de las fronteras, del tiempo y del espacio (Beck, 2008; De Sousa y Rodríguez, 2007; Friedman, 2006 y Stiglitz, 2002). No obstante, ¿estamos hoy ante una vuelta de los nacionalismos?, ¿es posible pensar en una crisis de los multilateralismos?

A partir de la década de los años sesenta y setenta, conocida en la literatura como “la edad de oro de la interdependencia”, se empieza a tener conciencia sobre cambios acelerados en la política, la economía y la sociedad mundial, que debían ser explicados desde una perspectiva global. El transnacionalismo o paradigma de la sociedad mundial se constituye entonces como una nueva forma de explicar las relaciones internacionales (RRII), basado en el cuestionamiento del sistema de Estados del paradigma tradicional –realista– (Barbé, 2008) y el reconocimiento de una realidad cada vez más interdependiente y compleja.

En este contexto, los transnacionalistas<sup>2</sup> reclamaron la existencia de una sociedad transnacional en la que el Estado compartiría el escenario con instituciones de naturaleza gubernamental, como las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG), pero también con fuerzas de naturaleza no gubernamental de alcance transnacional, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los movimientos sociales, la opinión pública internacional e incluso, los individuos.

En la evolución de este debate, serían los autores Keohane y Nye (1971) quienes, a través de la teoría del institucionalismo neoliberal –o neoliberalismo–, explicarían de manera precisa las dinámicas cada vez más complejas e interactuantes del sistema internacional, reconociendo la existencia de redes transnacionales de interacción, que conllevan una fuerte conexión entre la escala local y la internacional.

De acuerdo con esta teoría, lo que limitará el accionar y las expectativas de los Estados en esta situación de dependencia mutua será la existencia de instituciones internacionales que, “si bien no llegan a ser políticamente superiores a ellos [...] sí ostentan una autoridad jurídica y, en cierta forma, ‘moral’ explícita” (García, 2013, pp. 58-59). Las instituciones, por tanto, se entienden a la luz de este enfoque teórico como: “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1989, p. 16); por su parte, las OIG son un tipo de institución formal, “con reglas explícitas y asignaciones específicas”, que han sido “deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados” y que son “capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella” (Keohane, 1989, pp. 16-17). Así mismo, desde la visión de Hurd (2016), las OIG podrían ser vistas como actores,

---

2. Aaron (1963), Hoffman (1960), Harrod (1976), Truyol (1983), Tomassini (1991) y Nye y Keohane (1971).

dado que cumplen una función y tienen capacidad de influir en el sistema internacional como foros o espacios deliberativos que propician la cooperación, y como recursos o herramientas que pueden utilizar los Estados para alcanzar sus propios intereses y objetivos.

Por otra parte, el neoliberalismo sostiene que las instituciones “son centros de información que reducen los costos y que hacen propicia la cooperación” (Querejazu, 2012, pp. 117-118), por tanto, permiten a los Estados ser más eficientes en la consecución de sus objetivos. Debido a la creciente interdependencia –o la existencia de costos recíprocos (Keohane y Nye, 1977)– en el sistema internacional, “cada actor deberá enfrentar las consecuencias de no cooperar” (Keohane y Axelrod 1985, p. 233). Por consiguiente, para los neoliberales la Cooperación Internacional (CI) (Keohane, 1988) se convierte en una decisión racional, en el ejercicio de las relaciones internacionales. En este orden de ideas, la lógica que persigue la CI desde la perspectiva neoliberal, es el reconocimiento de problemas que generan consecuencias globales –pobreza extrema, calentamiento global, desigualdad, seguridad, educación, entre otros–, que no pueden ser abordados desde una perspectiva individualista o reduccionista por parte de los múltiples actores que conforman el sistema internacional. En la búsqueda de soluciones a estos desafíos, “los países no solo necesitan de sus esfuerzos y recursos internos, sino que también precisan de la cooperación internacional y de un entramado institucional que está más allá de soberanías nacionales” (Pérez, 2016, p. 107). En palabras de Querejazu (2012):

El multilateralismo aporta estabilidad y reciprocidad a las relaciones internacionales [...]; no necesariamente apunta a crear normas de estricto cumplimiento, sino que busca reducir los esfuerzos que los Estados tendrían que realizar individualmente y hacer que estos sean más eficientes a través de acciones colectivas (p. 118).

Sin embargo, casos como el Brexit, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa, la crisis de Unasur o las medidas proteccionistas de Trump, han empezado a reforzar, en la actualidad, la idea de una posible crisis del multilateralismo y un marcado cuestionamiento a la institucionalidad internacional formal. A pesar de esto Colombia parece ir en vía contraria; muestra de ello resulta su reciente adhesión como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y socio global<sup>3</sup> de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este escenario cabe preguntarse: ¿cómo entender su reciente inclusión a organizaciones internacionales en un posible escenario de crisis del multilateralismo?

---

3. La categoría de socio global significa que el país coopera con la organización en áreas de mutuo interés; sin embargo, no implica la categoría de miembro pleno de dicha organización, por tanto, el país no está sujeto ni a los derechos ni a las obligaciones dispuestas en el Tratado de Washington (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2018).

Ante este interrogante, el presente trabajo tomará en consideración los casos de la OCDE y de la OTAN, siendo estas las adhesiones más recientes, anunciadas durante las últimas semanas del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018). En este orden, el documento realiza una aproximación al concepto de multilateralismo y expone algunas ideas que permiten pensar en un posible momento de crisis en el actual contexto internacional. En segundo lugar, revisa el contexto nacional desde dos perspectivas: en clave de cooperación y en cuanto a la proyección global del país. El análisis de ambos contextos, tanto el internacional como el nacional, será sin duda una condición previa para cumplir con el propósito de este documento, permitiendo el análisis de las posibles motivaciones y expectativas del país de cara a su reciente vinculación a las organizaciones mencionadas.

## **Contexto internacional: crisis del multilateralismo**

La constante búsqueda de Colombia para reforzar las diversas herramientas multilaterales, ejemplificada en la suma y mayor participación en los organismos internacionales, la asistencia a foros conjuntos y el respeto de los regímenes internacionales, se desarrolla hoy en un contexto paradigmático que ha permeado todo el escenario global: la denominada crisis del multilateralismo que exige nuevos análisis y medidas de adaptación, tanto colectivas como individuales. El término crisis del multilateralismo implica la desestabilización y amenaza existencial del fenómeno conocido como multilateralismo, definido como “la producción de los Estados, las Organizaciones Internacionales, y las Organizaciones No Gubernamentales, de normas y reglas orientadas a establecer un orden internacional cooperativo que determine las interdependencias internacionales” (Petiteville, 2009, p. 13). Frente al mismo, es posible tomar dos focos de asociación: por un lado, una descripción de un sistema multilateral que caracteriza al menos un área del sistema internacional, adoptada por Ruggie (1993) y Costa (2013), y por otro, la descripción de Barbé (2010), quien basada igualmente en los planteamientos de Ruggie (1993) expone al multilateralismo como una institución en dos aproximaciones: normativa y funcional.

En el primer caso, el sistema multilateral se trata de una institucionalización de la estructura internacional hacia la búsqueda de toma de decisiones colectivas que, según Ruggie (1993), puede reflejarse en la creación de instituciones multilaterales y la difusión de la institución del multilateralismo, “esto es, respectivamente, [...] un multilateralismo formal y un multilateralismo sustantivo” (citado en Costa, 2013, p. 10). Ruggie (1993) describe el multilateralismo sustantivo como la definición “del comportamiento de tres o más Estados de acuerdo con principios generalizados de conducta” (citado en Costa, 2013, p. 10) lo que va ligado a la idea de que los Estados se rijan bajo los regímenes internacionales definidos

por Krasner (1983), Keohane y Nye (1988). En algunos casos, estos “principios generalizados de conducta” pueden formalizarse y verse representados en organismos internacionales y otros espacios multilaterales como las cumbres. Costa (2013), además, ve al sistema multilateral como una “expresión institucional del orden mundial” (p. 10), donde este último ha evolucionado de acuerdo con las estructuras históricas definidas por Robert Cox (1981)<sup>4</sup>.

Por otro lado, Barbé (2010) reafirma la postura de Ruggie (1993) que plantea al multilateralismo como una institución que incide sobre el sistema internacional, que se toma como una forma institucional que regula ciertas áreas de las relaciones internacionales y que implica una interacción entre tres o más Estados –lo que lo diferencia del unilateralismo y el bilateralismo–. Sin embargo, la autora enfatiza que la visión de Ruggie se refiere a un multilateralismo normativo o maximalista, donde el multilateralismo se constituye no solo como una institución, sino como un régimen que emite principios, normas y reglas (siguiendo a Krasner, 1983), que deben ser seguidas por los Estados para crear un marco de certidumbre y maximizar los beneficios colectivos. Bajo esta postura la legitimidad del multilateralismo está en su misma esencia y principios. Pero Barbé también indica la existencia de otra postura, el multilateralismo funcional o minimalista, que es una forma de multilateralismo que puede ser adoptada por algunos países en cuanto a lineamiento de su política exterior, y donde se siguen los principios derivados de este en cuanto sean beneficiosos para los intereses del Estado y sean efectivos en su aplicación. Entonces, este será legítimo solo si sus resultados son visibles y considerados funcionales. La postura normativa ha sido adoptada especialmente por la Unión Europea, mientras que la funcional es típica de países como Estados Unidos.

Ahora bien, ¿se encuentra el multilateralismo en crisis? Barbé indica que el mundo parece demandar constantemente el multilateralismo, pero que dicha “demanda contrasta, paradójicamente, con constantes referencias en la última década a la crisis del multilateralismo, como si de un enfermo se tratara” (Barbé, 2010, p. 22). Pero las referencias a esta crisis ya existían incluso en los noventa; Rosas (1993) identificaba una paradójica vuelta a medidas proteccionistas y bilaterales tras el fin de la Guerra Fría, que amenazaban los logros institucionales tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, aunque en términos más comerciales –en un contexto donde la Organización Mundial del Comercio (OMC) aún no existía y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) era altamente cuestionado–, ya se mencionaba que el multilateralismo se enfrentaba a una inminente crisis.

---

4. Las estructuras históricas de Cox (1981) se definen a partir de tres “fuerzas”: las capacidades materiales, las ideas y las instituciones.

De manera adicional, el contexto de pos-Guerra Fría trajo dinámicas que permeaban el mismo alcance del multilateralismo y sus expresiones institucionales, dando paso a “la reconfiguración de las fuerzas militares y sus misiones vitales, la recomposición de la economía mundial y el respectivo peso que las diferentes naciones tienen [junto a] la creciente evidencia de un papel limitado de Naciones Unidas y sus organizaciones” (Zambrano, 2013 p. 47). Este último caso se demuestra con las intervenciones militares realizadas sin consideración por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como el caso de la invasión estadounidense y de sus aliados a Irak en 2003. Por otro lado, existen dudas sobre el cumplimiento de los objetivos básicos del multilateralismo que Manrique (2009) indica: “evitar la vulnerabilidad de los cambios”; “ejercer cierto control sobre los demás”; “fomentar un orden internacional” y “reducir la preocupación por el orden asimétrico” (p. 291); donde diversos sucesos a lo largo de las últimas décadas parecen evidenciar fracasos respecto a estos. Sin embargo, estas muestras de fracaso o crisis no son constantes, teniendo en cuenta los eventos de mediano éxito como las conferencias referentes al medioambiente y a temas de desarrollo humano.

Esto lleva a pensar que no es posible identificar una crisis exacta del fenómeno, sino momentos de crisis del multilateralismo, siendo, por ejemplo, el marcado unilateralismo de la política exterior de Bush (Estados Unidos) uno de los casos más icónicos. No obstante, en la actualidad, una multitud de ejemplos sugieren una crisis más aguda, que ha afectado incluso la institucionalidad internacional formal y que replantea diversos medios para el desarrollo de las agendas internacionales. Tokatlian (2017) ilustra esta crisis a través de la Cumbre del G-20 de 2017, donde el evento:

Careció de un foco acotado y estratégico, recogió tal cantidad de asuntos que fue difícil deducir los prioritarios y no resultó evidente de qué modo se harán efectivas las promesas anunciadas en medio de un contexto marcado por la incertidumbre económica, la creciente impugnación de la globalización y la exacerbación de tensiones geopolíticas.

Pero la paleta de opciones es grande; hoy es posible mencionar casos como el Brexit, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa, la crisis de Unasur, la inoperancia de la OEA y la tendencia del nuevo presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, de revertir para su país varios avances institucionales como el Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y la pertenencia al Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Adicionalmente, la tendencia comercial de Trump ha tenido matices proteccionistas que ha molestado a sus aliados tradicionales, como Canadá y la Unión Europea.

Superar esta crisis implica la adaptación de los actores del sistema a las nuevas fuerzas que marcan el escenario internacional, y genera una incertidumbre sobre el papel de las herramientas multilaterales en el futuro. Aun así, en este escenario de dificultades Colombia ha buscado aumentar su proyección internacional reivindicándose en los espacios de multilateralismo, siendo muestra de ello el reciente ingreso a la OCDE y la vinculación como socio de la OTAN. La búsqueda de un mejor posicionamiento global y tratar de ser un estándar regional pueden ser elementos que motiven al país a tomar estos pasos, además, a pesar de la crisis, los espacios multilaterales siguen vigentes, y tal como menciona Barbé (2010) son altamente demandados, siendo los espacios deliberativos preferidos, al menos públicamente, a nivel general en el escenario global.

### **Contexto nacional: dinámicas de cooperación y proyección global**

El contexto nacional actual, para los fines de este trabajo, será abordado desde dos perspectivas: la primera en clave de cooperación internacional; en otras palabras, el escenario al que se enfrenta el país en términos de cooperación, luego de haber sido clasificado como país de renta media-alta en el año 2012 y de haber concretado la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el 2016; y el segundo desde la presencia global de Colombia, o bien su proyección o posicionamiento internacional.

### **Contexto nacional en clave de cooperación internacional**

Colombia siempre ha estado en el radar de la comunidad internacional. Su agenda nacional estuvo centrada, por más de cincuenta años, en el conflicto interno y la lucha contra el narcotráfico, lo que condicionó la definición de su política exterior; por esta razón tuvo un impacto significativo en sus relaciones internacionales y en la cooperación que llegó a recibir por parte de sus principales socios.

Sobre este asunto Borda y Cepeda (2012) escriben: “diversas expresiones de la comunidad internacional han estado presentes, en mayor o menor grado, en los procesos de paz que desde la administración Turbay se han venido adelantando en Colombia” (p. 2)<sup>5</sup>. Sin embargo, según los autores, la internacionalización del conflicto colombiano, o, en otras palabras, la

---

5. Durante más de cincuenta años, varios gobiernos intentaron lograr una salida consensuada; se documentan intentos infructuosos de negociación desde las administraciones de Julio César Turbay (1978-1982), Belisario Betancur (1982-1986), César Gaviria (1990-1994) y Andrés Pastrana (1998-2002). Véase Borda y Cepeda (2012).

participación activa y sistemática de actores internacionales como cooperantes y facilitadores en los procesos de negociación para la paz, toma fuerza desde la administración de Pastrana.

La primera etapa de cooperación para la paz en Colombia era, mayormente, bilateral, de tipo militar. En ella, el programa “Diplomacia por la paz” del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), y la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), mantuvieron la tendencia de “mirar hacia el norte”, consolidando a Estados Unidos como aliado principal a través de los recursos provenientes del Plan Colombia (Ruiz y Rueda, 2018). No obstante, esta cercanía con Estados Unidos significó un cierto distanciamiento con los países vecinos y los europeos (Pastrana y Gehring, 2016).

El gobierno de Juan Manuel Santos (2012-2018) fue el encargado de dar un giro a las estrategias para la consecución de la paz en Colombia. El 28 de agosto de 2012 se anuncia en Oslo la apertura de la Mesa de Negociación entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, para desarrollar la hoja de ruta planteada en el Acuerdo General<sup>6</sup>. En este nuevo escenario, las estrategias de cooperación internacional se alejan del propósito de “seguridad” y se encaminan a una “dinámica de paz” (Rojas, 2015). A partir de este momento, la cooperación europea para la paz en Colombia se ve evidentemente consolidada, gracias al nuevo enfoque que se adopta desde el Gobierno Nacional; además, existe un nuevo acercamiento a los países de la región en la búsqueda de la legitimación de las negociaciones, tanto a nivel nacional como internacional.

En consecuencia, hoy se presenta un nuevo escenario. La construcción de paz ha sido reconocida como uno de los objetivos globales de desarrollo en la Agenda 2030 y, al mismo tiempo, Colombia ha logrado concluir de manera exitosa un proceso de negociación de paz entre el Gobierno y la exguerrilla de las FARC-EP, lo que resultó en la firma de los Acuerdos del Teatro Colón (Bogotá, Colombia) en el 2016. La firma del acuerdo se constituyó en un hecho histórico y político que ha permitido la apertura a nuevos temas en la agenda nacional, y el reconocimiento de nuevos desafíos.

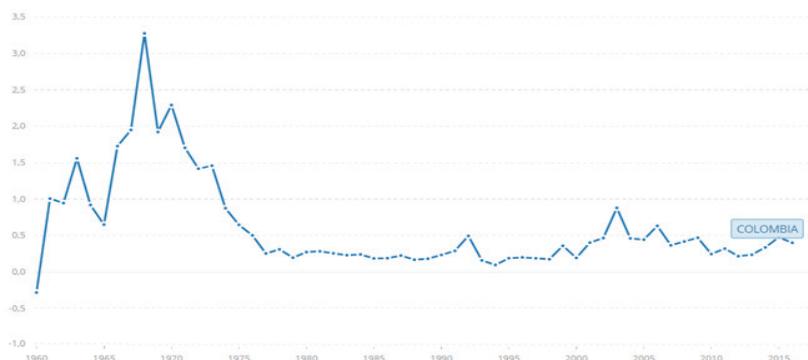
Como ya se había mencionado, el contexto del conflicto en Colombia fue un factor determinante en la definición de la agenda política y económica del país; requirió la búsqueda de aliados estratégicos a nivel internacional y significó un gasto militar importante en el intento de devolver la seguridad al país. Incluso, fue este contexto particular el que le permitió a Colombia seguir siendo un importante receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), aun después de su clasificación como país de renta media alta en el 2012 (véase gráfico 1). Sobre

---

6. El cual incluía las discusiones sobre cinco temas: reforma rural integral, participación política y la apertura democrática, cese al fuego bilateral definitivo y dejación de las armas por parte de los miembros de las FARC, drogas ilícitas y víctimas, y justicia especial transicional.

este asunto, vale la pena mencionar que aun cuando la AOD que recibía Colombia no se vio drásticamente afectada por esta clasificación, sí ha existido una disminución en la dependencia de la ayuda; la relación AOD/PIB se ha reducido, pasando del 1,05 % en 2003 (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, 2010) al 0,399 % en 2016 (Banco Mundial, s. f.).

**Gráfico 1.** Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta recibida (porcentaje del Ingreso Nacional Bruto)



Fuente: Banco Mundial (s. f.).

Estas cifras confirman que, en Colombia, “la relevancia de la cooperación no puede ser analizada exclusivamente en términos del índice de dependencia de la ayuda o del aporte financiero, sino también de su valor estratégico y político” (Tickner y Bitar, 2017, p. 333). Pues, si bien la dependencia de la ayuda, o relación AOD/PIB es baja<sup>7</sup>, “desde una perspectiva política, su capacidad es relevante, en particular para influir en el diseño de políticas públicas sectoriales y para incidir en procesos locales” (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, 2010, p. 15).

De este modo, la firma del acuerdo significa un camino de doble vía en términos de cooperación para Colombia. Por una parte, la etapa de posacuerdos se traducirá en importantes flujos desde la Comunidad Internacional, para apoyar su implementación; y al mismo tiempo significa la revelación, paulatina, de un escenario hasta ahora desconocido para el país, en el que se deberá transitar hacia nuevas formas y nuevas alianzas de cooperación, orientadas a la diversificación de asuntos a priorizar en la Agenda.

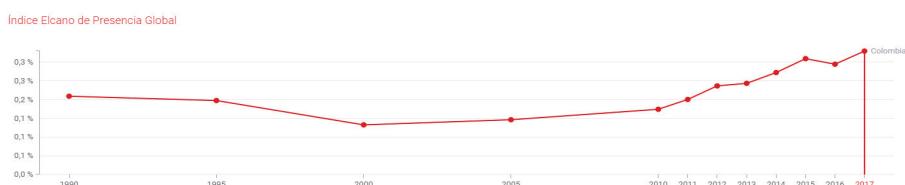
7. Colombia es uno de los receptores más importantes de cooperación en Latinoamérica, no obstante, su relación AOD/PIB es baja. El Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (2010) explica esta situación al afirmar que: “esta baja relación es común encontrarla en muchos de los Países de Renta Media, en donde, en general, se considera que la ayuda no constituye un instrumento relevante para el logro de objetivos de desarrollo” (p. 15).

Así, tanto la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón, como la clasificación de Colombia como país de renta media alta en el año 2012, e incluso, los intentos del Gobierno Santos de buscar un respice *omnia* evidenciado en su acercamiento a la región (Ramírez, 2011) y la diversificación de socios, plantean un nuevo contexto en el que el rol del país en el escenario global deberá transitar de una imagen negativa, marcada por el conflicto y el narcotráfico, a una visión positiva, a nivel internacional, junto a una presencia global proactiva; en términos de cooperación, las estrategias deberán guiarse al fortalecimiento de las capacidades del país como oferente, a través del intercambio de prácticas y experiencias acumuladas.

## Sobre la proyección internacional

El Índice Elcano de Presencia Global<sup>8</sup> es un indicador que permite analizar “la proyección exterior y el posicionamiento internacional de los países en función de las tres dimensiones que conforman su presencia: económica, militar y blanda” (Real Instituto Elcano, 2018). El gráfico 2 muestra las tendencias de la presencia internacional de Colombia desde 1990 hasta 2017.

**Gráfico 2.** Presencia internacional de Colombia desde 1990 hasta 2017



Fuente: Real Instituto Elcano (2018).

De acuerdo con estas cifras, el índice de presencia global de Colombia se mantuvo casi constante entre 0,1 % y 0,2 %, entre 1990 y 2010, llegando a su punto más bajo en el 2000. A partir del año 2010 se observa una tendencia positiva, obteniendo su cifra más alta en 2015 y 2017<sup>9</sup>. Esta herramienta permite observar la variación en la presencia global del país y las dimensiones en las que ha tenido mayor proyección; sin embargo, no es posible observar en él las circunstancias que podrían haber influido sobre estos

8. El Real Instituto Elcano (2018) entiende la presencia global como: “la medida y forma en que los países están ‘ahí fuera’, independientemente de que ejerzan influencia o poder”.

9. Según el más reciente informe, la dimensión que contribuye en mayor medida a la proyección internacional del país es la blanda, con una contribución del 49,6 %. Véase Real Instituto Elcano (2016, 2017 y 2018).

resultados. Por tanto, este trabajo ha considerado pertinente relacionar, a continuación, algunas de las situaciones o acciones más relevantes que desde 2010 hasta 2018 pudieron haber tenido impacto en la proyección internacional de Colombia (véase tabla 1).

**Tabla 1.** Manifestaciones en política, cooperación y comercio internacional del gobierno de Colombia 2010-2018<sup>10</sup>

Año	Asuntos políticos y diplomáticos	Cooperación internacional	Alianzas/asuntos comerciales
2010	Gira de Juan Manuel Santos (presidente de Colombia 2010-2018) por Europa, Latinoamérica y el Caribe. Restablecimiento de lazos diplomáticos con vecinos (Ecuador y Venezuela)	Estrategias Regionales de Cooperación con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica	
2011	Maria Emma Mejía asume la Secretaría General de Unasur. Apertura de las Embajadas de Colombia en Indonesia y en Emiratos Árabes y del Consulado de Colombia en Shanghái	Alianza del Pacífico. Creación de la APC-Colombia	Apertura de la Oficina Comercial de Proexport Colombia en Singapur
2012	VI Cumbre de las Américas en Cartagena y visita de Barack Obama (presidente de Estados Unidos). Anuncio de apertura de mesa de negociaciones con las FARC-EP en Oslo. Inicio de negociaciones de paz en La Habana, Cuba	Primera Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (2012-2014)	Clasificación país renta media alta; firma del Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú con la Unión Europea y sus Estados Miembros. Negociaciones TLC con Israel
2013	Colombia asume la Presidencia del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	Inicio del proceso para adhesión a la OCDE y la vinculación como socio global de la OTAN. Estrategias Regionales de Cooperación con los países de África	TLC Colombia-Corea del Sur fue suscrito por el lado surcoreano

10. Se incluyen datos desde la gira previa a la posesión de Juan Manuel Santos, hasta julio de 2018.

<b>Año</b>	<b>Asuntos políticos y diplomáticos</b>	<b>Cooperación internacional</b>	<b>Alianzas/asuntos comerciales</b>
<b>2014</b>	Ernesto Samper asume la Secretaría General de Unasur. Gira de Juan Manuel Santos (presidente de Colombia) por Europa	Estrategias Regionales de Cooperación con los países del sudeste asiático	Se aprueba el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea
<b>2015</b>	Colombia ocupa la Vicepresidencia de la Asamblea General de la ONU. Exención de la visa Schengen para colombianos	Lanzamiento del Fondo Colombia Sostenible en la COP21. Estrategias Regionales de Cooperación con los países de Eurasia	Se aprueba TLC con Costa Rica. Acuerdo entre la Repùblica de Colombia y Japón para la liberalización, promoción y protección de inversión
<b>2016</b>	Visita de Estado al Reino Unido. Firma de los Acuerdos de Paz en Cartagena. Plebiscito por la paz. Firma de los Acuerdos del Teatro Colón. Presidencia pro-tempore de la CAN. Apertura de la Embajada de Austria en Colombia	Creación del Fondo Colombia en Paz. Presentación del primer Reporte Nacional Voluntario (VNR) en materia de implementación de la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible	
<b>2017</b>	Presidencia pro-tempore de la Alianza del Pacífico. Apertura de la Embajada de Hungría en Colombia		Acuerdo de Complementación Económica (Mercosur)
<b>2018</b>	Visita del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Rex Tillerson	Ingreso de Colombia a la OCDE y OTAN. Presentación del segundo Reporte Nacional Voluntario (VNR) en materia de implementación de la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible	

Fuente: elaborada por los autores.

La información recolectada da cuenta de algunos de los hechos que reforzaron la proyección internacional del país durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Algunas de estas tienen que ver con acciones políticas o diplomáticas directamente relacionadas con la intención de ampliar el portafolio de socios, como podrían ser las diversas giras por Europa o la elección de Brasil como el Estado en donde realizaría su primera visita oficial. Otras, en cambio, fueron el producto de negociaciones comerciales o estrategias regionales de cooperación. De este modo, tanto el cambio en el escenario, en el cual se desarrolla la cooperación en el país, como los avances en su proyección internacional, en los últimos ocho años, se convierten en el cuadro general que permite una aproximación a las motivaciones o posibles expectativas de Colombia, de cara a su reciente vinculación a las organizaciones mencionadas en este artículo.

## Motivaciones y expectativas

Las organizaciones tomadas en consideración en este artículo son ámbitos multilaterales de toma de decisiones, resultado del boom de las instituciones internacionales en el marco de la segunda posguerra y de la Guerra Fría durante la segunda mitad del siglo XX. La OTAN surge en 1949 como una respuesta inmediata de los Estados Unidos hacia la expansión comunista impulsada por la Unión Soviética (URSS), tras la Segunda Guerra Mundial, convirtiéndose en una de las primeras expresiones características de la Guerra Fría<sup>11</sup>. Tras el fin de dicha la Guerra Fría, los objetivos de la organización se reorientaron, llevando a que el enfoque actual sea el de buscar respuestas colectivas hacia las amenazas que pueden sufrir sus países miembros. Según se indica en el portal de la organización, esta es una alianza político-militar que busca coordinar las políticas de defensa y seguridad de sus miembros, así como garantizar el apoyo mutuo de carácter militar en situaciones que lo requieran (Organización del Tratado del Atlántico Norte, s. f.). Siguiendo lo anterior, es posible afirmar que la OTAN constituye el mayor ejército potencial del globo, y además representa alrededor del 60 % del gasto mundial en defensa (Pérez, 2013).

Por su parte, la OCDE es una organización que surge en 1961 buscando “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, s. f.). De cara a este propósito, reúne en su mayoría a países desarrollados o de altos ingresos, y se presenta como un foro de coordinación de políticas y de intercambio de experiencias para la consecución de objetivos de desarrollo económico por medio de la cooperación internacional. Es, además, en el seno de

---

11. Sobre la OTAN véase Ortiz (2010) y Dempsey (2014).

la OCDE donde se encuentra el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que da los lineamientos generales o *reglas del juego* que rigen los flujos de AOD a nivel mundial. Con la entrada de Colombia a la organización como miembro pleno<sup>12</sup>, esta se constituye como un actor partícipe en las decisiones globales sobre la cooperación y el desarrollo, y por otro lado se le presenta la exigencia de elevar sus propios niveles de desarrollo. Además, el país es el tercer miembro latinoamericano que se une, junto a Chile y México, y da un paso más comprometedor que otro actor relevante, Brasil, que es en el momento socio clave de esta.

El proceso de adhesión de Colombia a la OCDE<sup>13</sup>, como la cooperación progresiva para convertirse en socio global de la OTAN<sup>14</sup>, inició en 2013. Sin embargo, la posibilidad de que Colombia pudiese ser parte del *club de los países ricos* (la OCDE) se convirtió en el proyecto internacional más comentado durante la administración de Juan Manuel Santos. En el contexto nacional, la bandera del *club de los países ricos* ha sido contrastada por la del *club de las buenas prácticas globales*. Estas dos formas de referirse a la organización, la primera mayormente adoptada por quienes la critican y la segunda por quienes la defienden, logran resumir las ideas principales que giraron en torno a este proceso. Por un lado, ha persistido un ambiente de escepticismo frente a los compromisos, retos y desafíos en los que se traduce esta membresía, sintetizada en el deber de adoptar *recetas* de desarrollo que pueden funcionar en países ricos, pero que, impuestas en el contexto colombiano, no necesariamente producirían los mismos resultados. Por otro lado, el Gobierno Nacional mantuvo un discurso centrado en la relación entre esta organización y el compromiso de sus integrantes con el buen gobierno, lo cual puede ser una oportunidad para impulsar un desarrollo integral y sostenible<sup>15</sup>.

La cooperación para la promoción de las buenas prácticas, la búsqueda de un desarrollo integral o la seguridad internacional, podrían ser elementos que justifiquen el interés en participar en este tipo de foros. Sin embargo, no son suficientes para explicar el tipo de decisiones en política internacional, sobre todo en un contexto de cuestionamiento del multilateralismo. Lo planteado hasta este momento lleva a considerar cuatro posibles motivaciones y expectativas, en el caso de la reciente adhesión de Colombia a

---

12. La vinculación de Colombia a la organización no implica su adhesión al CAD.

13. En la hoja de ruta para la adhesión a la organización se estableció que Colombia debería realizar un proceso de revisión en 23 de los 250 comités y grupos de trabajo que hacen parte de la estructura de la OCDE. Para consultar los boletines mensuales del proceso de adhesión a la OCDE véase <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Paginas/OCDE-Colombia.aspx>

14. Sobre el proceso de cooperación entre Colombia y la OTAN véase Organización del Tratado del Atlántico Norte (2018).

15. Los boletines mensuales del proceso de adhesión a la OCDE pueden consultarse en <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Estudios/Paginas/Boletines.aspx>

estas organizaciones: 1) liderazgo regional; 2) mayor oferta de cooperación y búsqueda de un vecindario seguro; 3) refuerzo de las estrategias de desarrollo nacional y 4) atracción de inversión extranjera (véase tabla 2).

**Tabla 2.** Matriz de motivaciones/expectativas de la reciente adhesión de Colombia a la OCDE y la OTAN

Puntos sugeridos	Consecuencia deseada	Debilidades identificadas	Posición sugerida
Deseo de liderazgo regional	Mayor maniobra en la política internacional e influencia en toma de decisiones en espacios multilaterales	Contraste de proyección hacia afuera con situación doméstica; presencia de actores regionales con ambiciones similares (México y Chile) y aquellos que han consolidado ya un liderazgo medio, o total de manera temporal, como Brasil. Se suma el actual proceso de salida del país de la Unasur (relación plausible: dificultades de identificación de desarrollo futuro con el nuevo gobierno)	Camino hacia una potencia media regional (Borda, 2014)
Mayor oferta de cooperación y generación de un vecindario seguro	Cooperación sur-sur y triangular en diferentes ámbitos, pero particularmente en materia de seguridad. Articulación OCDE-OTAN combina convenientemente estos objetivos de política exterior	Solución de problemas securitarios aún pendientes. Caso como una estrategia más de Estados Unidos para alcanzar sus propios objetivos de seguridad internacional	Diversificación de socios y agendas de cooperación para generar un mayor rango de maniobra
Refuerzo de estrategias de desarrollo	Pertenencia a la OCDE como exigencia de elevar niveles de desarrollo. Marco: ODS	Articulación efectiva de los programas de cooperación con la implementación de sus lineamientos en proyectos concretos en el ámbito local. Nuevamente: ¿contradicción externa-interna?	Articulación e implementación efectiva de las metas globales en los niveles nacional, regional y territorial
Atracción de inversión extranjera	Miembro de la OCDE, exportador y visionario de un ambiente más seguro (alineado ahora con la OTAN) permite que Colombia sea más atractiva para la inversión extranjera	Otras acciones/fenómenos que pueden causar el efecto contrario	Toma de decisiones orientada a políticas de Estado y no de gobiernos

Fuente: elaborada por los autores.

1) El liderazgo en Latinoamérica es uno de los elementos más cuestionados en términos de política internacional, pues, aunque diversos actores han intentado o incluso proclamado algún tipo de ejercicio de líder regional, no es posible afirmar una manifestación efectiva de esto, o al menos de manera constante en el tiempo. Lo siguiente se establece dado que las expresiones multilaterales presentes en la región han estado supeditadas por los Estados Unidos, considerado un configurador mismo de las relaciones multilaterales e incluso de las facetas internas de los países que pertenecen a esta. Sin embargo, el mundo actual parece estar dando pasos hacia la aparición de potencias regionales (Sanahuja y Tezanos, 2017).

Nolte indica que la regionalización en auge, junto al fenómeno de globalización, ha impulsado la aparición de bloques con capacidad de influencia global, especialmente en Europa, pero también con potencialidad en Asia y América del Sur. Dentro de estos, las consideradas potencias regionales, o incluso potencias emergentes, se identifican a partir de criterios como “el crecimiento económico, el número de habitantes, el acceso a tecnologías avanzadas y los recursos militares” (Nolte, 2006, p. 7).

Como se mencionó, aunque la región latinoamericana se ha visto influenciada directamente por los Estados Unidos en cuanto a la configuración moderna de sus Estados, y por lo tanto se cuestiona el liderazgo en la región, algunos actores han ganado protagonismo en la misma, siendo Brasil el actor más destacado como posible referente de potencia emergente en Latinoamérica; especialmente América del Sur (Galeano y Zubiría, 2018). El gigante de América del Sur siempre “consideró que tenía una especial significación internacional o, por lo menos, unas características excepcionales en la región y, por extensión, en el ámbito global” (Caballero, 2011, pp. 164-165), además de considerarse, al menos hasta antes de la recesión económica, como un ejecutor del “liderazgo, esto es, una potencia regional [que] es una potencia media que ostenta apoyo dentro de la región y reconocimiento fuera de ella” (Caballero, 2011, pp. 164-165).

En este ámbito, se ha aceptado que el impulso de participación en espacios multilaterales, de manera más activa, ha sido una forma de intentar hacerse ver como una potencia o líder regional –tal como en el caso brasileño–, lo que puede llevar a pensar que la adhesión de Colombia a organismos como la OCDE y al mayor actor securitario del planeta, la OTAN, sea realmente una acción que apunte hacia el establecimiento de un liderazgo regional, que incremente su capacidad de influir en las decisiones colectivas tomadas.

Un deseo de liderazgo regional se muestra entonces como una justificación plausible de las motivaciones que llevaron al país, en la administración de Juan Manuel Santos, a adherirse a estos organismos; esto se complementa con las facetas mostradas por la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos, una política diversificada que

adoptó una visión más centrada en actores regionales no tradicionales y otros actores extraregionales, como los de Europa y Asia-Pacífico. El caso particular de las relaciones transpacíficas es icónico. Colombia pasó de ser el país que menos relaciones transpacíficas impulsó durante la primera década del 2000 (García, 2011), a establecer importantes sinergias con esta región; caso que se puede demostrar con su carácter de miembro fundador de la Alianza Pacífico y la “apertura de las Embajadas en Indonesia y en Emiratos Árabes, del Consulado de Colombia en Shanghái y de la Oficina Comercial de Proexport Colombia en Singapur” (Cancillería de Colombia, 2012).

Adicionalmente, Colombia envió delegados para participar en foros como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, del que ha querido ser parte, pero dada las restricciones de entrada de dicho ente desde finales de los noventa esto no se ha sido posible (Asia-Pacific Economic Cooperation, 1997). Conociendo ya estos hechos, es posible sugerir que Colombia usó su entrada a estos organismos como estrategia para reforzar una nueva proyección hacia afuera, hacer ver el Estado como más seguro –producto, entre otras cosas, del Acuerdo de Paz con las FARC-EP– y como más próspera en materia económica, incentivando a la inversión (Borda, 2014), lo que implica, a su vez, visionarse como un líder o como una potencia media a nivel regional.

Sin embargo, Colombia presenta desafíos para su consolidación como líder regional; en primer lugar, la proyección externa que se desea dar se contradice con múltiples deficiencias en diferentes esferas domésticas, como el respeto de los derechos humanos, el desarrollo rural, la lucha contra el narcotráfico, la mitigación de la violencia persistente y la disminución de la desigualdad. Por otro lado, el país se enfrenta a otros actores que persiguen intereses parecidos, México y Chile, y a Brasil, que como ya se mencionó ha sido considerado, al menos parcialmente, como el líder de la región de América del Sur. Adicionalmente, la reciente retirada de Colombia de la Unasur genera escepticismo sobre el valor que el nuevo gobierno le dé a los espacios multilaterales que, si bien pueden estar en crisis, siguen siendo espacios meritorios para impulsar y reestructurar la mantención de espacios colectivos para tomar decisiones pertinentes para la región. No obstante, a pesar de todos estos desafíos, de continuar con políticas encaminadas a una mayor participación e incidencia en escenarios internacionales, reforzando fuerzas internas para ello, tal como indica Borda (2014), podemos hablar de Colombia como una potencia media regional en construcción; es decir, un actor que tal vez no cuenta con capacidades de influencia global pero sí, de alguna forma, para su región, y que es tenido en cuenta por las potencias mundiales.

2) La capacidad de articularse cada vez más como un oferente de cooperación internacional también puede explicar la unión de Colombia a estas dos organizaciones. Colombia ha

superado, poco a poco, su posición como receptor neto de ayuda internacional –especialmente para el desarrollo– y ha intensificado sus programas como donante, en clave de Cooperación Sur-Sur y Triangular<sup>16</sup>, especialmente en la cooperación técnica<sup>17</sup>. Los posibles deseos de constituirse como un país abanderado en estos términos son convenientemente complementados con la adhesión a la OCDE y la articulación con la OTAN. Esto encuentra un mayor reflejo al tener en cuenta que Colombia, incluso en medio del contexto del conflicto armado, se empezaba a consolidar como un “exportador de seguridad”, aunque esta tendencia ha aumentado desde que empezaron los diálogos de paz con las FARC en 2012 (“Colombia se está convirtiendo en exportador de seguridad”, ministro Defensa”, 2012). Esto implica la transferencia de conocimientos tácticos en materia de lucha contra los grupos armados y el narcotráfico, y de prevención de amenazas terroristas:

Se trata de un papel regional e internacional dramáticamente distinto en comparación con la década pasada –en la que el Estado colombiano se estimaba al borde del colapso–, que marca un punto de inflexión importante en la forma en la que Colombia se concibe a sí misma, así como su capacidad de ejercer un papel internacional más proactivo (Tickner, 2016, p. 5).

Así mismo, el tema securitario se destina como parte del portafolio de cooperación que Colombia ofrece a los países con problemas de seguridad similares, enfocado en el sur global; además de las alternativas como la triangulación (Tickner, 2016). Adicionalmente, empieza a ser visto como un actor que puede ser fuente de estrategias de seguridad, especialmente regionales, que lo muestran como una ayuda más amigable, o contextualizado en históricos comunes. Estados Unidos es particularmente uno de los actores que empieza a ver a Colombia como un exportador de seguridad. No obstante, esto trae una posible consecuencia que altera los deseos del país de marcar su liderazgo independiente en la región: que el país norteamericano use a Colombia como su “carta en la región”, haciéndolo líder para usarlo como un mecanismo que pueda cumplir sus propios objetivos securitarios a un menor costo, es decir, que el país no se desapegue de la línea tradicional de alinear totalmente

---

16. La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) define la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una modalidad de cooperación que se da “entre países de niveles de desarrollo similar, orientado a hacer contribuciones a los procesos de desarrollo de esos países” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, s. f.). Por su lado, la Cooperación Triangular es una modalidad mixta, que combina la cooperación tradicional (Norte/país desarrollado-Sur/país en vía de desarrollo) con la Sur-Sur, obteniendo transferencia de ayuda financiera y conocimientos hacia el país receptor. Si se desea más información puede verse el siguiente enlace <https://www.apccolombia.gov.co>

17. La cooperación técnica se caracteriza por el intercambio de experiencias, conocimientos y tecnologías.

su política exterior con los Estados Unidos —*respice polum*— (Isacson, 2013). Sumado a esto, el país aún debe superar los problemas securitarios que aún persisten en su territorio.

Aun así, se puede destacar cierta independencia en la toma de decisiones por parte de Colombia, que, al sumarse a la OCDE y a la OTAN, fortalece su posición como un ofreciente de seguridad, lo que también supone la generación de un vecindario seguro, por lo que esta tendencia también se integra en las propias prioridades nacionales.

3) Por otra parte, la vinculación a estos foros podría plantearse como una estrategia para reforzar las propias prioridades de desarrollo. En el escenario internacional, la construcción de agendas globales de desarrollo inició en el año 2000 con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta intención fue ratificada en los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en septiembre de 2015, los cuales pretenden contribuir al desarrollo sostenible y equitativo de los pueblos a través de 169 metas asociadas.

Tal como afirman Jolly, Emmerij y Weiss (2007), el proceso de definición de agendas de desarrollo resulta particularmente importante, dado que facilita la acción colectiva internacional hacia el cumplimiento de metas. Para Alzate y Romo (2015), “el proceso racional de seleccionar, ordenar, decidir, considerar, actuar, atender, o priorizar, entre las alternativas asumidas como posibles” de cara a la solución o atención de las problemáticas, puede percibirse en “tres formas en la vida pública: la formal, la percibida y la real” (p. 36):

Cuando los académicos o los políticos hablan de agenda, pueden estar haciendo referencia a algunas de las tres siguientes posibilidades: 1) A lo que el gobierno dice formalmente que está haciendo o va a hacer; 2) A lo que ellos mismos o los ciudadanos creen que se ha hecho o se está haciendo en tiempo real por las agencias gubernamentales; o 3) A aquello que, en los hechos, de manera constatable, puede ser probado que se hace o se hizo en el tiempo de referencia (Alzate y Romo, 2015, p. 38).

De este modo, el compromiso de la comunidad internacional de cara al desarrollo se agrupa hoy en el marco de los ODS, los cuales deben ser parte de una estrategia integradora que propicie la alineación de la agenda internacional con la nacional y la territorial. En el caso colombiano, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incorporó 92 de las 169 metas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018). No obstante, las ideas plasmadas en el trabajo de Alzate y Romo (2015) permiten afirmar que aun cuando exista una inclusión formal de las metas globales en la agenda nacional de desarrollo, el efectivo cumplimiento de estos indicadores, o la agenda real —tanto a nivel nacional como territorial—, será uno de los principales retos que deberá afrontar el país.

De manera particular, la membresía en la OCDE viene acompañada de exigencias, algunas explícitas, otras tácitas. La organización espera que sus miembros cumplan ciertos

estándares y acojan sus recomendaciones, que se consideran como “deseables” y demuestran un compromiso hacia las “buenas prácticas”. Lo anterior se pone en evidencia al analizar los avances de los países en la implementación y cumplimiento de los ODS. De acuerdo con el último informe del índice global de los ODS (SDG Index and Dashboards Report, 2017)<sup>18</sup>, los diez países que más han avanzado hacia el cumplimiento de los objetivos son europeos miembros de la OCDE. Si se observa puntualmente el caso de Colombia, el país se encuentra levemente por encima de la media de Latinoamérica y del Caribe, y por debajo del nuevo escenario al que se deberá enfrentar, el de la OCDE. En lo relacionado con México y Chile, los dos primeros países latinoamericanos miembros de esta organización, se observa que Chile ha avanzado de manera positiva en su desempeño, manteniendo el puntaje más alto en esta terna. Por su parte, México ha desmejorado sus cifras, según el más reciente reporte (SDG Index and Dashboards Report, 2017). En este orden de ideas, la vinculación a organismos propicia la apertura de espacios de diálogo y coordinación, en la búsqueda de una optimización de las estrategias para la efectiva implementación de la agenda y el cumplimiento de estos objetivos en todos los niveles. No obstante, la experiencia indica que este nuevo escenario podría constituirse en una oportunidad, pero no en una garantía hacia este camino.

4) Por último, la atracción de Inversión Extranjera (IE) se constituye en una cuarta motivación. Insignares (2016) considera la IE como “una estrategia para el aumento de la competitividad en los países, a través del fortalecimiento de la industria y el comercio nacional con recursos foráneos” (p. 481). Se esperaría entonces que el nuevo estatus de miembro de la OCDE, exportador y visionario de un ambiente más seguro –alineado ahora con la OTAN–, permita que exista una imagen de mayor transparencia y confianza, en la que el país resulte más atractivo para la recepción de estos recursos.

Con una mayor inversión extranjera se esperaría poder dar un impulso a la competitividad del país (Mortimore, Vergara y Katz, 2001), al fortalecimiento de la economía y, por consiguiente, a la reducción del desempleo y de la pobreza (“Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE”, 2018)<sup>19</sup>. No obstante, este escenario también tiene desafíos que deberán ser analizados de manera rigurosa, sobre todo en lo relacionado con la traducción de estas políticas en un verdadero desarrollo integral, incluyente y sostenible.

---

18. El SDG Index es un instrumento que permite apreciar los avances de los países y regiones frente a los compromisos adquiridos en la Agenda 2030, otorgando un puntaje de cero (0) a cien (100) a cada uno de los países incluidos en el reporte.

19. Debe tenerse en cuenta que, actualmente, los países que conforman la OCDE “concentran el 75 % de la inversión extranjera directa a nivel global y el 60 % del comercio y PIB mundial” (“Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE”, 2018).

## Conclusiones

En un escenario de cuestionamiento al multilateralismo, con distintas experiencias internacionales que denotan una vuelta a medidas nacionalistas y proteccionistas, Colombia parece estar interesada en empezar un camino hacia la consolidación de sí misma como una potencia media regional y un socio estratégico internacional. Frente a ello, reconoce el rol de las organizaciones internacionales, tales como la OCDE y la OTAN, como canales para la consecución de dichas pretensiones. La vinculación de Colombia a ambas OIG debe ser revisada a la luz de varios elementos: en primer lugar, un escenario nacional marcado por el fin del conflicto con las FARC-EP. Por otro, una mayor diversificación de socios y agendas de cooperación y, finalmente, una política exterior más dinámica, en búsqueda de una mayor proyección internacional. La suma de estos factores lleva a considerar que las motivaciones o expectativas del país, de cara a estas adhesiones, está relacionada con un posible camino hacia un liderazgo regional, que a fin de cuentas engloba otros aspectos como seguridad, cooperación, inversión y desarrollo.

No obstante, la presencia en estos foros deliberativos debe ser vista como una oportunidad y no como una garantía, pues a pesar de las ventajas obtenidas por pertenecer a este tipo de instituciones, en cuanto a la coordinación de políticas entre miembros para la consecución de intereses complementarios, en el contexto nacional persisten altos niveles de pobreza, inequidad y violencia, lo que se constituye como un desafío para los objetivos de proyección internacional del país. Esto teniendo en cuenta que la pertenencia a dichos organismos también implica el cumplimiento de unos estándares mínimos en múltiples aspectos, especialmente en el caso de la OCDE, que promulga ciertos niveles de desarrollo que no coinciden totalmente con el caso colombiano. Entrar en una contradicción entre lo que se busca proyectar y la realidad doméstica le puede restar al país credibilidad y margen de maniobra, en cuanto a la política exterior pretendida. Por último, es necesario señalar que, si bien las motivaciones y expectativas del ingreso de Colombia a ambas organizaciones respondieron a la visión del gobierno de Juan Manuel Santos, hoy el panorama es distinto, por consiguiente, las perspectivas y acciones del nuevo gobierno, de cara a este tipo de escenarios, deberán ser analizadas en el mediano plazo.

## Referencias

- Aaron, R. (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Editorial Castellana.  
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (s. f.). ¿Qué es cooperación Sur Sur y por qué Colombia lo hace?

- Alzate, M. y Romo, G. (2015). Agendas, miradas y disparadores de temas. Hacia una reformulación teórico-metodológica del inicio de las políticas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (25), 31-47.
- Banco Mundial (s. f). Banco de datos Banco Mundial. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/>
- Barbé, E. (2008). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (2010). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, LXII(2), 21-50.
- Beck, U. (2008). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós.
- Borda, S. (2014). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. En *Liderazgos regionales emergentes en América Latina. Consecuencias para las relaciones con la Unión Europea* (pp. 29-39). Barcelona: CIDOB.
- Borda, S. y Cepeda, F. (2012). *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales*. Bogotá: Ecoe.
- Caballero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 158-172. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200008>
- Cancillería de Colombia (2012). Colombia en 2011 dinamizó relaciones con Asia, África y Oceanía con apertura de embajadas y consulados en la región. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/content/colombia-en-2011-dinamiz%C3%B3-relaciones-con-asia-%C3%A1frica-y-ocean%C3%AD-con-apertura-de-embajadas-y-co>
- Castells, M. (2000). Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *Isegoría*, (22), 5-17. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2000.i22.518>
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei) (2010). Evaluación conjunta de la Declaración de París, fase 2. Colombia. Recuperado de <https://www.oecd.org/countries/colombia/47544228.pdf>
- “Colombia se está convirtiendo en exportador de seguridad”, ministro Defensa (2012). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/politica/colombia-se-esta-convirtiendo-en-exportador-de-seguridad-ministro-defensa-97368-GAEU182576>
- Costa, O. (2013). Introducción: el multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101), 7-25.
- Cox, R. (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millenium: Journal of International Studies*, 10(2), s. p. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>

- Dempsey, J. (2014) ¿Qué le espera ahora a la OTAN? *Política Exterior*, 28(162), 54-62.  
Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/43595013>
- De Sousa, B. y Rodríguez, C. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos.
- Friedman, T. (2006). *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Madrid: Planeta.
- Galeano, H. y Zubiría, G. (2018). Liderazgo y seguridad regional suramericana: convergencias y divergencias entre Colombia y Brasil en el siglo XXI. En P. Ruiz y M. Rueda (Comps.), *Globalización y región. Transformaciones en la sociedad, política y economía latinoamericanas* (pp. 79-107). Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 179-200). Bogotá: Fescol.
- García, P. (2013). *Teoría breve de relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Grossman, G. y Helpman, E. (2015). Globalization and growth. *American Economic Review*, 105(5), 100-104. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.p20151068>
- Harrod, J. (1976). Transnational power. En G. W. Keeton y G. Schwarzenberger (Eds.), *The yearbook of world affairs* (pp. 13-26). Londres: Sohns.
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Helleiner, E. (2000). Reflexiones braudelianas sobre la globalización económica: el historiador como pionero. *Análisis Político*, (39), 3-14. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/libros/colombia/assets/own/analisis39.pdf>
- Hurd, I. (2016). *International organizations. Politics, law, practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Insignares, S. (2016). La inversión extranjera directa en las dinámicas integradoras suramericanas: CAN-MERCOSUR. En E. Tremolada (Ed.), *El derecho internacional y su influencia en las ciencias constitucional y económica modernas* (pp. 471-514). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Isacson, A. (2013). Colombia, un “exportador de seguridad” al continente. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/elblogueo/adam-isacson/41518/colombia-un-exportador-de-seguridad-al-continente>
- Jolly, R., Emmerij, L. y Weiss, T. (2007). *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: La Catarata - Unesco Etxea.
- Kacowicz, A., Mitrani, M., y Ramos, G. (2016). ¿Por qué no tenemos teorías coherentes

- de relaciones internacionales sobre la globalización? *Foro Internacional*, 56(2), 378-408. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/44111968>
- Keohane, R. (1989). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Axelrod, R. (1985). Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254. <http://dx.doi.org/10.2307/2010357>
- Keohane, R. y Nye, J. (1971). Transnational relations and world politics: an introduction. *International Organization*, 25(3), 329-349.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (2000). Globalization: What's New? What's not? (And so What?). *Foreign Policy*, (118), 104-119. <http://dx.doi.org/10.2307/1149673>
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krauskopf, D. (1999). Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En *Participación y desarrollo social en la adolescencia*. San José: Fondo de Población de Naciones Unidas. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juventud/krauskopf.pdf>
- Kriesi, H. y Rucht, D. (2009). *Social movements in a globalising world*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE (2018). Portafolio. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/lo-que-gana-colombia-con-el-acceso-a-la-ocde-517675>
- Manrique, A. (2009). El multilateralismo en las relaciones internacionales. *Revista Ius et Veritas*, (39), 286-296.
- Mortimore, M., Vergara, S. y Katz, J. (2001). *La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina*. CEPAL: Serie Desarrollo Productivo.
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, (30), 6-36.
- Ortiz, A. (2010). OTAN: crisis, guerra y otros desafíos. *Política Exterior*, 24(138), 92-104. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/23054173>
- Ougaard, M. (2004). *Political globalization: state, power and social forces*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (Eds.) (2016). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez, F. (2013). *El gasto de defensa de la OTAN*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de [http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEO69-2013\\_GastosDefensaOTAN\\_PerezMuinelo.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO69-2013_GastosDefensaOTAN_PerezMuinelo.pdf)

- Pérez, I. (2016). Los senderos de los organismos internacionales en la cooperación para el desarrollo: un panorama general sobre la evolución de las estrategias del Banco Mundial. *Análisis Político*, 29(88), 105-125. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63881>
- Petiteville, F. (2009). *Le multilatéralisme*. París: Montchrestien.
- Querejazu, A. (2012). Seguridad internacional y multilateralismo: las organizaciones internacionales y la intervención en Libia. *Colombia Internacional*, (76), 111-136. <https://doi.org/10.7440/colombiaint76.2012.05>
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), 79-95.
- Real Instituto Elcano (2016). *Informe Elcano de presencia global 2016*.
- Real Instituto Elcano (2017). *Informe Elcano de presencia global 2017*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543/Presencia\\_Global\\_2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543/Presencia_Global_2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b6ea990c-2b1b-4818-8d81-547651597543)
- Real Instituto Elcano (2018). *Informe Elcano de presencia global 2018*. Recuperado de <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/media/ccd23b776c2dde0e5bc36e547d42df3d.pdf>
- Rojas, D. (2015). *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Random House.
- Rosas, M. (1993). Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa de Estados Unidos y zonas de libre comercio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 39(157), 39-59.
- Ruggie, J. (1993). *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*. Nueva York: Columbia University Press.
- Ruiz, P. y Rueda, M. (Eds.) (2018). *Globalización y región. Transformaciones en la sociedad, política y economía latinoamericanas*. Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Safranski, R. (2013). ¿Cuánta globalización podemos soportar? México: Tusquets.
- Sanahuja, J. y Tezanos, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 54(2), 533-555. <http://dx.doi.org/10.5209/POSO.51926>
- SDG Index and Dashboards Report (2017). *Global responsibilities. International spillovers in achieving the goals*. Recuperado de <http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf>
- Steger, M. (2003). *Globalization: A very short introduction*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- Stiglitz, J. (2010). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá: Fescol.

- Tickner, A. y Bitar, S. (Eds.) (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Tokatlian, J. (2017). Multilateralismo en crisis. Clarín. Recuperado de [https://www.clarin.com/opinion/multilateralismo-crisis\\_0\\_BySusu9L-.html](https://www.clarin.com/opinion/multilateralismo-crisis_0_BySusu9L-.html)
- Tomassini, L. (1991). *La política internacional en un mundo postmoderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Truyol, A. (1983). *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zambrano, C. (2013). El multilateralismo actual: crisis y desafíos. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 45-60. <https://doi.org/10.18359/ries.64>

#### Cómo citar

Rueda-Fiorentino, M. y Osorio-Pereira, J. F. (2019). Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 119-145. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>



# Las esferas del gobierno abierto. Una aproximación desde la teoría de la democracia\*

Ángela Patricia González-Moreno\*\*

*Universidad Nacional de Colombia*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74662>

## Resumen

El modelo de gobierno abierto se ha adoptado en la mayoría de los países americanos, fortaleciéndose como una tendencia de la administración pública en la comunidad internacional. Al ser un tema que cobra importancia, porque implica un cambio en la relación del Estado y la sociedad, se ve la necesidad de comprenderlo a partir de una aproximación teórica de sus antecedentes, desde la teoría de la democracia; para así aportar a la apropiación del término y entender su implementación en los países que lo adoptan, ya que cada vez tiene más fuerza a través de tratados y convenios con entidades internacionales que lo incorporan y promueven para fortalecer la democracia y las capacidades del Estado.

**Palabras clave:** democracia; Colombia; gobierno abierto; capacidades del Estado.

## The Spheres of Open Government. An Approach from the Theory of Democracy

## Abstract

The model of open government has been adopted in most countries in the American continent, growing stronger as a public administration trend in the international community. Being a topic that is important because it implies a change in the relationship

\***Artículo recibido:** 03 de septiembre de 2018 / **Aceptado:** 18 de octubre de 2018 / **Modificado:** 30 de octubre de 2018. El artículo es producto de la investigación preliminar de la tesis de maestría en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). No contó con financiación.

\*\*Comunicadora Social y Periodista por la Universidad del Quindío (Armenia, Colombia). Estudiante de Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Correo electrónico: anpgonzalezmo@unal.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-1641-0237>

between the State and society, we see the need to understand the model with a theoretical approach to its antecedents from the theory of democracy, thus contributing to the appropriation of the term and understanding its implementation in the countries that adopt it, which is increasingly more common through treaties and agreements with international entities that incorporate and promote the model which aims to strengthen democracy and the capabilities of the State.

**Keywords:** Democracy; Colombia; open government; State capacities.

## Introducción

El gobierno abierto se ha incorporado en las agendas de los gobiernos actuales como una tendencia que busca abrir las ventanas del Estado para eliminar el secretismo, e incorporar la transparencia en todos los ámbitos de la administración y gestión pública. De igual forma, cada vez toma relevancia al traer mecanismos que buscan mejorar la representación política, la participación ciudadana y la colaboración, por medio de redes de gobernanza que permiten fortalecer la democracia; por ello, el gobierno abierto es un gobierno que:

Entabla una constante conversación con los ciudadanos, con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010, p. 11).

Al ser una tendencia que se incorpora en la mayoría de los gobiernos de occidente, se ve la necesidad de comprender el modelo, por lo cual el artículo hace una presentación del gobierno abierto desde sus orígenes en la democracia, donde muestra su importancia al brindar nuevos espacios de relación entre el Estado y la ciudadanía; además, adhiere mecanismos de respuesta y solución ante el agotamiento de la representación y la constante preocupación de los ciudadanos, los gobiernos y la administración pública sobre cómo direccionar los recursos –humanos, financieros, tecnológicos, entre otros– para el logro de los objetivos del Estado, lo que da lugar a pensar en las capacidades estatales y la forma como estas se vinculan con el modelo de gobierno abierto.

La iniciativa de gobierno abierto llega a Colombia como respuesta a una nueva dinámica en el entorno global, de pertenecer a comunidades como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la cual hace eco a la creciente demanda de los ciudadanos por espacios que abran las ventanas del Estado y produzcan innovación con nuevas

estrategias de cogobernanza (Open Government Partnership, 2018). Por ello, el modelo cumple con el objetivo de disminuir la brecha existente entre el Estado y la ciudadanía, ya que esta herramienta le permite al gobierno “fortalecer las diferentes iniciativas que el país ha adelantado en materia de transparencia, control social, participación, acceso a la información y lucha contra la corrupción” (Presidencia de la República de Colombia, 2013, p. 1), con la aplicación de principios de buen gobierno.

Para argumentar este estudio se realiza una investigación cualitativa, que brinda la posibilidad de establecer un balance bibliográfico y hacer la interpretación de textos e información web por medio del rastreo y del análisis documental, el cual permite evidenciar que el modelo de gobierno abierto surge de la democracia, es un poder contrademocrático y una capacidad estatal. Por consiguiente, el artículo consta de cuatro partes que hilan el discurso entre democracia, gobierno abierto y capacidades estatales. El primer apartado se titula “Tras los antecedentes del gobierno abierto”, el cual se dedica a mostrar los inicios del modelo, su conceptualización y un diálogo entre autores de la democracia para explicar la concepción del modelo desde la teoría de la democracia. La segunda parte del artículo, “El punto de quiebre”, relaciona la crisis de la democracia y el surgimiento de poderes contrademocráticos para contrarrestarla, lo cual abre la puerta a la creación de nuevos mecanismos que fortalezcan la democracia. En el tercer apartado, “El Estado como actor”, se trabajan las capacidades estatales, las cuales son importantes ya que el Estado como ente que debe alcanzar objetivos necesita de capacidades para el logro de estos, por ello se hace necesario comprender qué son las capacidades estatales, de dónde surge este concepto y cómo se relacionan con el modelo de gobierno abierto. Finalmente, en la cuarta sección, “Gobierno abierto, democracia y capacidades estatales: una relación de fondo”, se retoman los tres conceptos vistos y se presenta el gobierno abierto como un paradigma de poder contrademocrático, que trae transparencia, participación y colaboración en todas las instancias del gobierno y, por ende, es llevado a ejecución por medio de compromisos, convenios y tratados de carácter internacional, por lo cual se presenta la relación que tiene el modelo con las capacidades estatales y la forma como ambos se vinculan con el estudio del caso colombiano.

### **Tras los antecedentes del gobierno abierto**

Vivimos en un mundo globalizado en el que los Estados, para hacer parte activa de esta dinámica, se ven abocados a ceder soberanía a organismos de carácter supraestatal, y a convocar a organizaciones de la sociedad civil para hacer frente a problemas y retos que son incapaces de gestionar de manera autónoma; entre ellos, crisis fiscales, estancamiento

económico, problemas de inseguridad y pobreza, corrupción, políticas públicas de diseño e implementaciones defectuosas (Aguillar, 2010), entre otros, que llevan a los ciudadanos a sentir y percibir “que el gobierno satisface cada vez menos sus necesidades, los políticos electos no representan sus intereses, las instituciones públicas son complejas, burocráticas y poco eficientes” y, finalmente, ven su participación reducida a un “proceso de consulta” (Naser y Ramírez-Alujas, 2014, p. 7), donde cada vez se hace más notorio “el escepticismo en la capacidad directiva de los gobiernos” (Aguillar, 2010, p. 5).

Sin embargo, los gobernantes no han sido ajenos a esta crisis y empiezan a tomar medidas. En 2001, durante la Cumbre de las Américas, se promulga la Agenda de Conectividad para las Américas, la cual, según Naser y Ramírez-Alujas (2014) promueve “una administración más eficiente, eficaz y transparente”, ofrece al ciudadano “mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”, y da paso a la “modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos” (pp. 5 y 9).

Bajo este nuevo horizonte, la administración, gestión y función pública cobra relevancia, y entra en una transformación para ofrecer mayores garantías al ciudadano de la función del Estado. Es así como se reconoce que es en la administración pública donde se lleva a cabo todo el devenir político, ya que esta “es la entidad encargada de ejecutar las políticas públicas del Estado” (Sánchez, 2015, pp. 72-73), y por ello, “las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminadas en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del gobierno electrónico, y la utilización intensiva de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)” (Naser y Ramírez-Alujas, 2014, p. 9), que buscaban dar “respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos” por medio de la línea de la gobernanza (Aguillar, 2010, p. 23).

Esta línea de gobernanza se continuó ampliando. Para el 2009 comienza a darse un nuevo giro en la forma como se relaciona el Estado con la ciudadanía, al surgir un nuevo modelo que cambiaría el concepto cerrado y jerarquizado de la organización burocrática. Dicho giro comienza cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, promulga un memorándum que “llamaba a su Administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración” (Corojan y Campos, 2011, p. 23). Estas recomendaciones se utilizarían para adoptar el gobierno abierto como una directiva que “comprometía a su Administración a dar paso a un nivel de apertura en el Gobierno sin precedentes” (Corojan y Campos, 2011, p. 23).

De este modo, se comienza a hablar de tres pilares que el expresidente de los Estados Unidos definió de la siguiente manera:

Transparencia (Saber). Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.

Participación (Tomar parte). Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Colaboración (Contribuir). Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente (citado en Ramírez-Alujas, 2012, p. 19)

Estos tres pilares dan fundamento a lo que hoy conocemos como gobierno abierto. Desde su aparición está en constante estructuración, donde paulatinamente se incorporan conceptos y herramientas que dan su razón de ser y logran conceptualizarlo. Es así como el modelo ha presentado varias etapas; primero, incorpora cambios tecnológicos y da apertura a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), luego inserta cambios en los valores de la organización y sus procesos revolucionan la implementación de la transparencia a través de los datos abiertos y así, por medio del acceso a la información, incluye a la ciudadanía dándole cabida a la participación y la generación de control social. Todos estos avances contribuyeron para llegar a un gobierno abierto que presenta una relación más dinámica e interactiva entre el Estado y los ciudadanos, el cual tiene como fin “construir democracias más fuertes y mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los servicios públicos apoyados por el uso de las nuevas tecnologías” (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, pp. 4-5).

Para llegar a esta construcción se vale de un enfoque centrado en el ciudadano donde crea “valor público mediante esquemas de colaboración para el codiseño y la coimplementación de políticas públicas” (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, p. 5), las cuales promueven el “escrutinio público a través de una mayor integridad y rendición de cuentas de las autoridades, los directivos y los funcionarios públicos” (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, p. 5); por ello:

El gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (Ramírez-Alujas, citado en Biblioguías - Bibliotecas CEPAL, 2011).

Al estudiar los antecedentes del modelo se puede afirmar que esta idea no es nueva. A través de los años, con las diferentes prácticas y medidas tomadas para el desarrollo de la apertura de la información y la participación ciudadana, se ha dado una evolución lenta y constante para llegar a este principio. Estudiosos del tema sobre gobierno abierto, como Ramírez-Alujas, Calderón y Lorenzo, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hacen aproximaciones a esta premisa, donde afirman que hay antecedentes más remotos del modelo.

Ramírez-Alujas (2013) afirma que el modelo apareció por primera vez en el espacio político británico, a finales de los años setenta, refiriéndose al “secreto de gobierno e iniciativas para abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano, en aras de reducir la opacidad burocrática” (Ramírez-Alujas, 2013, p. 11); todo ello basado en los derechos que los ciudadanos tienen de ser informados acerca del acontecer de las organizaciones públicas y de su manejo, ya que la misma democracia exige “un gobierno plenamente responsable por sus acciones” y que aporte las herramientas necesarias “para evaluar la validez de las medidas que adopta” (Ramírez-Alujas, 2013, p. 11). El autor argumenta que hablar de gobierno abierto, por el espacio de casi dos décadas, significó debatir acerca de acceso y libertad de información, protección de datos, disponibilidad de la información para el ciudadano y reformas de leyes sobre secretos oficiales (Ramírez-Alujas, 2013, p. 11).

Por su parte, la OCDE (2015) afirma que el término surgió “durante los debates de la Ley de Libertad de Información de 1966” en Estados Unidos, refiriéndose principalmente a la información sensible del gobierno y como “sinónimo de la rendición de cuentas pública”; luego se amplió el concepto con la aparición de Internet, donde se incluyen “las nuevas oportunidades de innovación, eficiencia y flexibilidad en el gobierno que supuso el uso de datos abiertos y TIC” (p. 28).

Finalmente, Calderón y Lorenzo (2010) afirman que “subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos” (p. 11), las cuales dan la arquitectura para la participación e intervención del ciudadano en la creación de leyes; “de hecho es tan vieja como la propia democracia” (Calderón y Lorenzo, 2010, p. 12). Según este argumento, dar un lugar y tiempo definido al origen del gobierno abierto es abstracto, ya que cada gobierno ha dado pasos a la implementación del modelo sin siquiera notarlo. A modo de ejemplo, para observar el argumento de Calderón y Lorenzo, y los pasos que se han dado a través de la historia y de forma paulatina en las diferentes democracias para consolidar un modelo de gobierno abierto, traemos a colación el bonapartismo, el cual se vivió a finales del siglo XIX bajo el liderazgo de Napoleón Bonaparte, y donde ya se daban discusiones acerca del reconocimiento de lo público, lo visible y la importancia de la libertad de prensa, temas que caldeaban el ambiente político de la época.

Pierre Rosanvallon, en su libro *la Democracia inconclusa*, cuenta que Bonaparte reconocía “libertades individuales clásicas”; sin embargo, las libertades públicas como la prensa las consideraba “desdeñables”. Esta situación llevó a los liberales y republicanos a reclamar estos derechos que consideraban eran “pisoteados por el régimen”, la libertad de expresión para ellos no tenía disociación “entre libertad individual de expresión y libertad pública de prensa; reconocimiento de la autonomía civil de los individuos y afirmación de la legítima soberanía de la opinión pública” (Rosanvallon, 2006, p. 206), ambas, para los opositores, constituyen las dos caras de la moneda.

Con este argumento, los opositores del régimen reclamaban “garantías legales para la libertad de prensa a salvo de cualquier intervención administrativa”, además lo comprendían “como un hecho de civilización” (Rosanvallon, 2006, p. 206). No obstante, los bonapartistas fueron sólidos para no brindar este espacio, atribuyendo un contenido político de la libertad; por ello, dieron peso a motivos circunstanciales y argumentos doctrinales que llevaron a la coartación de la libertad de prensa en el régimen (Rosanvallon, 2006). Con lo expuesto, podemos notar que estas demandas se presentan desde tiempos más remotos y enmarcan la importancia de la libertad de prensa, de expresión y acceso a información pública, que para nuestro caso de estudio son de vital importancia que existan.

Por consiguiente, y con lo expuesto, partimos del hecho de que las constituciones y leyes que se promulgan en los Estados han dotado un sistema jurídico que enmarca la apertura del modelo; además, la búsqueda de abrir las ventanas del sector público, el acceso y libertad de la información y la protección de datos, son orígenes del modelo que está en continua construcción.

Hay un hecho innegable en este desarrollo del modelo, y es que lo público y lo visible han sido una constante aspiración de la democracia, donde los medios de comunicación se constituyen en instituciones claves, ya que han contribuido, a lo largo del tiempo, a develar el secretismo y dejar a plena luz los escándalos de los gobiernos, donde hoy día, con las TIC, ponen en manos del ciudadano una serie de herramientas de control que los gobiernos han tenido que aprovechar para construir legitimidad, y para buscar la cooperación de la sociedad civil en la tarea de gobierno, que cada vez desborda los marcos de las instituciones clásicas. Por lo anterior, se puede afirmar que, por los propios componentes del modelo solo se puede dar en sistemas democráticos, donde sus tres pilares, participación, transparencia y colaboración, nos llevan a entender que el mismo viene de la democracia y que se hace necesario entender el gobierno abierto desde la concepción moderna de la democracia.

Robert Dahl afirma que la democracia nace con la “lógica de la igualdad”, donde los seres humanos tienen iguales condiciones en la toma de decisiones referentes al gobierno, siendo este un “avance hacia la participación democrática” (Dahl, 1999, p. 16).

Es así como a través de los años la humanidad ha estado construyendo democracia, al ser un ideal para alcanzar y como una realidad que cambiar. En este orden de ideas, la democracia indica “una entidad política, una forma de Estado y gobierno” (Sartori, 1992, p. 29) con “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 1986, p. 9); por otro lado, se hace visible, por medio de características como el principio de igualdad, el debate abierto, el sufragio universal, la garantía de libertades fundamentales y la renovación social (Sánchez, 2015, p. 69).

Por su parte, Giovanni Sartori (2005) manifiesta que “todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder” (p. 21), donde todas las decisiones que incluyen a la colectividad son tomadas por las personas elegidas democráticamente para ese fin, así que el representante tiene poderes conferidos por los ciudadanos para que actúe como un delegado, un portavoz con un mandato limitado y revocable que cuenta con “el consenso de la mayoría; pero, precisamente el consenso de la mayoría implica que exista una minoría que disiente” (Bobbio, 1986, p. 48) y esta minoría es el disenso. Al dirigir la mirada a la sociedad se puede encontrar que posee diferentes centros de poder que no se identifican con el Estado y, por ende, hay diferentes grupos que están en continua puja y tensión por adquirir el poder.

Por su parte, el gobierno representativo ha tenido cambios importantes que transforman la representación misma y abren las puertas hacia un gobierno más popular y democrático, donde se pasa a una democracia de audiencia, la cual se caracteriza por la individualidad de los candidatos, considerados estos personajes mediáticos porque “los canales de la comunicación política afectan la naturaleza de la relación representativa” (Manin, 1998, p. 148). El manejo de la imagen y el buen uso de los medios de comunicación son indispensables para generar cercanía con el elector.

El desarrollo que han tenido los medios de comunicación, o medios de masas, ha contribuido para que se de esta relación donde antes “los líderes políticos resultaban invisibles para la mayoría de las personas sobre las que tenían poder de decisión” (Thompson, 1998, p. 162). Actualmente, con la visibilidad que ofrecen, se da un cambio entre la esfera de lo público y lo privado y, por ende, “el ejercicio del poder político está, por tanto, sujeto a un tipo de escrutinio global que, simplemente, no existía anteriormente” (Thompson, 1998, p. 197), y entra a tener un papel prominente la psicología de las masas para la decisión de voto (Le Bon, 2004).

## El punto de quiebre

Todos estos cambios y evolución, que se han realizado para consolidar la democracia y mejorar la representación, se ven opacados ya que “ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de los criterios de un proceso democrático. No parece que ninguno lo consiga” (Dahl, 1999, p. 52), por lo cual se hace cada vez más evidente la crisis de la democracia donde las sociedades cada día son más numerosas en población, los representantes tienen más asuntos por los cuales decidir y con la ampliación del sufragio universal cada vez son más las personas que hay para representar.

En consecuencia, “ pierde este término [representación] su sentido con respecto a la voluntad de cada persona” (Sartori, 2005, p. 28); esto lleva al ciudadano a una insatisfacción colectiva que desemboca en una pérdida de la confianza, y surgen prácticas puestas a prueba de “contrapoderes sociales informales y también de instituciones, destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza” (Rosanvallon, 2011, p. 24). Pierre Rosanvallon expresa que estas manifestaciones son “una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social” los cuales se distinguen por medio de tres modalidades: “los poderes de control —surveillance—, las formas de obstrucción y las puestas a prueba a través de un juicio” (Rosanvallon, 2011, p. 27).

Los poderes de control se expresan por medio de la “la vigilancia, la denuncia y la calificación”; los cuales “ponen a prueba la reputación de un poder” ya que “la reputación es también un tipo de ‘institución invisible’ que constituye uno de los factores estructurantes de la confianza” (Rosanvallon, 2011, p. 31); los poderes de sanción y obstrucción devienen “por la confrontación permanente con diferentes categorías de veto provenientes de grupos sociales, fuerzas políticas o económicas” (Rosanvallon, 2011, p. 33); y el poder del pueblo juez es la “judicialización de la política”, esto debido a que “cuanto más obligados a rendir cuentas precisas están los gobiernos (principio de accountability) menos parecen escuchar las demandas de la sociedad (el principio de responsiveness). Hemos pasado así de las democracias de confrontación a las democracias de imputación” (Rosanvallon, 2011, p. 33).

Estas tres formas de contrademocracia equipan al ciudadano con “otros medios fuera del voto para expresar sus reclamos o sus quejas” (Rosanvallon, 2011, p. 36). Rosanvallon argumenta que son estabilizadores y correctores de la democracia, por ende, “ha estado siempre subyacente en la vida de las democracias” (Rosanvallon, 2011, p. 30) y de cierta manera, nacen con ella al ser poderes complementarios de la misma.

## El Estado como actor

Hasta ahora hemos expuesto que el modelo de gobierno abierto proviene de la democracia, la cual brinda libertades esenciales para su ejecución; por otra parte, también hemos podido notar que la democracia no consigue constituirse completamente y presenta una mutación, lo cual da paso a la creación de poderes contrademocráticos que surgen de la sociedad civil. Sin embargo, todo este entramado se ejecuta en alguien, y ese alguien es el Estado, el cual es un actor esencial. Para entenderlo como tal es preciso conocer las capacidades que posee.

El concepto de capacidades estatales se suele situar en el marco de la segunda generación de las reformas, conocida por buscar la reducción de las funciones estatales y la modernización institucional de la gestión pública. En este contexto se le da un papel prominente al mercado, el cual se consideraba que tenía la capacidad de “resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social” (Alonso, 2008, p. 11). En consecuencia, el Estado pasó a un segundo plano y se reconoció la necesidad de redefinirlo, ya que como expresa Evans (2007) “la respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción” (p. 18).

Después de la oleada de reformas económicas de los años ochenta, fue evidente que el mercado no tenía la capacidad de regular la vida social. Esto produjo un interés por traer de nuevo al Estado al primer plano, el cual vuelve a ser concebido como actor que goza de “suficiente autonomía para definir sus propios objetivos” (Alonso, 2008, p. 17) y, por ende, esta autonomía le da autoridad para influir “en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y de sus relaciones con los grupos sociales” (Skocpol, 2007, p. 169); de allí que sea importante para comprender al Estado como actor “las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado” (Evans, 2007, p. 18).

Las capacidades estatales presentan dos vertientes que deben ser identificadas para comprender su definición. La primera, es que la mayoría de los teóricos han estudiado este concepto de forma multidimensional, donde “no existe consenso acerca de las dimensiones que la componen y que las diversas dimensiones que suelen incluirse se explican por diferentes factores” (Acuña, 2015, p. 17); y la segunda, que el término no se puede disociar del para qué son, pues “no se requiere de las mismas capacidades para intervenir en distintos tipos de problemas públicos” (Acuña, 2015, p. 17); es así como encontramos subdivisiones en las capacidades por las funciones que tiene el Estado. Sanguinetti, Brassiolo, Ortega, Álvarez, Quintero, Berniell, De la Mata y Lesbia (2015) hablan de la capacidad burocrática y administrativa, la capacidad legal, la capacidad en infraestructura y la capacidad fiscal; por su parte, Alonso (2008) estudia las capacidades

en la dimensión relacional; Acuña (2015) trata las capacidades coercitivas y Repetto (2004) las capacidades técnicas, las políticas y las institucionales.

Pese a todas estas subdivisiones, las capacidades institucionales son una de las más importantes, debido a que son las instituciones quienes “estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (Repetto, 2004, p. 13); la capacidad institucional se entiende como “la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica” (Repetto, 2004, p. 13).

Teniendo claras estas precisiones, Repetto (2004) define las capacidades estatales como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004, p. 8), donde este valor social se da “a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder” (Repetto, 2004, p. 8), lo que lleva a entender que “dicha capacidad no debe ser limitada a los aspectos técnico-administrativos ‘puertas adentro’ del aparato estatal” (Repetto, 2004, p. 8). Por su parte, Sanguinetti et al. (2015) expresan que “es el concepto más amplio de gobernanza o calidad de gobierno” (Sanguinetti et al., 2015, p. 21), por ende, incorporan el ejercicio del poder, la administración de recursos –económicos y sociales–, los procesos, la formulación e implementación de políticas, las tradiciones, las instituciones y el respeto que se tiene a estas. Finalmente, concluyen que “un gobierno con capacidades es aquel que cumple las funciones que se propone” (Sanguinetti et al., 2015, p. 22).

Para completar el panorama, Theda Skocpol (2007) habla de “las capacidades de los Estados en cuanto actores que tratan de alcanzar objetivos en materia de políticas concretas” (p. 174); y Oszlak (2014) las define como “poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (p. 1).

En síntesis, las capacidades estatales son este conjunto de herramientas, medios, condiciones, cualidades o aptitudes que dotan al Estado para que cumpla sus objetivos en las diferentes áreas o funciones que engloban su actuar, las cuales se ven reflejadas en las acciones de sus instituciones, por lo tanto, la capacidad estatal es “un atributo de la intervención en las cuestiones públicas y que debe ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población” (Repetto, 2004, p. 34). Según Repetto, se expresan por medio de la coordinación, la flexibilidad, la innovación, la calidad, la sostenibilidad, la evaluabilidad, la eficiencia, la eficacia, el accountability, la legitimidad, la gobernanza y la equidad pertinente.

Estas expresiones son indispensables en el actuar del Estado, ya que no poseer las capacidades suficientes trae consecuencias graves para la sociedad; en palabras de Isaza (s. f.): “si el Estado no logra cumplir adecuadamente con sus funciones o no las tiene claramente definidas, no es posible dar resultados para mejorar las condiciones de vida generales” (pp. 1-2). Por consiguiente, la autora manifiesta que para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) los arreglos institucionales son un pilar de las capacidades del Estado, ya que estos son “entendidos como aquellas políticas, procedimientos y procesos que permiten que los sistemas funcionen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado, los cuales pueden ser vinculantes o no vinculantes y se traducen en marcos legislativos y políticos” (Isaza, s. f., p. 5), lo cual afianza la postura de Repetto y, por ende, la nuestra: a través de las leyes, decretos, estatutos, y demás mecanismos jurídicos, al igual que por medio de los planes, compromisos y políticas públicas que adquieren los Estados, es que se evidencia la capacidad estatal que poseen.

## **Gobierno abierto, democracia y capacidades estatales: una relación de fondo**

En este orden de ideas, y con lo expuesto hasta el momento, se incorpora y presenta el gobierno abierto de tres formas: primero, como parte de la democracia, al contemplarse dentro de la “lógica de la igualdad” (Dahl, 1999, p. 16), siendo así los tres pilares del modelo inherentes en la toma de decisiones colectivas que afectan el bien común y que son el sentido mismo de la democracia (Bobbio, 1986).

La segunda forma es que el gobierno abierto surge para coaccionar el poder; en otras palabras, transfigurarlo, donde “el gobierno electoral-representativo le da su base institucional, [y] la contrademocracia, su vitalidad contestataria” (Rosanvallon, 2011, p. 300), por lo cual surge el modelo “como reacción de los incumplimientos del gobierno electoral-representativo” (Rosanvallon, 2011, p. 238) y equipa al ciudadano con elementos de participación, colaboración y transparencia. Por consiguiente, permitir la rendición de cuentas, el seguimiento y vigilancia de los compromisos, políticas y planes adquiridos por el Estado, se presenta como un poder contrademocrático. Cabe resaltar que los gobiernos no han sido ajenos al descontento ciudadano y comienzan a incorporar, o institucionalizar, estas formas que surgen de la desconfianza, donde se da una nueva relación. Por todo ello, “el gobierno abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, proporcionando un baluarte contra la acumulación excesiva de riqueza o el poder en manos de unos pocos y por brindar mayores oportunidades para la participación de la ciudadanía” (Ramírez-Alujas, 2013, p. 13).

En tercera medida, la relación existente entre el gobierno abierto y las capacidades estatales precisa que los Estados incorporen un conjunto de herramientas, medios y aptitudes para que cumplan con sus objetivos trazados, por lo cual el modelo es en sí mismo una capacidad estatal; al igual fortalece las capacidades que posee, renueva o genera otras por medio de sus tres pilares e incorpora innovación en la administración, en el espacio de iteración con otros actores y en los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas por medio de redes de cogobernanza.

Este conjunto de herramientas nos lleva a afirmar, junto a Coglianese (2009, citado en Corojan y Campos, 2011), que el gobierno abierto se “percibe ya como el ideal político que parece ser el dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea” (p. 29). Lo anterior contribuye a la construcción y conceptualización del gobierno abierto, del cual podemos decir que:

Viene a significar una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar. Implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control (Corojan y Campos, 2011, p. 22).

Es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país (definición de Gobierno Abierto del Estado de México, citado en Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, p. 5).

En conclusión, a partir de los tres pilares se estructura el concepto de gobierno abierto, del cual se derivan las políticas, estrategias y actividades a emplear en cada administración y en el Estado, las cuales se diseñan e implementan desde el conocimiento de las necesidades propias de cada territorio. Por ende, estos pilares se constituyen en la caja de herramientas para la operancia del modelo y hacen que este sea visto como una característica clave de la práctica de la democracia contemporánea, con la posibilidad de integrarla en redes de gobernanza y como una nueva capacidad estatal que da los elementos necesarios para el logro de objetivos. En consecuencia, afirmamos que el modelo de gobierno abierto surge de la democracia, es un poder contrademocrático y una capacidad estatal.

## **La implementación del gobierno abierto**

El modelo ha cobrado mucha importancia en los últimos años y ha marcado grandes hitos en el ámbito internacional. Es así como para el 2011, en el marco del sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se funda la AGA, y con ella el modelo de gobierno abierto toma fuerza, como una tendencia que da un giro a la democracia, a los poderes contrademocráticos y a las capacidades estatales. La AGA es una iniciativa multilateral donde los gobiernos trabajan en conjunto con la sociedad civil, para promover la ejecución del gobierno abierto en los países miembros; de igual forma:

Busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos –con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos—. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil (Open Government Partnership, 2018).

La alianza comenzó a operar con ocho gobiernos miembros, y en la actualidad cuenta con setenta países que han promulgado su compromiso y diseñan planes de acción bienales para sus territorios; estos planes se realizan a través de consulta pública y deben ser autoevaluados periódicamente. Cuando un gobierno se suscribe ante la alianza adquiere unos compromisos basados en cuatro principios: “acceso a la información (incluida la transparencia del gobierno), participación ciudadana (incluido el compromiso ciudadano), integridad (incluidas las medidas de combate a la corrupción) y acceso a la tecnología para favorecer la apertura y la rendición de cuentas” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 29). Ante el gran despliegue que ha traído la AGA a los gobiernos, esta se ha convertido en una “oportunidad de integrar sus estrategias dispersas en un marco de políticas de gobierno abierto y sumar a sus propios esfuerzos el apoyo genuino de la comunidad internacional comprometida con este” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 30).

Entidades y organizaciones de la comunidad internacional, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Transparencia Internacional (TI), entre otras, han incorporado el modelo en sus estatutos y marcos regulatorios. Por ende, los países que deseen pertenecer a estas organizaciones, que sean miembros de ellas o que tengan convenios, compromisos o tratados firmados, están direccionados a crear e implementar el gobierno abierto en sus territorios, y así proyectar sus gobiernos con políticas y estándares internacionales donde pueden compartir experiencias, abrir sus mercados y obtener beneficios de la comunidad global.

Como ejemplo a esta medida vinculante, encontramos en la OCDE los principios rectores para una formulación de políticas abierta e incluyente –*Guiding Principles for Open and Inclusive Policy-Making*– y la recomendación del consejo de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital–*OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*–, la cual va dirigida a los gobiernos que pertenecen a la entidad y les sugiere “desarrollar e implementar estrategias digitales que aseguren mayor transparencia, apertura e inclusión de los procesos y las operaciones gubernamentales” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 33).

Por otra parte, el cuarto y quinto compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, que se promulgó en 2015, van en dirección a diseñar los objetivos con técnicas de gobierno abierto. Estos compromisos lo explican de la siguiente manera:

4. Defender los principios de gobierno abierto, tal como se describe en la Declaración de Gobierno Abierto, en la definición de indicadores internacionales, regionales y nacionales para medir la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las prioridades de desarrollo (identificando y compartiendo lecciones aprendidas y buenas prácticas para fortalecer la capacidad de los países para su implementación).
5. Utilizar los planes de acción nacionales en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto para adoptar compromisos que sirvan como herramientas eficaces para promover la aplicación transparente y responsable de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (citado en Ramírez-Alujas y Dassen, 2016, pp. 38-39).

Los diecisiete objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son transversales, y están en concordancia con el modelo, por ende, los países que se adhieren a la misma se comprometen a implementarlos con principios de gobierno abierto en sus territorios. La agenda “establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron” y de igual forma “será la guía de referencia para el trabajo de la institución en pos de esta visión durante los próximos quince años” (Naciones Unidas - Cepal, 2017, p. 5).

Otra medida que apunta a este sentir es la Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. Este estándar aborda los asuntos claves relativos a la gobernanza del sector como una herramienta que aporta información sobre recursos naturales, contratos y licencias, producción, recaudación de ingresos, gasto social y económico, distribución de los ingresos y beneficio público; todo bajo un nivel de gobernanza abierta.

Es así como el modelo ha tomado mayor relevancia al contar con el apoyo de entidades internacionales que regulan la economía y las políticas globales. El gobierno abierto se ha instaurado como un indicador de buena voluntad y buenas prácticas de los gobiernos, donde en su período de ejecución se han instalado agendas, medidas, estrategias, estándares, índices y políticas a nivel internacional, que llevan implícita la ejecución de sus tres pilares, al igual que impulsa a los estados miembros a generar nuevas capacidades estatales y, finalmente, hace que la comunidad internacional hable un mismo lenguaje y establezca parámetros de medición, rendición y evaluación estandarizados que les permitan permanecer en el juego democrático.

### **El caso colombiano: los pasos para conformar un gobierno abierto**

El gobierno abierto ha sido en sí mismo un reto para los Estados que asumen la tarea de implementarlo; según la OCDE (2015), estos deben “instaurar reformas que les permitan ser más transparentes, eficaces, sujetos a rendición de cuentas y sensibles a las necesidades de las personas” (p. 30); como ejemplo se dan cambios en elementos de la arquitectura jurídica y se crean “nuevas instituciones, a fin de combatir la corrupción y construir plataformas de datos abiertos” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 30). Colombia no ha sido ajena a estos cambios y entra en la arena para ser parte de entidades internacionales como la ONU, la OCDE, la EITI, entre otras que promulgan el modelo de gobierno abierto. Por consiguiente, y en virtud de lo expuesto hasta ahora, se muestra a continuación la evolución que se ha tenido en el país para dar sustento a la tesis, al iniciar con la Constitución Política de Colombia, pasando por las leyes, decretos y planes que se manifiestan en el territorio a través de las políticas públicas.

El recorrido se inicia en 1886 con la promulgación de la Carta Magna, la cual da cuenta de la instauración de la democracia en el país, al decir que: “La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria” (artículo 1); por otra parte, plasma la libertad de expresión e información (artículos 42 y 45) y la participación ciudadana por medio del sufragio (artículos 172, 173, 174 y 176) (Asamblea Nacional Constituyente, 1886). Sin embargo, la Carta Magna de 1886 es reformada con la Constitución Política de 1991, para hacerla coincidir con las nuevas necesidades de la sociedad colombiana.

Estas disposiciones se hicieron notar en clave del gobierno abierto, en dos puntos fundamentales: la participación y la información. Por una parte, en el título II se adoptan “los derechos, las garantías y los deberes”, que reglamentan los derechos sociales, económicos y culturales de los colombianos; de igual forma, se da un cambio sustancial en la libertad de expresión e información y se incorpora el acceso a la información pública.

Finalmente, en el título IV se dan las estructuras de “la participación democrática y de los partidos políticos”. Lo anterior fue un paso importante para la promulgación posterior de leyes y políticas en pro del gobierno abierto, donde los artículos marco para la implementación del modelo son: la libertad de expresión y el acceso a la información, contemplados en los artículos 20, 23 y 74; y la participación ciudadana, contemplada en los artículos 103 al 106 y 258 al 263 (Corte Constitucional, 2015).

Los movimientos realizados en la Constitución Política se consideran importantes porque: “El acceso a la información pública requiere, primero, que se le reconozca como derecho constitucional y, segundo, que haya una definición de regulaciones claras que abunden en el tema” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 74). Además, “es fundamental proponer leyes sobre transparencia, protección a la privacidad y seguridad de datos a fin de determinar cuáles datos e información deberían revelarse y cuáles no” información (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 74) incluyendo explicaciones de: las exclusiones, la disponibilidad de la información y la responsabilidad de instituciones públicas y funcionarios en el manejo de la información (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 74). Para poder tener redes de cocreación y cogobernanza se requiere de mecanismos base que den fundamento a la participación ciudadana.

A partir de la promulgación de los derechos constitucionales, que son la base de todo Estado, Colombia incorpora al sistema leyes, estatutos y decretos que actualmente dan soporte al modelo; estos amplían la norma constitucional y proporcionan a la ciudadanía herramientas para la correcta ejecución de la misma. Es así como nace la Ley de Participación Ciudadana de 1994, y se complementa al incorporar la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Frente al tema de la corrupción se establece la ley 190 de 1995, en la cual se dictan las normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa; dicha ley es más conocida como el Estatuto Anticorrupción, al cual se le adhiere la ley 1474 de 2011, donde se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. A través del decreto presidencial para el Gobierno Electrónico de 2000, el Estado comienza a implementar las herramientas TIC y a brindar información al ciudadano a través de los portales web. En 2008 se actualiza al incluir el decreto para el Gobierno en Línea, que abriría las ventanas de comunicación de manera constante y continua entre el Estado y la sociedad civil; luego se crea la Urna de Cristal, como una iniciativa innovadora de consulta con la sociedad y que lleva

al territorio nacional a la implementación de las herramientas web 2.0, como canales de comunicación y participación. En 2011 Colombia no solo actualiza el Estatuto Anticorrupción, sino que inscribe su compromiso de participación ante la Alianza para el Gobierno Abierto al enviar su petición de adherirse a la iniciativa y emprender la tarea de crear su primer plan de acción. En 2012 se promulga el decreto 19 que reforma la Ley Antitrámites, donde:

Se fundamenta en la construcción de una gestión pública moderna y transparente, mediante el fortalecimiento tecnológico, permiten al ciudadano acceder a los servicios públicos de forma ágil y efectiva, genera ahorros en costos y tiempo, evita exigencias injustificadas a los colombianos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012).

El Primer Plan de Acción de Colombia ante la Alianza para el Gobierno Abierto se concreta en 2013, pero implementar el modelo implica grandes retos para el gobierno colombiano y este, a su vez, le abre espacios en la comunidad internacional. Es así como el primer plan señala las iniciativas emprendidas y realizadas hasta el momento en materia de gobierno abierto, que le permiten hacer la declaración bajo los principios de la AGA. Estas son: gobierno en línea, seguimiento a metas de gobierno y de políticas públicas, rendición de cuentas, acceso a información pública, control social, lucha contra la corrupción, creación de la Secretaría de Transparencia, creación de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción –instaurada por el Estatuto Anticorrupción–, mecanismos de participación y control ciudadano, portal del Estado colombiano, eliminación de trámites y la Urna de Cristal. El plan tiene como fin establecer compromisos de ejecución bianual en pro de sostener, mantener, preservar y crear el gobierno abierto; para esto adhiere tres compromisos macro que, a su vez, se desglosan con compromisos puntuales, desde el gobierno nacional, los cuales son:

Mejora de los servicios públicos: lo que implica llegar al ciudadano de manera ágil y eficaz por medio del gobierno en línea, los datos abiertos, la regulación de los servicios públicos, la protección al consumidor, mejor servicio al ciudadano y entidades más eficientes.

Aumento de la integridad pública: el cual busca transparencia e integridad en los funcionarios y se instaura por medio del acceso a la información pública, mejorar el desempeño y la rendición de cuentas del gobierno, la política de transparencia y plan anticorrupción, el observatorio de lucha contra la corrupción y la participación ciudadana.

Mejorar la gestión en la inversión pública: el componente implica la eficiencia y mayor capacidad fiscal; para su logro se buscan las compras eficientes, el portal de transparencia económica, el control en línea, control efectivo en regalías, el plan de seguimiento proyectos de saneamiento básico y la Alianza Gobierno, sector privado y sociedad civil (Presidencia de la República, 2013, pp. 7-12).

En este recorrido de inclusiones jurídicas, en 2014, entra en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (FOI), la cual hace que el país pueda “implementar medidas para datos abiertos y desarrollar un portal centralizado para estos, con base en sus estrategias digitales, que datan del año 2000” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015, p. 40); y luego, en 2015, se actualiza la participación ciudadana con la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que dispone la promoción y protección del derecho a la participación democrática. Es así como ambas leyes dan respuesta a los compromisos adquiridos con la AGA.

Para dar continuidad a lo expuesto en la ley de participación ciudadana se lanza el Segundo Plan de Acción de Colombia ante la Alianza para el Gobierno Abierto, el cual va dirigido a la inclusión social y territorial. En esta oportunidad el plan trae diecinueve compromisos enmarcados en cuatro desafíos: incrementar la integridad pública, gestión eficiente de los recursos públicos, mejorar los servicios públicos y comunidades más seguras. Dentro de los compromisos encontramos “aumentar la transparencia en la contratación pública, construir participativamente la política pública LGBTI, fortalecer la rendición de cuentas del Consejo de Estado, garantizar transparencia en los sectores salud y educación” (Observatorio de Transparencia Anticorrupción, 2015). Por otra parte, sobresale el compromiso número nueve, donde por primera vez se suscribe ante la alianza internacional un compromiso de un gobierno subnacional, marcándose como hito y punto de referencia en la comunidad internacional. El compromiso “Antioquia Transparente”, a cargo de la Gobernación de Antioquia, incluye no solo al gobierno departamental sino a los alcaldes municipales. Este:

Resulta novedoso este compromiso pues se vinculan a AGA, por primera vez, metas que prometen un gobierno subnacional. Como resultado de una decisión política del actual Gobernador de Antioquia de hacer un gobierno transparente y responsable, y en desarrollo de los programas Antioquia Legal y Ferias de la Transparencia, el Departamento de Antioquia se ubica hoy en el primer lugar del Índice de Transparencia de la Corporación Transparencia por Colombia, como la entidad con menos riesgos de corrupción. Ratificando esa voluntad, y en la recta final del mandato, se suman a AGA con el compromiso de realizar audiencias de rendición de cuentas en todos los municipios de Antioquia. Rendición de cuentas y participación ciudadana son los principios de AGA relacionados en este compromiso. METAS: Realizadas 125 audiencias de rendición de cuentas en 125 municipios con participación de 12.000 personas sobre: cumplimiento del plan de desarrollo departamental, los resultados de las Ferias de la Transparencia en materia de contratación, y los resultados de los Acuerdos Públicos suscritos por el Gobernador y cada uno de los alcaldes de los municipios de Antioquia (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2015, pp. 8-9).

Seguido al plan de acción se dicta la ley 1864 de 2017, que modifica y decreta otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática; también se crea el Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019 “Colombia hacia un Estado Abierto”, donde las prioridades son: la participación ciudadana en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, la transparencia y participación ciudadana en el sector justicia, el acceso a la información pública y el uso de datos abiertos, la lucha contra la corrupción en el Estado y la participación ciudadana incidente en políticas públicas. En esta oportunidad se cuenta con veinticinco compromisos distribuidos en la rama ejecutiva, la rama judicial, la rama legislativa, los órganos de control y los gobiernos subnacionales.

En la actualidad, Colombia se encuentra en la implementación del Tercer Plan de Acción ante la AGA. Recientemente ha publicado la ley 1928 de 2018, por medio de la cual se aprueba el convenio internacional sobre la ciberdelincuencia, y promulga el decreto 1008 de 2018, donde se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital. Todos estos mecanismos jurídicos, incorporados e implementados, dan forma al modelo, posicionan al país dentro de la comunidad internacional al pertenecer a redes como Alianza para el Gobierno Abierto, Agenda 2030 de Naciones Unidas, OCDE y OTAN, lo cual le abre nuevos espacios para su desarrollo social, económico, político y cultural. Es así como el gobierno abierto ha llegado para quedarse y crear un mundo en red, colaborativo, participativo, más transparente, que dota al Estado de capacidades para trabajar con elementos de eficacia y buen gobierno en pro del bien común; capacidades que demuestran y dan cuenta de las habilidades del Estado y sus instituciones ejecutoras para saber lo que se quiere hacer y hacerlo efectivamente.

## Conclusiones

Hemos hecho un recorrido para comprender los orígenes del gobierno abierto, el cual es inherente a la democracia y un contrapoder de la misma, de allí que en la actualidad cobre mayor relevancia su implementación para, por un lado, consolidar la democracia y, por el otro, paliar la crisis existente de la democracia y la representación, la cual se ve manifiesta en la insatisfacción generalizada que tiene la ciudadanía ante sus gobernantes.

Por otra parte, hemos visto como el modelo ha sido apropiado por entidades internacionales que promueven su ejecución y dan fuerza al argumento de Rosanvallon (2011), cuando manifiesta que la contrademocracia es una puesta a prueba de “contrapoderes sociales informales y también de instituciones, destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza” (p. 24), los cuales se ven en ejecución a través del modelo. También hemos podido ver como las capacidades

estatales y el gobierno abierto van de la mano para fortalecer y dotar al Estado de los mecanismos necesarios para lograr sus objetivos; es así como cada ley, reforma y compromiso ante la AGA se constituyen en herramientas primordiales para sustentar las capacidades del Estado, por ello el modelo de gobierno abierto se expone como una capacidad estatal que dota al Estado de transparencia, participación y colaboración en los diferentes ámbitos donde interviene y donde ejecuta las políticas.

En lo referido a la participación, el gobierno abierto también es exigente, pues se requiere una participación informada; esto lleva tiempo y tiene un costo, sin embargo, el ciudadano ya no es pasivo y el gobierno abierto ofrece nuevos espacios para que la transparencia, participación y colaboración, pilares de la democracia y del modelo, sean puestos en marcha con programas, políticas, compromisos, estrategias, entre otros, realizados y formulados en cogobernanza para devolverle la confianza a la democracia. Finalmente, con el estudio del caso colombiano, podemos concluir que la tesis presentada, “el modelo de gobierno abierto surge de la democracia, es un poder contrademocrático y una capacidad estatal”, se evidencia en el trabajo conjunto que se ha realizado a lo largo del tiempo, para la ejecución del modelo, lo cual ha traído una modernización al Estado colombiano, a sus instituciones, a la administración pública, a sus ciudadanos y a la relación que hay entre ellos.

## Referencias

- Acuña, C. H. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Aguillar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alonso, G. V. (Ed.) (2008). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Asamblea Nacional Constituyente (1886). *Constitución Política de 1886*. Recuperado de [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153#0](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153#0)
- Biblioguías – Biblioteca CEPAL (2011). Biblioguías Cepal. D Gobierno Abierto a Estado Abierto: [biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto](http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto)
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (Coords.) (2010). *Open Government:gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 134 de 1994. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>
- Congreso de la República de Colombia (1995). Ley 190 de 1995. Recuperado de [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0190\\_1995.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0190_1995.html)

- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011. Recuperado de [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)
- Congreso de la República de Colombia (2015). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Recuperado de [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-7147\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-7147_documento.pdf)
- Corojan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno abierto: alcances e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.
- Corte Constitucional (2015). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2012). Decreto 0019 de 2012. Recuperado de [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/decreto\\_19\\_2012.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/decreto_19_2012.pdf)
- Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate para fortalecer el actual* (pp. 17-54). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Isaza, C. (s. f.). Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/P4\\_Carolina%20Isaza.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/P4_Carolina%20Isaza.pdf)
- Le Bon, G. (2004). *Psicología de las masas. Estudio sobre la psicología de las multitudes*. Buenos Aires: s. e.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Naciones Unidas - Cepal (2017). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/9/S1700110\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/9/S1700110_es.pdf)
- Naser, A. y Ramírez-Alujas, Á. (2014). Serie Manuales N.º 81 Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Cepal.
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2015). *Gobierno lanza plan de acción de transparencia y gobierno abierto*. Recuperado de <http://www.anticorrucion.gov.co/Paginas/gobierno-lanza-plan-de-accion-de-transparencia-y-gobierno-abierto.aspx>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2015). Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2015-2017). Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/segundo-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-colombia-2015-2017>
- Open Government Partnership (2018). ¿Qué es la Asociación de Gobierno Abierto? Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Gobierno abierto en América Latina. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública.* París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://doi.org/10.1787/9789264225787-es>
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando*, 3(5). Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>
- Presidencia de la República de Colombia (2013). Plan de acción de Colombia alianza para el gobierno abierto. Recuperado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/plan-de-accion-sep-30.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2013). *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica.* Madrid: GOBERNA América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Telefónica.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2016). *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina.* Washington: Documento de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES.
- Rosanvallon, P. (2006). La democracia iliberal (El Cesarismo). En P. Rosanvallon, *La democracia inconclusa* (pp. 175-214). Bogotá: Taurus.
- Rosanvallon, P. (2011). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.* Buenos Aires: Manantial.
- Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Enfoques*, XIII(23), 67-84.
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., De la Mata, D. y Lesbia, M. (2015). *RED 2015: un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas.* Bogotá: CAF.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política.* Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2005). En Defensa de la Representación Política. En M. Carbonell, *Democracia y representación: un debate contemporáneo* (pp. 21-34). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de [www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/democracia.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/democracia.pdf)
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate para fortalecer el actual* (pp. 169-202). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Thompson, J. (1998). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación.* Buenos Aires: Paidós.

### Cómo citar

---

González-Moreno, A. P. (2019). Las esferas del gobierno abierto. Una aproximación desde la teoría de la democracia. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 147-170. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74662>

# La desigualdad, un suceso no ajeno a la biblioteca: lectura, escritura y oralidad, tecnologías de poder como alternativas a la reducción de las desigualdades sociales\*

Natalia Duque-Cardona\*\*

Universidad de Antioquia, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74673>

## Resumen

El propósito de este artículo es plantear la desigualdad social como un hecho relacionado directamente con el desconocimiento de las funciones sociales de la biblioteca y, específicamente, de los lenguajes políticos de la lectura, que transversalizan la institución. Si bien es claro que las prácticas de Lectura, Escritura y Oralidad (LEO), dependiendo del lenguaje político al que respondan, inciden favorable o desfavorablemente en la desigualdad social, también lo es que si ubicamos estas en un lenguaje político crítico emancipatorio pueden servir como alternativas a la reducción de las desigualdades sociales, promoviendo que el dispositivo cultural, biblioteca, del cual son constituyentes, promueva un propósito emancipador. El artículo retoma el lenguaje

---

\***Artículo recibido:** 04 de septiembre de 2018 / **Aceptado:** 06 de febrero de 2018 / **Modificado:** 12 de febrero de 2019. Este artículo se deriva de la tesis doctoral en Ciencias Humanas y Sociales, *La incidencia de la biblioteca en las desigualdades sociales: el caso del Sistema de Bibliotecas Públicas de la ciudad de Medellín a partir del acuerdo 079 de 2010*, de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín (Medellín, Colombia). Fue presentada como ponencia en el II Congreso Internacional, Diálogo Intercultural en Abya-Yala, América Latina y el Caribe organizado por SOLEI y la Universidad del Magdalena (Santa Marta, Colombia).

\*\* Candidata al Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales por la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia), Magíster en Educación con Énfasis en Estudios Interculturales de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia) y profesora de la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la misma universidad. Líneas de investigación memoria y sociedad; bibliotecología y sociedad del grupo de investigación Información, Conocimiento y Sociedad. Miembro del grupo de investigación Diverser; de la Sociedad Latinoamericana de Estudios Interculturales y del Colectivo Social Bibliotecas a la Calle. Últimas publicaciones: Bibliotecas y desigualdad social: explorando el estado del arte (en coautoría) (2018). Revista Anales de Documentación, 21(1), pp. 1-20 y Disertaciones acerca de la biblioteca escolar (en coautoría) (2018). Medellín: Biblioteca Pública Piloto. Correo electrónico: natalia.duque@udea.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-6416-2410>

político de la lectura crítico-emancipatoria propuesto por el investigador Didier Álvarez Zapata y plantea uno nuevo, el intercultural decolonial, en relación con la posibilidad que dan las LEO para promover espacios de equidad, participación y diálogo.

**Palabras clave:** biblioteca; desigualdad social; lectura; escritura; oralidad; lenguaje intercultural decolonial.

## **Inequality, an Event not Far Removed from the Library: Reading, Writing and Orality, Power Technologies as Alternatives to the Reduction of Social Inequalities**

### **Abstract**

The purpose of this article is to propose social inequality as a fact that is directly related to the lack of knowledge of the social functions of the library and specifically the political languages of reading that cross the institution. Although it is clear that reading, writing and oral practices (LEO), depending on the political language to which they respond, have a favorable or unfavorable impact on social inequality. It is also true that if we place these in an emancipatory critical political language they can serve as alternatives to the reduction of social inequalities promoting that the cultural device, library, of which they are constituents, serve an emancipatory objective. The theoretical developments are taken from the political language centered on critical-emancipatory reading proposed by researcher Didier Álvarez Zapata. However, this discussion raises a new political language, the de-colonial intercultural, in relation to the possibility that LEOs give to promote spaces of equity, participation, and dialogue.

**Keywords:** Library; reading; writing; orality; social inequality; de-colonial intercultural language.

### **A modo de introducción**

Entender la desigualdad social como un hecho relacionado directamente con el descocimiento de las funciones sociales de la biblioteca, independiente de su tipología, y específicamente con los lenguajes políticos de la lectura que transversalizan la institución, es uno de los resultados de la tesis doctoral *La incidencia de la biblioteca en las desigualdades sociales: el caso del Sistema de Bibliotecas Públicas de la ciudad de Medellín a partir del acuerdo 079 de 2010*, realizada en el Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. El ejercicio investigativo estuvo orientado por la pregunta: ¿cuál es la incidencia de la biblioteca en las desigualdades sociales, a través de las prácticas de LEO que implementa?

Ahora bien, entender la biblioteca como una institución milenaria, no ajena a la desigualdad, que conserva la historia de la humanidad y un capital cultural letrado, implica su reconocimiento como dispositivo cultural (Deleuze, 1990) que, a través de sus funciones sociales, y de modo particular en sus prácticas de LEO, entendidas como tecnologías de poder (Foucault, 1991), contribuye a la disminución o incremento de la desigualdad social (Therborn, 2015 y 2016), una vez que esta se instauró en la modernidad como un símbolo relevante del proyecto ilustrado en procura del acceso a la información, la cultura y la adquisición del conocimiento.

Este artículo alude al modo en que la lectura, la escritura y la oralidad, entendidas como tecnologías de poder, pueden ser consideradas como alternativas en la reducción de las desigualdades sociales, a través de la existencia, en la biblioteca, de técnicas de emancipación en contraste con las de dominación; o en otras palabras, en las tecnologías de poder y de la presencia de mecanismos de igualdad. Para ello se plantea un recorrido por el lenguaje crítico emancipatorio de la lectura propuesto por el bibliotecólogo Álvarez (2003) y, posteriormente, se propone un nuevo lenguaje político de la lectura, intercultural decolonial<sup>1</sup>, planteado para avanzar en la comprensión crítica de las prácticas de Lectura, Escritura y Oralidad (LEO).

De este modo, es posible establecer que los lenguajes políticos en que se ubican la lectura, la escritura y la oralidad en la biblioteca, en general, han sido liberales y republicanos, y que en las últimas décadas hay un surgimiento de su correlato, la oralidad, con base en un discurso político crítico que aún requiere echar raíces y aprehenderse en los objetos, sujetos y saberes de la sociedad. Es así como se comienzan a generar procesos que, aún en relación con prácticas coloniales, van en procura del fortalecimiento del tejido social, de la articulación de los actores en el territorio y del empoderamiento ciudadano de mujeres y hombres, lo cual permite avizorar un renovado proyecto bibliotecario para Latinoamérica y un apalancamiento al desarrollo teórico de la bibliotecología en esa misma perspectiva.

## Metodología

Al ser este un artículo derivado de una tesis doctoral su metodología se enmarca en la misma. La investigación se concibió a partir de la reinvenCIÓN de la idea de biblioteca bajo una perspectiva intercultural, lo que implicó un compromiso epistémico y político de prescindir, en lo posible, de enfoques, teorías y perspectivas hegemónicas, sin desconocer

---

1. Mignolo (2003) propone que el pensamiento decolonial surgió como contrapartida a la modernidad colonialidad, en primer lugar, en América, en lo que se denomina pensamiento descolonial indígena y afrocaribeño, y luego asumió una forma global en las sociedades africanas y asiáticas que sufrieron el colonialismo francés y británico durante el siglo XIX y XX.

las fortalezas de los teóricos sociales europeos que han permitido a las Ciencias Humanas y Sociales generar importantes desarrollos para la comprensión de la realidad social, por lo cual la investigación hizo uso de un enfoque decolonial. No se trató simplemente de interrogar, escudriñar y hacer uso del saber, sino de examinarlo en su relación con la dominación y la exclusión y, por tanto, con las posibilidades de revertir el poder y resignificar las instituciones coloniales como la biblioteca.

Las epistemes, en relación con el tema estudiado, tienen en cuenta un marco clásico y otro progresista, reconociendo discursos sobre las bibliotecas tradicionales y emergentes. El primero, situado en un saber eurocentrífugo en el cual la biblioteca se ubica, y que es fundamental para su comprensión. Empero, se recurre también a un marco analítico ubicado en discursos académicos emergentes, como los de Civallero (2004; 2005; 2006a; 2006b y 2007) (Argentina), Mires (2004; 2008; 2009; 2010 y 2015) (Perú) y Meneses-Tello (2005, 2008a; 2008b; 2008c; 2010, 2013a y 2013b) (México), incluso en perspectiva de propuestas como las de Muddiman (1999a; 1999b y 1999c) (Estados Unidos). Ambas epistemes mantienen una conversación directa con el territorio y el concepto de biblioteca. No hay porque reinventar, en este caso, el dispositivo de institución bibliotecaria, sin embargo, sí es necesario observar con un lente, que habitualmente no se usa, la relación de este con otros saberes, epistemes y discursos. Es así como Europa no queda aislada de lo discutido en relación con la biblioteca, pues saberes desarrollados allí son fundamentales para su comprensión, como es el caso de una mirada sociológica a través de la categoría de dispositivo, propuesta por teóricos sociales clásicos como Deleuze o Agamben.

La metodología se ubica en un paradigma constructivista y crítico, de acuerdo con las propuestas de Lincoln y Guba (1994), donde se concibe el paradigma como un sistema de creencias básicas basadas en supuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos. En el campo de los métodos la investigación se surtió, principalmente, de dos: documental y estudio de caso. El primero, que corresponde a este artículo, permitió realizar un rastreo conceptual, contextual-territorial e histórico con el fin de identificar el sustento teórico de la biblioteca como dispositivo, en relación con las funciones sociales que esta posee y la desigualdad social. Este método implicó el análisis, la síntesis, la deducción e inducción de la información a través del relacionamiento de las categorías fundamentales de la investigación (biblioteca/dispositivo cultural, tecnologías de poder/LEO, técnicas de dominación/emancipación y mecanismos de desigualdad/igualdad). Así mismo, este método permitió el desarrollo de un marco situacional de las variables lectura, escritura y oralidad, en relación con los lenguajes políticos de la lectura, la escritura y la oralidad, de acuerdo con las funciones sociales de la biblioteca y su relación con la desigualdad social, que es particularmente a lo que alude esta tesis doctoral. El método de estudio de caso se usó para el análisis del material empírico, el cual fue el Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín, motivo de publicaciones posteriores.

Es así como el ejercicio investigativo permitió desarrollar una propuesta teórica respecto a un nuevo lenguaje político de la lectura, que busca una incidencia favorable de la biblioteca en la disminución de las desigualdades sociales.

### **Lenguaje crítico emancipatorio de la lectura**

Los desarrollos teóricos, en relación con los lenguajes políticos de la lectura, han sido una propuesta del investigador Álvarez (2003), de la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia, quien en su tesis de maestría planteó tres alternativas en el campo de la ciencia política y en diálogo con la bibliotecología, para comprender las prácticas de lectura y escritura como prácticas sociales que se intencionan políticamente. Álvarez plantea tres lenguajes políticos: funcional liberal, republicano y crítico emancipatorio. Su disertación está situada en los trabajos de teoría política de autores como Gramsci (2000), Bakhtin (1965) y Volosinov (2009). Y, más contemporáneamente, en los de investigadores de la cultura y la pedagogía como Giroux (1989), Flecha (1990), Colom (2007) y Macedo (2005). También en los trabajos propuestos por el brasileño Paulo Freire.

El lenguaje político de la lectura crítica emancipatoria es una curva de enunciación, en términos del dispositivo cultural (biblioteca), que posee una intencionalidad clara de relacionamiento entre los sujetos y el contexto, en pro de la alfabetización crítica y la participación política a partir de un proceso de recuperación de la propia memoria y de la propia voz histórica. “Se trata de permitir la asunción de la ciudadanía como un acto de cuestionamiento de las hegemónías que han determinado el orden social injusto y excluyente” (Álvarez, 2003, p. 34). No obstante, esta conciencia política o alfabetización requiere de un ejercicio cuidadoso de autoconocimiento, comprensión del contexto y articulación a la sociedad, que procura a los sujetos un marco analítico para la comprensión del mundo social y de la vida propia.

Así, la lectura y la escritura, como prácticas sociales intencionadas a la construcción y desarrollo de una ciudadanía activa, corren el riesgo de entremezclarse en el debate educativo de nuestros días con la necesidad inminente de conseguir una formación ciudadana que pareciera crítica; en cuanto permite a los sujetos insertarse en los discursos contemporáneos de resistencia y disidencia social. Sin embargo, en los espacios culturales y educativos:

No se habla de la desesperada necesidad que tienen nuestras escuelas y bibliotecas de crear una ciudadanía alfabetizada en el lenguaje de los medios masivos, capaz de interrumpir, contestar y transformar el aparato de estos, de manera que pierdan su poder infantilizar a la población y dejen de crear sujetos sociales pasivos, temerosos y paranoicos (McLaren, 1995, p. 26).

Pero se sigue insistiendo en que se están formando ciudadanos críticos, lo cual implica una idea bastante funcional de este adjetivo.

El lenguaje político crítico emancipatorio de la lectura, en procura de generar posibilidades de transformar las propias experiencias y de reconstituir la relación con la sociedad, requiere de una alfabetización política, un marco histórico que permita la comprensión de la lectura y la escritura como tecnologías de poder que se disponen de acuerdo con los intereses particulares de la hegemonía y que han estado desvinculados del territorio y la historia. En palabras de Giroux (1989), refiriéndose a Gramsci (2000), es fundamental politizar la lectura y la escritura;

y simultáneamente investirse de una significación ideológica que sugiera que la alfabetización tiene menos que ver con enseñar a las personas a leer y a escribir, que con producir y legitimar relaciones sociales de opresión y explotación [...] con lo cual se hace necesario luchar por la lectura y la escritura como construcciones ideológicas y como movimiento social, asentadas en un proyecto ético y político que dignifique y amplíe las posibilidades de libertad y vida de los seres humanos, convirtiéndose "así en una precondition de la emancipación social y cultural" (p. 26).

Así, la lectura y la escritura se nos han presentado como posibilidades para convertirnos en ciudadanos críticos, participativos y empoderados; sin embargo, han sido narradas y construidas a partir una visión funcional occidental y eurocéntrica, como lo plantean Meneses-Tello, Mires y Walsh. Estas necesitan, además de tener la intención de aportar a los propósitos que plantea el lenguaje crítico emancipatorio de la lectura, ubicarse histórica y territorialmente de acuerdo con los sujetos con que se relacionan:

En el sentido político más amplio, el mejor modo de entender la lectura y la escritura es concibiendo como un sinnúmero de formas discursivas y actitudes culturales que permiten acceder a las variadas relaciones y experiencias que existen entre los educandos y la realidad. En un sentido más específico, la alfabetización crítica es tanto una narrativa portadora de entidad como un referente para la crítica. Así, se convierte en sinónimo del intento de rescatar la historia, la experiencia y la visión del discurso convencional y las relaciones sociales dominantes (Giroux, 1989, p. 34).

El estudio de las prácticas de lectura y escritura, como tecnologías de poder y su relacionamiento con dispositivos culturales como la biblioteca, implica un ejercicio de “reaccionar activamente contra la amnesia histórica creada por las formas contemporáneas de cultura basadas en los medios masivos” (McLaren, 1995, p. 28). Sería importante preguntarnos por qué nos sentimos identificados con la cultura escrita y no con la cultura oral, o por qué es más representativo leer Rojo y negro de Stendhal que leer la poesía de Jorge Artel, la narrativa de Arnoldo Palacios o simplemente por qué es más relevante hablar inglés, francés o alemán que hablar *miníka, ye'pa mha'sā o wayuunaiki*.

Retomando a Cuevas (2013):

Desde esta lectura, y con la certeza de que el desarrollo del conocimiento moderno no había sido fruto exclusivo de Europa, y que más aún, era posible la construcción de un conocimiento propio, igualmente válido y científico desde la periferia, Fals Borda concluyó en *Ciencia propia y colonialismo intelectual* que mantener la idea de un eurocentrismo umbilical se hacia cada vez más insostenible, ya que la sociedad y la ciencia europea: [...] son en sí mismas el fruto histórico del encuentro de culturas diferentes, incluyendo las del actual mundo subdesarrollado. Es natural preguntarse, por ejemplo, si Galileo y los demás genios de la época hubieran llegado a sus conclusiones sobre la geometría, la física o el cosmos sin el impacto del descubrimiento de América, sus productos y culturas, o sin la influencia deslumbrante de los árabes, hindúes, persas y chinos que bombardearon con sus decantados conocimientos e invenciones a la Europa rudimentaria del pre-Renacimiento (Fals-Borda 1970, citado en Cuevas, 2013, p. 85).

En consecuencia, el lenguaje crítico emancipatorio tiene un límite en términos del contexto histórico, en el cual la lectura, la escritura, la oralidad y la biblioteca se han insertado en el contexto contemporáneo, desconociendo una comprensión histórica y cultural respecto a estas categorías en el Sur<sup>2</sup>, en Latinoamérica.

Lo anterior, en virtud de que en los lenguajes políticos de la lectura y la escritura persiste una preocupación por la intención política de las prácticas, en relación con la comprensión de lo que es leer y escribir, muy de la mano con la alfabetización funcional asociada a procesos de decodificación. Empero, esta última categoría, de acuerdo con Álvarez (2003), suele interpretarse dependiendo del lenguaje político en que esté inmersa. Sin embargo, la insistencia en la inserción a la sociedad de sujetos competentes y productivos es constante, pues como lo plantea McLaren (1995) “el alfabetismo se convierte en un tesoro que deben preservar quienes aspiran a convertirse en ciudadanos activos y responsables” (p. 31); no obstante, es escasa la comprensión en los sujetos de la incidencia histórica y política de la lectura y la escritura en las comunidades, una vez las LEO se han convertido en prácticas utilitarias y han abandonado su carácter político.

---

2. En palabras de De Sousa (2011), la perspectiva Sur es “el reclamo de nuevos procesos de producción, de valorización de conocimientos válidos, científicos y no científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido, de manera sistemática, destrucción, opresión y discriminación causadas por el capitalismo, el colonialismo y todas las naturalizaciones de la desigualdad en las que se han desdoblado; el valor de cambio, la propiedad individual de la tierra, el sacrificio de la madre tierra, el racismo, el sexism, el individualismo, lo material por encima de lo espiritual y todos los demás monocultivos de la mente y de la sociedad –económicos, políticos y culturales– que intentan bloquear la imaginación emancipadora y sacrificar las alternativas. En este sentido, son un conjunto de epistemologías, no una sola, que parte de esta premisa, y de un Sur que no es geográfico, sino metafórico: el Sur anti imperial” (p. 16).

Al respecto, se evidencia un hecho particular en lo que leemos, ya que:

Si es verdad que cada siglo o fracción de siglo tiene su literatura, no siempre es verdad que esta literatura sea producida en la misma comunidad nacional. Cada pueblo tiene su literatura, pero esta puede venirle de otro pueblo, o sea que el pueblo de que se trata puede estar subordinado a la hegemonía intelectual y moral de otros pueblos. Esta es, a menudo, la paradoja más llamativa en muchas tendencias monopolistas de carácter nacionalista y represivo: que mientras construyen planes grandiosos de hegemonía no se dan cuenta de que son objeto de hegemonías extranjeras; así como, mientras se hacen planes imperialistas, en realidad se es objeto de otros imperialismos etcétera (Gramsci, 2000, p. 155)<sup>3</sup>.

Por ende, las prácticas de lectura y escritura, aun cuando se ubiquen en un lenguaje crítico emancipatorio, corren el riesgo de ahondar la brecha social existente, de aumentar las desigualdades sociales y de perpetuar un capital cultural que ensombrece la posibilidad de una comprensión situada del territorio. Las LEO se convierten en indicadores culturales:

Así la discusión acerca de la lectura y la escritura ha constituido un motivo de controversia fundamental, ha sido marginalmente desarrollada [...] ha surgido un tratamiento teórico muy pobre y aún con las mejores intenciones, sus aplicaciones pedagógicas a menudo han sido paternalistas y teóricamente engañosas. En este caso se intenta brindar a los niños de clases trabajadoras o ciertas minorías la capacidad de leer y escribir que los habilite funcionalmente (Giroux, 1989, p. 29).

Sin embargo, esta habilitación es funcional y no implica un empoderamiento social, ciudadano.

Por tanto, es fundamental recurrir a estas tecnologías de poder, las LEO, para comprender no solo para qué leemos sino por qué lo hacemos, esperando con ello que el capital cultural se diversifique y se generen tensiones en la hegemonía intelectual y cultural, lo que permite relaciones justas y equitativas entre los sujetos. Giroux (1989) propone, particularmente, que estas posibiliten la habilitación individual y social y la liberación de la memoria.

De este modo, el lenguaje político crítico emancipatorio de la lectura, como lo propone Álvarez (2003):

Trata de permitir la asunción de la ciudadanía como un acto de cuestionamiento de las hegemonías que han determinado el orden social injusto y excluyente. Leer y escribir son, en consecuencia, prácticas para la participación, el impulso de la inclusión social y política de las personas y facilitadoras del autogobierno (p. 34).

---

3. Cfr. Gramsci (2000, cuaderno 6 (VIII), pp. 7-7 bis v 15 bis 16. Tomo VI).

En la disertación de Álvarez es ausente el lugar de la oralidad, lo cual es un rasgo de un lenguaje crítico emancipatorio eurocentrífugo y que, por tanto, requiere un reconocimiento de las prácticas en un contexto específico como lo es Latinoamérica.

Así mismo, implícitamente, se plantea en este lenguaje el ejercicio de unas tecnologías de poder como la lectura y la escritura, que generan relaciones de tensión entre una cultura letrada y una iletrada; sin embargo, la pregunta por esta cultura iletrada, su comprensión y significados otros del lenguaje, y la pregunta por la intención de la lectura, la escritura y la oralidad en un contexto particular, que por siglos ha sido subordinado y en el cual el capital cultural que posee no le es propio, encuentra respuesta en las tecnologías de poder, las prácticas de lectura, escritura y oralidad. De acuerdo con Vivas (2009):

La escritura todopoderosa no sustituyó tecnologías obsoletas por otra más desarrollada, sino que borró de un tajo las coordenadas mentales de miles de culturas de base no alfabetizada, dejándolas prácticamente en la orfandad intelectual. La escritura que condena y castiga por anticipado las condujo a una desorientación general del espíritu, a la mudez ética, a la desesperanza. El asalto de la escritura alfabetizada a las otras formas de pensar no verbal de las culturas autóctonas de América no posibilitó un salto cualitativo hacia adelante, como se había prometido, ni un crecimiento en lo cognitivo, en lo sensitivo, en lo ético; más bien representó una “violenta destrucción de los sistemas” (Lienhard, 1989, p. 53) conocidos y dominados durante siglos, milenarios, de las estructuras representacionales que tales sistemas propiciaban y hasta de los usuarios, quienes al verse despojados de sus formas de pensar y sentir el mundo cayeron en un silencio parecido al suicidio colectivo. La traición a los conocimientos de sus mayores fue el único camino para la supervivencia que les dejó la nueva cultura escrita (p. 18).

Luego, se hace posible y necesario plantear un lenguaje político intercultural decolonial de la lectura, que retome una tradición crítica, y como tal responda a muchos de los propósitos del lenguaje planteado por Álvarez (2003) y a las intencionalidades de alfabetización crítica propuestas por Freire (1989) y Giroux (1989). Un lenguaje que se vincule con una perspectiva histórica, que permita contrastar la lectura y la escritura con la ausencia de la oralidad en el contexto contemporáneo e indague el por qué y para qué hemos adoptado comprensiones occidentales y eurocentrísticas ignorando las propias. Un lenguaje que resalte la dimensión política, una vez nos permita descolonizar nuestro ser a través de la adquisición de saberes otros y con ello la constitución de otras formas de relacionamiento. Y que citando a Walsh (2015):

Sea un derecho ancestral para comprender lo ancestral y lo colectivo como significantes actuales que caminan con el pasado, sino también para entender los problemas de la sociedad misma. En este sentido, la escritura y las palabras escritas tienen funciones pedagógicamente políticas y políticamente pedagógicas, a la vez que apuntan a lo decolonial (p. 97).

## Lenguaje intercultural decolonial de la lectura

*Injértense en nuestra cultura,  
lo mejor de la cultura universal,  
pero el tronco ha de seguir  
siendo nuestra cultura  
(Martí, 1891, p. 135)*

Es innegable que la idea de plantear un lenguaje intercultural decolonial de la lectura resume su propósito en la cita de José Martí, como una alternativa para el diálogo entre lo que hemos heredado y lo que nos fue saqueado, y que por tanto hemos dejado en el olvido: historias de origen, lenguas ancestrales, formas de escritura, entre otros. O, en otras palabras, este lenguaje es una oportunidad para que la cultura escrita no sea la única posibilidad que en las prácticas de lectura y escritura continúe perpetuándose, sino que permita darle lugar a otras tecnologías de poder que procuren técnicas de emancipación, de recuperación de la memoria y, por supuesto, alternativas para enhebrar el hilo de la historia y tejer posibilidades para comprender nuestra realidad. Estas posibilidades pueden ser dadas por el conocimiento de otras lecturas, escrituras y oralidades. Así como por la comprensión de la biblioteca como una casa de la palabra de comunidades ancestrales y originarias, las cuales tienen una mayoría de edad que supera en creces la consolidación de la biblioteca en la modernidad y el nacimiento de las bibliotecas en la antigüedad.

Ahora bien, retomando una idea del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la propuesta que a continuación se planteará es lo que para los nasa es la manera de concebir la vida, que en su lengua se simboliza como *uus kaya* ‘tí’sa, sentir y pensar la vida con el corazón. Y sobre este concepto también se desarrolla “‘uus’ ‘identidad’. Igualmente, *umna* es la acción de ‘tejer’ y hacer la memoria poniendo el ‘uus’ (corazón) en esa acción del pensamiento. Se trata de desarrollar las ideas y la reflexión permanente de la vida” (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2004, p. 231). Así, un lenguaje intercultural decolonial de la lectura es una alternativa para permitirnos sentir, crear pensamiento, hacer historia, trabajar, tejer, comunicarnos a partir de la esencia de nuestro ser, nuestro saber, nuestro territorio, nuestra madre tierra.

En la propuesta del CRIC las tecnologías de poder, lectura, escritura y oralidad, se convierten en ese trío de agujas que trazan un tejido donde se interrelaciona lo colonial con lo decolonial, bajo un principio comunitario, puesto que la idea del conocimiento no radica solo en la razón, también lo está en el corazón, en la sabiduría milenaria de los pueblos ancestrales y de los hermanos mayores. Con lo cual el dispositivo cultural se transforma en un artefacto para revolucionar saberes, diversificar el capital cultural y promover el buen vivir.

De este modo, no solo se centra la mirada en una alternativa crítico emancipatoria, que busca una alfabetización crítica a través de la concientización de los sujetos para combatir un pensamiento alienado y poder observar la realidad críticamente. En el lenguaje político intercultural decolonial se está en procura de la recuperación de la memoria y de la confrontación con la historia que antecede el presente, y que aún no es conocida en la sociedad. Este lenguaje político entiende la lectura, la escritura y la oralidad como correlatos y prácticas socioculturales y sociopolíticas plurales, que trascienden la funcionalidad y tienen como propósito generar espacios de diálogo para el conocimiento y reconocimiento de saberes, para la construcción de sociedades plurales, para la recuperación de una identidad que nos fue arrebatada por los europeos en la colonización, en el momento en que la lectura y la escritura se convirtieron en tecnologías de poder a través de las cuales se dio la invasión, en el caso de América Latina, como lo plantea Dussel (2012) en su conferencia sobre filosofía política.

El lenguaje político intercultural decolonial de la lectura se ubica en la comprensión de la interculturalidad como un proyecto político, social, epistémico y ético. No retoma el enfoque funcional de la interculturalidad, el cual “se enraíza en el reconocimiento de la diversidad y diferencia culturales, con metas a la inclusión de la misma al interior de la estructura social establecida” (Walsh, 2009, p. 3). Así mismo, la perspectiva funcional de esta es entendida por Walsh, citando a Tubino (2005), como aquella que “no toca las causas de la asimetría y desigualdad sociales y culturales”, tampoco “cuestiona las reglas del juego”, por eso “es perfectamente compatible con la lógica del modelo neoliberal existente” (p. 3) por lo cual no hace parte de este lugar de enunciación.

Ahora bien, este lenguaje político, el intercultural decolonial, acude a un enfoque relacional de la interculturalidad, pero no se limita a él, pues este se refiere exclusivamente a la interacción entre culturas, lo cual se supone es un hecho en el campo de la lectura y las bibliotecas, puesto que independientemente de una visión eurocéntrica estamos en relación constante con otras culturas. La dificultad con la perspectiva relacional de la interculturalidad es que:

Típicamente, oculta o minimiza la conflictividad y los contextos de poder, dominación y colonialidad<sup>4</sup> continua en que se lleva a cabo la relación. De la misma forma, limita la interculturalidad al contacto y a la relación –muchas veces a nivel individual–, encubriendo o dejando de lado las estructuras de la sociedad –sociales, políticas, económicas y también epistémicas– que posicionan la diferencia cultural en términos de superioridad e inferioridad. (Walsh, 2009, p. 3).

---

4. La colonialidad es un fenómeno histórico que se extiende hasta nuestro presente y se refiere a un patrón de poder que opera a través de la naturalización de jerarquías territoriales, raciales, culturales y epistémicas, posibilitando la reproducción de relaciones de dominación (Restrepo y Rojas, 2010).

El lenguaje intercultural decolonial de la lectura retoma del enfoque intercultural relational, en términos de la vinculación de culturas ancestrales y grupos marginados, de la producción cultural y el trabajo empírico de estos, el cual es poco abordado en las tecnologías de poder y en los dispositivos culturales como bibliotecas; sin embargo, no se limita a estos. Es importante destacar aquí la visibilidad, reconocimiento y conocimiento de los pueblos indígenas, afrodescendientes y gitanos, pueblos campesinos, población LGTBI, mujeres, comunidad sorda, entre otros. Enfatizando en que esa perspectiva intercultural no está ligada a la categoría étnico racial, si no a la diversidad cultural, a la diferencia.

Finalmente, el lenguaje político intercultural decolonial de la lectura centra su esencia en la comprensión crítica de la interculturalidad, la cual se entiende como:

Una estrategia, acción y proceso permanentes de relación y negociación entre comunidades, en condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad. Pero aún más importante es su entendimiento, construcción y posicionamiento como proyecto político, social, ético y epistémico –de saberes y conocimientos–, que afirma la necesidad de cambiar no solo las relaciones, sino también las estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación (Walsh, 2009, p. 4).

Así, este lenguaje político, como se planteó al inicio del apartado, busca poner en tensión los dispositivos, las tecnologías de poder y los discursos que perpetúan la desigualdad social, y tramitar técnicas de emancipación que vayan en procura de la igualdad, la redistribución, el reconocimiento y el buen vivir. Para ello, el lenguaje político intercultural decolonial concibe las lecturas, escrituras y oralidades como prácticas a través de las cuales es posible descolonizar el ser a través del conocimiento y la aprehensión de otros saberes, visibilizando y vivificando en la palabra hablada (en la oralidad) los sujetos productores de conocimiento, dando lugar a la decolonialidad del saber a través de la inclusión, promoción, apropiación y producción de conocimientos que no sean blancos, europeos, masculinos y científicos, discutiendo el estatus del conocimiento científico y valorando e incorporando a nuestro ser el legado intelectual de los pueblos ancestrales y los grupos poblacionales sometidos.

De este modo, un propósito fundamental de este lenguaje político, y por supuesto de las LEO plurales, se centra en la “producción de nuevos conocimientos subalternos y nuevos modelos de análisis, conceptualización y pensamiento que tienen un uso estratégico y político” (Walsh, 2002, p. 186). Por ende, esta curva de enunciación tiene como fin la decolonialidad; es decir, un proceso de re-existencia y reconocimiento del ser, el saber, el poder y el territorio, situado en el contexto social, lo marginalizado y avasallado, estableciendo un puente entre la perspectiva colonial y las visiones otras. Tal vez así sea probable que contribuyamos a disminuir la desigualdad social.

## **Mecanismos de igualdad en las prácticas de lectura, escritura y oralidad: una aproximación a partir de un lenguaje político intercultural decolonial**

Si bien se ha planteado la posibilidad de un lenguaje intercultural decolonial, es latente la alternativa, a partir de este, de que los mecanismos de desigualdad se conviertan en mecanismos de igualdad. Así, este apartado presenta cómo a partir de una curva de enunciación, como este último lenguaje, la desigualdad puede dar lugar a la igualdad y con ello apuntar a la decolonialidad.

Soler (2012) retoma a Mignolo (2003) para plantear que:

En el siglo XVI, los misioneros españoles juzgaron y clasificaron la inteligencia y la civilización humana en función de si los pueblos poseían o no una escritura alfábética. Este fue un momento inicial en la configuración de la diferencia colonial y en la configuración del imaginario atlántico, que se convertiría en el imaginario del mundo moderno/colonial [...] Así los pueblos con historia podían escribir la historia de los pueblos que carecían de ella (p. 61).

O que a juicio de los invasores no poseían una escritura.

Y como ya es sabido, la historia ha sido escrita por quienes tenían una escritura alfábética, por los vencedores, lo cual dio lugar a que las prácticas de escritura sufrieran modificaciones y alternaciones, llegando al punto de su homogenización, lo cual conllevó, posteriormente, a ponerlas al servicio de los colonizadores-evangelizadores. No obstante, este hecho implicó la pérdida de gran cantidad de información y saberes que han hecho que la lectura y la escritura, en singular, estén sometidas a técnicas de desigualdad, en procura del conocimiento de una única historia conseguido a través de un saqueo cultural sistemático de Latinoamérica, “la catástrofe acaso comenzó en el momento exacto en que Cristóbal Colón, no sin emoción, entregó a los reyes de España las tierras que había descubierto el 12 de octubre de 1492” (Báez, 2008, p. 31). Entre muchos hechos ejemplarizantes está el del pueblo maya; este da cuenta de la gran pérdida de información y conocimiento ancestral. El obispo Diego de Landa Calderón, en 1562, destruyó más de 5 000 ídolos y objetos sagrados, códices y 27 rollos con signos jeroglíficos. Después de este saqueo creó un alfabeto que hacía corresponder los símbolos mayas al español, y a partir de este intentó proveer prácticas de traducción e interpretación.

Lo anterior es un ejercicio notable de colonialidad del saber y del ser, donde los poseedores de una escritura alfábética cuentan la historia y crean un código para narrar lo que creen conveniente. En el alfabeto maya, por ejemplo, se representa la importancia dada por el obispo Diego de Landa, en cabeza de la iglesia, a la escritura alfábética, no obstante, este hecho fue un saqueo y ocasionó una pérdida invaluable de gran parte de la cosmogonía maya, uno de los pueblos ancestrales más representativos de Abya-Yala.

Sin embargo, hoy día, al obispo de Landa se le agradece tener un alfabeto maya, sin la comprensión del trasfondo político, cultural y epistémico de sus actos.

Actos como estos han generado técnicas de dominación, como el distanciamiento, la jerarquización y la exclusión, que han implicado la subordinación de sujetos, prácticas y saberes. En el caso planteado anteriormente se observa, por ejemplo, no la propuesta de Diego de Landa, sino la separación de los sujetos de los códigos originales establecidos por el pueblo ancestral; en la jerarquización, como técnica que realza la importancia del alfabeto maya creado por el obispo, aun con la invaluable pérdida de conocimientos que este hecho conllevó; y en la exclusión, como un acto de supresión de un legado ancestral ocasionado por la quema de los códices. Muchas otras situaciones de este tipo han implicado que la lectura y la escritura sean sometidas a técnicas de dominación que, usualmente, son vistas sin mayor asombro o preocupación por hombres y mujeres.

Sin embargo, la lectura, la escritura y la oralidad, en el campo de la lectura y las bibliotecas, pueden procurar técnicas de igualdad, para lo cual es fundamental recurrir a un lenguaje intercultural decolonial de la lectura que nos permita no solo comprender la ausencia de información y pérdida de la memoria y saberes, sino también buscar alternativas y propuestas bajo una perspectiva Sur, para la recuperación de nuestra herencia histórica y cultural.

Una herencia histórica que demuestra que en Abya-Yala, en la época de la colonia, se ejecutó uno de los más grandes genocidios de la humanidad. Tan solo en México y Centroamérica más de cinco millones de indígenas fueron masacrados, sin contar el resto del continente. La quema de códices incas, mayas, aztecas, y la pérdida de información, ha sido sistemática, dejando a la lectura y la escritura una única posibilidad: perpetuar la historia. No obstante, en la actualidad tenemos otras alternativas, y es pensar que a las tecnologías de poder subyacen técnicas de emancipación, como las nombra Therborn, y que estas se ubican en un lenguaje crítico emancipatorio de la lectura y la escritura. No obstante, para este apartado desarrollaremos estas técnicas de emancipación en perspectiva del lenguaje político intercultural, planteándolas como técnicas de decolonialidad que se concretan en mecanismos de igualdad, en procura, como lo hemos dicho anteriormente, de la producción de conocimientos otros y de nuevos modelos de análisis, conceptualización y pensamiento que tienen un uso estratégico y político en busca del buen vivir, de la equidad y de la justicia. De hecho, es posible planear la existencia de mecanismos de igualdad, opuestos a los de desigualdad, los cuales se concretan en el lenguaje político intercultural decolonial, materializando la decolonialidad, y que tienen entre sus propósitos propiciar relaciones menos jerárquicas y más equitativas entre los sujetos, saberes y prácticas. Uno de estos es la aproximación, en contraste con el distanciamiento.

Therborn (2015) plantea que la aproximación es un mecanismo de igualdad dado por una de “las más importantes aproximaciones sistémicas: la acción afirmativa, también denominada discriminación positiva” (p. 66). Es fundamental reconocer en este mecanismo de desigualdad la contracara del distanciamiento, una vez que puede considerarse como el resultado de un entramado de intencionalidades, recursos y sujetos dentro de un sistema particular, tomando como punto de partida el trabajo comunitario, por lo cual la acción afirmativa respecto a una práctica particular se convierte en una acción colectiva referida a un *nosotros*, partiendo de la comprensión de:

- Fines. El sentido de la acción que se emprende.
- Medios. Las posibilidades de la acción.
- Ambientes. El territorio, el campo en que tiene lugar la acción.

Es imperante que las acciones afirmativas no se aborden como meras transferencias de recursos e información; puesto que como lo plantea Góngora (2014), una de las consecuencias de esta visión es la gestión de recursos y acciones de arriba hacia abajo, invisibilizando décadas de luchas y de movimientos sociales. Además de limitar las acciones a una categoría étnico racial, lo cual puede llevar a entenderla como “una política identitaria que recurre precisamente a la raza, la reafirma y disciplina bajo sus propios condicionamientos y lógicas” (Góngora, 2014, p. 42). Esto implica configurar las acciones afirmativas bajo epistemologías que sean coherentes con el territorio. Para el caso de América Latina, una propuesta es partir de epistemologías del Sur, pues de lo contrario estas se fundarían en una identidad etnoracial, tribal, atrasada y primitiva; lo cual perpetúa imaginarios y estereotipos de inferioridad, debilidad y segregación, y replica la acción afirmativa a partir de una tradición basada en un saber experto, que en este campo tiene como referente principal a Estados Unidos, a partir del surgimiento del movimiento de derechos civiles en este país, aun cuando se tardó tres lustros más que la India –y cien años contados a partir de la proclamación de emancipación de Lincoln– en generar un consenso democrático respecto a la segregación racial, por lo cual sus acciones positivas fueron posteriores a las desarrolladas y propuestas en otros lugares del mundo.

Así, la acción afirmativa, como material empírico del mecanismo de igualdad, es una aproximación que debe ser pensada, en este caso, bajo un marco analítico decolonial, tratando con cuidado el por qué y para qué de las acciones, ya que considerarlas como medidas reparativas, compensatorias o paliativas puede llegar a convertirlas en una forma de discriminación, de segregación. Un aspecto importante en la reflexión y preguntas a la implementación de acciones positivas es la posibilidad de pensar alternativas otras en relación con estas, que provengan de las organizaciones de base, de los movimientos sociales y que sean reconocidas y legitimadas por la sociedad, convirtiéndose en acciones colectivas centradas en una esencia comunitaria.

De acuerdo con Alzate (2012):

Las acciones colectivas se definen como un ejercicio político y social [...] que busca el logro de demandas comunes. Sin embargo, su sentido es más profundo que la simple visión instrumental de la acción, por ello las acciones colectivas, de acuerdo con el aporte ya clásico de Alberto Melucci (1996) a la definición del tema, construyen sistemas emergentes de cultura política que se entrelazan con la vida diaria, proveen nuevas expresiones de identidad y van en oposición directa al orden dominante (p. 117).

En el campo de la lectura, la escritura, la oralidad y las bibliotecas, para hacer alusión al mecanismo de aproximación, se parte de la afirmación de Mires (2015), en la cual se evidencia una configuración del lenguaje pensada para un hombre europeo, blanco, letrado. De este modo, el proyecto moderno en que se instauraron las prácticas LEO, y que institucionalizó la biblioteca, desconoce a otros que no son validados por el proyecto: los subalternos, aquellos que no clasifican como blancos y que desconocen el código escrito; o que incluso, cuando lo conocen, no hace parte significativa de su vida. Son estos otros quienes han promovido e incentivado otros modos de comprender, habitar y construir la sociedad, la biblioteca, a partir de acciones que buscan generar una aproximación a eso que se distanció de las comunidades.

De este modo, y en palabras de Alzate (2010), esa mirada por el nosotros se genera en las acciones colectivas como un modo de:

Resistencia civil que se produce cotidianamente, presupone que es en el espacio de acción de los distintos actores colectivos donde se recrean y disputan cotidianamente las relaciones hegemónicas de dominación. A su vez, los actores colectivos están permanentemente en un proceso de incorporación, de reivindicaciones sociales, políticas, culturales, que se van constituyendo en proyectos colectivos de futuro, proyectos a partir de los cuales es posible la diversidad y transformación de las situaciones de exclusión y el reconocimiento de las múltiples diferencias concebibles de identidad colectiva y de luchas por los derechos vulnerados (p. 69).

En relación con la tesis, este distanciamiento puede darse considerando solo dos, de varios, elementos: lo que se lee y los sujetos. Inicialmente, existe un distanciamiento de la cultura oral y una aproximación casi que exclusivamente a una cultura letrada y a un canon literario eurocentrónico. Y en términos de sujetos, no se considera en las prácticas LEO en la biblioteca un enfoque diferencial que permita realizar prácticas contextualizadas con los sujetos, en relación con sus saberes y sus territorios. Así que la aproximación evidenciada en la dimensión comunitaria de las acciones colectivas se convierte, en términos de Escobar (2016), en “otra manera de entender y organizar la

sociedad y vivir la vida [...] es una propuesta alternativa a la sociedad individualista" (p. 31); por esto incluye todo un tejido de complementariedades, reciprocidades, autonomías e interculturalidades que comprenden, para el caso de las comunidades rurales, las relaciones con las comunidades urbanas y transnacionales y, por supuesto, con los no-humanos. La comunidad vincula cuerpo, espacio, memoria y movimiento dentro de una visión cíclica y dinámica donde se ancla el vivir bien (Escobar, 2016).

Así que pensar en la implementación de acciones colectivas en las bibliotecas es una alternativa para aproximarse a una propuesta que establece la constitución de bibliotecas como espacios que surjan en la base, y de acuerdo con los intereses y necesidades del territorio y sus actores, y no solo como dispositivos estructurados por quienes deciden qué se debe leer, definiendo de antemano el propósito de esa lectura. Esto implica, necesariamente, lecturas, escrituras y oralidades plurales. De esta manera, lo comunitario es la esencia de la acción y se constituye en el regreso a la ancestralidad y a la recuperación de modos de relacionamiento milenarios. Lo comunitario se establece como una posibilidad de resistencia y re-existencia, y con ello brinda la opción de otros modos de leer y escribir.

La aproximación entonces puede permitir, entre otras cosas:

- Repensar la institucionalidad de la biblioteca más allá de la transformación de sus servicios programas y colecciones –aun cuando estas deban transformarse–, en procura de la reinención de la biblioteca como un espacio de la memoria, un territorio en el cual las trasformaciones sociales tengan lugar.
- Cambios en las políticas públicas de biblioteca, lectura, escritura y oralidad, ampliando la comprensión de la biblioteca y en virtud de sus funciones sociales y su inmenso potencial en la reducción de las desigualdades sociales.
- Nuevas comprensiones del lugar y modos de relacionamiento de los bibliotecarios y lectores, como agentes activos que se apropián de los espacios culturales, de la memoria y se constituyen como ciudadanos, no solo en virtud del acceso a la información o de las prácticas de LEO en que participan, sino también por la posibilidad de interacción entre ellos mismos, lo cual podría llevarles a un reconocimiento de la sociedad, en términos de la pluralidad, diversidad y diferencia, que no dividen sino que enriquecen.
- Hacer de la biblioteca un territorio de la experiencia, de encuentro con otros y con sus experiencias, un espacio de la memoria viva que va más allá de los servicios y las colecciones, pues estas solo se constituyen como recursos, como medios para la educación, la cultura y la vida.
- Ampliar la mirada de las colecciones bibliográficas para aproximarse a la producción en cultura escrita de creadores no europeos o anglosajones, con el fin de generar una

mirada crítica e histórica que nos permita recuperar las raíces de Abya-Yala. Ensanchar la mirada de los recursos bibliográficos no solo implica ampliar colecciones, sino dar lugar a otras formas de comprender y conocer el mundo.

- Aproximarse a lecturas y escrituras plurales con el fin de establecer la lectura, la escritura y la oralidad como correlatos y reconocer la riqueza cultural que habita en la tradición oral milenaria de Abya-Yala, lo cual significa reconocer bibliotecas humanas, libros vivos, memorias emergentes y narrativas diversas más allá del código alfanumérico.
- Hacer uso de enfoques territoriales y diferenciales para aproximarse a la realidad social y al contexto que responde la biblioteca, con el fin de no homogeneizar el saber y revolucionar saberes eurocéntricos y coloniales.
- Generar una aproximación a las comunidades que habitan la biblioteca, y con ello una redistribución de recursos, para crear procesos y prácticas LEO diferenciadas que vayan en procura de la igualdad. Es importante recordar que “la desigualdad es una diferencia que viola alguna norma/supuesto de igualdad (no necesariamente explícita y clara, derivada de lo que se tiene en común. Así las diferencias pueden coexistir tanto con la igualdad como con la desigualdad” (Therborn, 2015, p. 44). Esto último con el propósito de recuperar el valor de lo comunitario como elemento esencial en la disminución de las desigualdades sociales y, por derivación, en el buen vivir.

Ahora bien, el mecanismo de inclusión opuesto, obvio de la exclusión, como lo plantea Therborn (2015):

Abre la admisión de miembros, otorga derechos a quienes estaban excluidos y sustituye las barreras de la exclusión por reglas contra la discriminación. Las jerarquías pueden ser desmanteladas o niveladas [...] la inclusión es tal vez el más extendido de los mecanismos para generar igualdad (pp. 66 y 67).

Este se hace evidente en la razón de ser de las bibliotecas públicas como un espacio abierto a toda la ciudadanía, o en ideas como la garantía de acceso a la información sin restricción.

No obstante, al igual que con el mecanismo de distanciamiento, en el de exclusión ocurren hechos en relación con los sujetos y las colecciones que implican desigualdad. Si bien la biblioteca es un espacio abierto a toda la ciudadanía, en las colecciones se excluyen cierto tipo de materiales bibliográficos; y las colecciones de información local, aunque puedan existir, no son relevantes. Se excluyen, en su mayoría, materiales que no hacen parte de la cultura escrita y de un circuito de circulación formal de la información. Así mismo, tener las puertas abiertas de la biblioteca no garantiza que todos los sujetos se sientan representados en esta, ya sea en colecciones, programas o en el mismo

espacio, pues la biblioteca actúa como un dispositivo cultural de disciplinamiento en el cual se plantea un modo de comportamiento, de ser y pensar.

La inclusión de enfoques, servicios, programas y espacios puede generar alternativas en pro de la reducción de las desigualdades sociales, como:

- Realizar la formulación de programas y servicios con los sujetos permite incluir en el proceso real a las personas que serán sus usuarias, partiendo de un reconocimiento de sus necesidades y experiencias.
- Incluir en las colecciones información local, al mismo nivel que la colección, implica generar un reconocimiento y articulación de los saberes propios del contexto donde se ubica la biblioteca.
- Incluir en la programación y en los servicios actividades con un enfoque diferencial, lo que posibilita la inclusión de grupos poblaciones en situación de vulnerabilidad y que no hacen parte de la biblioteca y sus actividades.
- Hacer de la oralidad un correlato de la lectura y la escritura, incluyendo estas en las actividades de formación de lectores, de promoción de lectura y de animación a la lectura.

Sumados a la inclusión y la aproximación, la redistribución y rehabilitación, como mecanismo de igualdad, se opone a:

La explotación, la cual se ha vuelto un rasgo masivo del capitalismo contemporáneo avanzado [...] en el ámbito existencial, el concepto correspondiente suele ser la rehabilitación, por lo general con pedido de disculpas a la víctima o descargo autocritico, y a veces una compensación económica (Therborn, 2015, p. 67).

Este mecanismo de desigualdad es la respuesta al aprovechamiento descarado de recursos y sujetos, considerado como la peor forma de desigualdad, ya que implica el desconocimiento de los derechos fundamentales de los sujetos.

En términos de la tesis, la redistribución, como mecanismo de igualdad, teje sus relaciones con la noción de redistribución planteada por Nancy Fraser, que la vincula al reconocimiento. Es importante mencionar que la redistribución-reconocimiento tiene diversos propósitos, entre los cuales está: contribuir a posicionar las luchas sociales contemporáneas, con el ánimo de disminuir la explotación y facilitar normas de justicia que permitan generar procesos de reivindicación. No obstante, para ello es fundamental tener en cuenta que al momento de plantear acciones para materializar este mecanismo de igualdad hay unos mínimos a considerar:

- Un punto de vista empírico, anclado a la realidad.
- Tener en cuenta el lugar de la cultura en la sociedad capitalista.

Otro propósito es el de reconocer la realidad y el contexto económico-político en el que cada situación transcurre, como un punto de partida fundamental para identificar que hay dos elementos de subordinación subyacentes a la sociedad capitalista: estratificación de clases (mecanismos económicos) y jerarquía de estatus (patrones institucionalizados de valor cultural), lo cual ocasiona brechas entre el estatus y la clase social. Para esta explotación la jerarquía de estatus es clave una vez que está en términos de lectura, escritura y bibliotecas, y se encuentra ligada a una cultura ilustrada, a una cultura letrada.

No es gratuito que el mayor grado de explotación en la sociedad se dé en los sectores con menores ingresos y bajas tasas de alfabetización. Incluso, en comunidades que saben leer y escribir, pero de un modo funcional; es decir, que sus prácticas fueron intencionadas en un lenguaje político funcional liberal de la lectura. Así que se vuelve fundamental, en este mecanismo de igualdad, la promoción de una alfabetización crítica, de una alfabetización política, que como lo plantean diversos teóricos de la pedagogía crítica vaya en procura de un proceso de concientización intencionado a la existencia de una sociedad más justa, equitativa y coherente con la realidad.

Lo anterior a sabiendas de que actualmente las políticas públicas trabajan en dos frentes separados: la diferencia y el reconocimiento de la diferencia, y la distribución justa de recursos y riquezas. Y aun cuando no siempre ambas están ligadas directamente sí es cierta la necesidad de reconocer las poblaciones, para que estas puedan generar procesos de redistribución.

Particularmente, en el caso de la biblioteca como dispositivo cultural y las prácticas LEO, que en esta se implementan, se vuelve necesario el desarrollo de propuestas y programas en pro de la formación en una alfabetización crítica. Si ya se cuenta con el reconocimiento de los sujetos y los recursos se hace imperante una redistribución de los mismos, para garantizar un trato equitativo. De este modo, el mecanismo de redistribución se articula con los procesos de reorganización de los recursos, programas y servicios, con la esperanza de garantizar otras formas de acceso al conocimiento y a la cultura, que vayan en pro de ampliar el capital cultural y no solo de perpetuar uno hegemónico.

## **Desjerarquización**

Este mecanismo de igualdad es el opuesto a la jerarquización, y se refiere a la insistencia presente “en las organizaciones formales, desde las empresas hasta las iglesias, desde las universidades hasta los partidos políticos, de la democratización” (Therborn, 2015, p. 66); sinónimo de la necesidad de un pensamiento correlacional y descentrado de un orden jerárquico de “estamentos o castas, con una división principal entre intelectuales, guerreros, comerciantes/artesanos y agricultores” (Therborn, 2015, p. 64). En relación

con el campo de las prácticas LEO y la biblioteca, los procesos de jerarquización surgen inevitablemente con el saqueo cultural sistemático realizado en América Latina.

La jerarquización, de la mano de los demás mecanismos de desigualdad, ha implicado procesos recurrentes de eliminación de la memoria, que posibilitan perpetuar en el pódium a la cultura escrita. El caso de la eliminación de la memoria azteca es uno, entre muchos, de los hechos que lo reflejan.

En el año 1530, en Tetzcoco, Zumárraga hizo una hoguera con todos los escritos e ídolos que consiguió de los mexicos. El apasionado Fray Servando Teresa de Mier escribió: "Al primer obispo de México se le antojó que todos los manuscritos simbólicos de los indios eran figuras mágicas de hechicería y demonios y se hizo un deber religioso de exterminarlos por sí y por medio de los misioneros, entregando a las llamas todas las librerías de los aztecas, de los cuales solo la de Tetzcoco, que era su Atenas, se levantaba tan alta como una montaña, cuando de orden de Zumárraga la sacaron a quemar" (Báez, 2008, p. 69).

Eliminando del contexto una valiosa tradición, para abrir espacio a la cultura escrita.

Esto aun a sabiendas de la relevancia que tenía la palabra hablada para esta comunidad ancestral, y del valor que le daban a los procesos de formación y transmisión de saberes, reflejado en un antiguo poema azteca consignado en el manuscrito *Cantares mexicanos*, citado por Romero Frizzi (2003):

Yo canto las pinturas del libro

Lo voy desplegado

soy cual florido papagayo

hago hablar a los códices

en el interior de la casa de las pinturas (p. 80).

Así se fue generando una división entre los civilizados y los indios, en relación con el tipo de escritura y lectura de cada pueblo, pero satanizando la de esta tierra fértil y en profundo florecimiento. La jerarquización de estas prácticas, de los mitos, de las formas de transmisión de la cultura generó tensiones que persisten en relación con los procesos de alfabetización, de aprendizaje de otras lenguas y, por supuesto, que incidió en la biblioteca y en sus prácticas, en la relevancia dada a la escritura y a un tipo particular de colección.

Actualmente, el reto mayor es desjerarquizar estas ideas para aproximarse a otros modos de leer y escribir, a incluir diversos textos, sujetos y saberes, a la redistribución

de recursos. Este mecanismo de igualdad podrá ser viable a la vez que todos los demás se llevan a cabo, así es posible plantear que de hecho es el punto de partida para los tres anteriores. Así, los mecanismos de igualdad intencionados a la decolonialidad son una posibilidad para concretar y vivificar un lenguaje intercultural decolonial de la lectura, la escritura y la oralidad, puesto que, de lo contrario, el lenguaje político se quedaría en el discurso, en el lugar de enunciación y en un deseo utópico y no realizable. Se hace urgente que este lenguaje político encuentre modos para implementarse que, en este caso, son los mecanismos de igualdad.

La aproximación, inclusión, redistribución y desjerarquización son alternativas para que los modos y formas de producción de conocimientos sean decolonizados, y se propicien procesos de recuperación de la memoria que apunten a la decolonialidad del ser a través del acceso a otro saber y del conocimiento propio, en diálogo con las cosmogonías del Sur.

### **Decolonialidad del ser a través del saber: la lectura, la escritura y la oralidad, y la biblioteca en una perspectiva decolonial**

Ahora que se han propuesto, en el marco de un lenguaje político intercultural decolonial, los mecanismos de desigualdad, queda establecido, en la tesis, el propósito fundamental de las prácticas de LEO, el cual es la decolonialidad, una vez que estas tecnologías de poder se hayan implantado en la sociedad a través de la cultura escrita, colonizando el ser a través del saber. La biblioteca ha sido un lugar fundamental para este fin. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, estas tecnologías de poder pueden ser también entendidas a través de mecanismos de igualdad, que se evidencian en tecnologías decoloniales, es decir, en prácticas de LEO decoloniales.

Para exponer el modo en el que dicha alternativa puede ser viable es fundamental partir de la comprensión de la colonialidad, la cual se:

Refiere a un “patrón de poder” que opera a través de la naturalización de jerarquías raciales y sociales que posibilitan la reproducción de relaciones de dominación territoriales y epistémicas que no solo garantizan la explotación por el capital de unos seres humanos por otros a escala mundial, sino que también subalternizan y obliteran los conocimientos, experiencias y formas de vida de quienes son así dominados y explotados (Restrepo y Axel, 2010, p. 15)

Así, la lectura y la escritura –en un inicio– son unas de las principales tecnologías que usa el proyecto colonizador e invasor para someter a las comunidades a este, a través de la evangelización, la quema y destrucción masiva de objetos culturales de las comunidades, la instauración de un código alfanumérico para leer y escribir y la implantación

del libro como objeto cultural asociado a una cultura civilizada y letrada. Este proceso de colonialidad influye en diversos espacios íntimos y públicos de los sujetos, manifestándose en los diversos tipos de colonialidad que plantean los teóricos del proyecto Modernidad/Colonialidad.

El patrón de poder que da lugar a los diversos tipos de colonialidad, y con ello a la aplicación de tecnologías de poder coloniales:

Es articulado por vez primera con la Conquista de América. Un planteamiento que encontrará su continuismo teórico y su culminación en el siglo XIX con el evolucionismo, que supone la clasificación jerárquica y la taxonomización social del otro no sólo por sus rasgos fenotípicos sino también por sus descubrimientos mentales y culturales (Quijano, 2000a, p. 203).

Los cuales, en el caso de Latinoamérica, fueron saqueados, reescritos y reorganizados. En términos de Báez (2008) se llevó a cabo un sistemático proceso con tres fases:

- Resquebrajamiento de la memoria sometida.
- Incorporación forzosa de la cultura dominante.
- La supervivencia elaboró las estrategias de resistencia e integración híbrida.

Estos hechos implicaron el uso exhaustivo de tecnologías de poder, que los invasores poseían al igual que los nativos, sin embargo, se diferenciaban en su sentido y usos, pues sería irreverente pensar que en Latinoamérica no existía la escritura, cuando en el continente existen culturas ancestrales con prácticas de conservación de información más antiguas que las conocidas en occidente, como la caral<sup>5</sup>.

Así, en términos de lectura y escritura, se implantaron prácticas que llevaron a la colonialidad del ser, la cual, según Escobar (2005):

La dimensión ontológica de la colonialidad, en ambos lados del encuentro [...] un exceso ontológico que ocurre cuando seres particulares se imponen sobre otros, y además encara críticamente la efectividad de los discursos con los cuales el otro responde a la supresión como resultado del encuentro (p. 35).

Y en términos de la oralidad, esta fue casi erradicada en prácticas de homogeneización de la lengua y el lenguaje, como la prohibición de la tradición oral y de las lenguas ancestrales. Supresión evidenciada en diversos actos de manipulación, quema, desarticulación o

---

5. La cultura caral surgió en Perú entre el año 3 000 y 1 800 a. de C. Se encontraba al nivel de pueblos como el egipcio, el mesopotámico o el hindú. Mientras en ciudades como Egipto se trabajaba fuertemente en la construcción de las pirámides, y se consolidaron poblados en Mesopotamia, aproximadamente en el año 2 550 a. de C., la cultura caral construyó un centro urbano monumental, considerado, hoy en día, como la ciudad más antigua del continente americano: la ciudad sagrada de Caral-Supe.

censura. En el caso de la oralidad y las lenguas, según especialistas, “hubo mil setecientas cincuenta leguas antes de la llegada a América de los europeos y la implantación obligatoria de seis idiomas importados causó la extinción de mil lenguas” (Báez, 2008, p. 43). El lenguaje como objeto colonial implicó, imperativamente, la instauración de procesos de vasallaje y subordinación. Con la pérdida de las lenguas la producción cultural de Latinoamérica se vio golpeada, hecho evidenciado en las colecciones que habitan las bibliotecas y en la poca presencia de las comunidades ancestrales en espacios bibliotecarios.

En Colombia, para el caso de lenguas, se cuenta con la ley 1381 de 2010, que busca procurar el reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos del país, que son aproximadamente ochenta, incluyendo indígenas, criollos y room. Esta riqueza implica preguntarse cómo estas se relacionan con la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, y para el caso de la tesis, la cual fue realizada en Medellín con el Sistema de Bibliotecas Públicas del municipio, recordando que a este han llegado, en las últimas tres décadas, representantes de diversas comunidades ancestrales del país.

Si bien en Colombia hay bibliotecas en resguardos indígenas, en el caso del país responden a un modelo bibliotecario propuesto por el Ministerio de Cultura, en cabeza de su Red Nacional de Bibliotecas, quien ha desarrollado en los territorios equipamientos culturales, no siempre estas se encuentran en diálogo con el contexto. Dichos espacios no fueron, la mayoría de las veces, gestados en el seno de las comunidades, aun cuando el esfuerzo de la Red está en pensar bibliotecas para cada territorio de acuerdo con sus características particulares. Así se produce la colonialidad del ser. En el caso del país, en los últimos años, la coordinación de la Red Nacional ha desarrollado diversas estrategias para generar un diálogo articulado a los procesos de las comunidades, y para fortalecer la biblioteca en la comunidad, evidenciado en pasantías a bibliotecas públicas del país, en el desarrollo de colecciones en las lenguas de las comunidades y en proyectos como las bibliotecas rurales. Acciones como estas buscan incidir favorablemente en la colonialidad y deben potenciarse continuamente.

Ahora bien, en términos de lectura y escritura las circunstancias son similares. Narra Fernando Báez (2012) que en 1519, cuando Hernán Cortés visitó los pueblos de Cozumel destruyó una gran colección de textos. En términos de los cronistas: “Nada de esta enigmática biblioteca se preservó” (p. 63), dando así muerte a la escritura mexica. Equivalente a este hecho es la destrucción, por parte de Diego de Landa, de los códices mayas y la implantación de un sistema de escritura planteado por el mismo. O los sanguinarios actos de Francisco Pizarro en relación con los incas y la destrucción de sus ídolos y escritura en cuerda –quipus–, presentados por Charles C. Mann como:

Los documentos escritos en tres dimensiones más antiguos del mundo (el braille es una traducción de la escritura sobre el papel), y son los únicos que emplean un sistema de información codificada que al igual que los sistemas de codificación que se emplean hoy en día en el lenguaje informático, se estructuraba primordialmente como un código binario (Báez, 2008, p. 81).

Los casos de cómo la destrucción de las prácticas LEO llevó a los invasores a sus procesos de colonización son innumerables; sin embargo, estas mismas prácticas, en un lenguaje intercultural decolonial, poseen una potencia invaluable en la constitución de un orden social que implica necesariamente la reducción de las desigualdades sociales a través del acceso a la historia, a un capital cultural que, lamentablemente, no se encuentra en nuestro territorio. Una parte considerable de la memoria del continente, proveniente de los pueblos originarios, y concretada en objetos culturales, está en territorios distantes; el Códice Mendocino está en la Universidad de Cambridge. En la Biblioteca Nacional de París hay diferentes códices como el Xólotl, Tlotzin, Tolteca-Chichimeca, Ixtlilxóchitl, entre otros. Así, el robo, despajamiento y desplazamiento de la memoria de Abya Yala fue y sigue siendo un hecho; se ha trasladado fuera de Latinoamérica y arrebatado a los pueblos que la preservan, contribuyendo a que los procesos de colonialidad del ser sigan su tránsito y se continúe y perpetúe la colonización del saber, la amnesia histórica.

La colonización del ser desencadena lo que conocemos como colonialidad del saber, la cual, de acuerdo a Baquero, Caicedo y Rico (2015) retomando a Walsh (2007):

Es solo una de las esferas que permiten entender la dinámica de la colonialidad como eje estructurador de las relaciones sociales, que han permitido el dominio de occidente sobre el resto del mundo; esta hace referencia a la imposición del eurocentrismo como la única forma de conocer el mundo, es decir, la colonialidad del saber implica la negación de la producción intelectual alter (indígena, afro, chicana, femenina, etcétera) como conocimiento (p. 79).

Así, la colonialidad del ser se consiguió bajo la imposición de un saber, una forma única de ver el mundo, y se instauraron instituciones para garantizar su supervivencia como las bibliotecas, dando lugar a la colonialidad del poder. No obstante, la lectura y la escritura como tecnologías de poder, que promovieron la colonialidad, son también tecnologías que en el marco de un lenguaje político intercultural decolonial aportan la configuración de acciones y estrategias en procura de la decolonialidad del ser.

Estas requieren, como ya se ha planteado insistentemente, generar una relación cooperativa con la oralidad, y recurrir a ella para evidenciar y posibilitar el conocimiento de una historia que diversos estudiosos de Latinoamérica se esfuerzan en reconstruir. Aquí la biblioteca juega un rol fundamental, lo cual implica la necesidad de pensar una biblioteca otra, una biblioteca intercultural, un dispositivo cultural decolonial, haciendo de este “un centro cultural, una

alternativa donde convergen diversas formas de pensar, creer, imaginar y concebir el mundo; donde tanto la cultura escrita como cultura hegemónica existe, pero donde también es posible que la palabra habite en todas sus manifestaciones" (Duque, 2015, p. 18), con lo cual es inevitable plantear que las tecnologías de poder y los dispositivos culturales son una posibilidad inminente de entender que la comprensión del mundo abarca más mitos, ritos y rituales que los occidentales, lo que nos implica comprender que aun cuando las bibliotecas tienen su surgimiento en occidente, y su institucionalización en el proyecto moderno, existe la posibilidad de pensar y proponer propuestas bibliotecarias propias. Y que las diversas alternativas que nos ofrece una perspectiva intercultural decolonial, para transformar teórica y prácticamente, no deben ser monopolizadas por una teoría en general, como lo plantea De Sousa (2011).

## Referencias

- Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica*, 26(73), 249-264. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732011000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732011000200010&script=sci_arttext)
- Álvarez, D. (2003). Exploración de las relaciones entre la lectura, formación ciudadana y cultura política: una aplicación a las propuestas de formación ciudadana de las escuelas de animación juvenil (Medellín) (Tesis de Maestría, Universidad de Antioquia, Medellín). Recuperado de [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/tesis/didier\\_alvarez/didier\\_alvarez.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/tesis/didier_alvarez/didier_alvarez.pdf)
- Alzate, M. L. (2010). El discurso hegemónico sobre las acciones colectivas de resistencia civil. Casos comunes 8, 9 y 13 de Medellín. *Estudios Políticos*, (36), 67-93. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263842.pdf>
- Alzate, M. L. (2012). Acciones colectivas frente a la violencia. Disquisiciones a partir de un estudio de caso: Comuna 13 de Medellín (Colombia). *Revista Forum*, 1(3), 11-130. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32376/32390>
- Báez, F. (2008). *El saqueo cultural de América Latina: de la conquista a la globalización*. Barcelona: Debate.
- Báez, F. (2012). *Maravillas perdidas del mundo. Breve historia de las grandes catástrofes culturales de la civilización*. México: Océano.
- Bakhtin, M. (1965). *Rabelais y su mundo*. Austin: Universidad de Texas.
- Baquero, S., Caicedo, J. y Rico, J. (2015). Colonialidad del saber y ciencias sociales: una metodología para aprehender los imaginarios colonizados. *Análisis Político*, 85, 76-92. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v28n85/v28n85a04.pdf>
- Civallero, E. (2004). Bibliotecas indígenas: un modelo teórico aplicable en comunidades aborígenes argentinas (Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba). Recuperado de <https://www.aacademica.org/edgardo.civallero/118.pdf>

- Civallero, E. (2005). Primitive peoples, civilized peoples: ideologies underlying documental languages. Recuperado de <https://www.aacademica.org/edgardo.civallero/88>
- Civallero, E. (2006a). Voces en el silencio. *Biblios*, 7(25/26), 1-10. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2170715.pdf>
- Civallero, E. (2006b). Quebrando el silencio. *Bibliotecas, archivos y tradición oral. Código*, 2(2), 27-35.
- Colom. J. (2007). *Educación. República y nueva ciudadanía (ensayo sobre los fundamentos de la educación cívica)*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (2004). ¿Qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de una educación propia. Popayán: CRIC. Recuperado de <http://www.docentes.unal.edu.co/cminanabl/docs/libropebi.pdf>
- Cuevas, P. (2013). Memoria colectiva: hacia un proyecto decolonial. En C. Walsh (Ed.), *Pedagogías decoloniales. Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y revivir. Tomo I* (pp. 69-104). Quito: Abya-Yala.
- De Sousa, B. (2011). Introducción: las epistemologías del Sur. En VV. AA. *Formas-Otras: saber, nombrar, narrar, hacer* (pp. 9-22). Barcelona: CIDOB. Recuperado de [https://www.cidob.org/content/download/63226/1958901/version/1/file/09-22\\_INTRODUCCION%20DE%20BOAVENTURA%20DE%20SOUSA%20SANTOS.pdf](https://www.cidob.org/content/download/63226/1958901/version/1/file/09-22_INTRODUCCION%20DE%20BOAVENTURA%20DE%20SOUSA%20SANTOS.pdf)
- Deleuze, G. (1990). ¿Qué es un dispositivo? En VV. AA. Michel Foucault, filósofo (pp. 155-163). Barcelona: Gedisa.
- Duque, N. (2015). *Rememorando el viaje: sistematización experiencia viva Programa de Educación Lectora Intercultural (PELI)*. Medellín: Secretaría de Cultura Ciudadana - Grupo de Investigación Diverser.
- Dussel, E. (2012). *Filosofía política de América Latina*. Conferencia, Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Escobar, A. (2005). *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Escobar, A. (2016). *Autonomía y diseño: la realización de lo comunal*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Fals-Borda, B. (1970). *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. México: Nuestro Tiempo.
- Flecha, R. (1990). *La nueva desigualdad cultural*. Barcelona: El Roure.
- Foucault, M. (1991). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona: Paidós.
- Freire, P. y D. Macedo. *Alfabetización. Lectura de la palabra y lectura de la realidad*. Barcelona: Paidós.
- Giroux, H. (1989). Introducción: la alfabetización y la pedagogía de la habilitación política. En P. Freire y D. Macedo. *Alfabetización. Lectura de la palabra y lectura de la realidad* (pp. 25-50). Barcelona: Paidós.

- Góngora, M. (2014). Geopolíticas de la identidad: la difusión de las acciones afirmativas en los Andes. *Universitas Humanísticas*, (77), 35-69. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.UH77.gdli>
- Gramsci, A. (2000). *Cuadernos de la cárcel y otros textos*. La Habana: Instituto Cubano de Investigación Cultural (Cubarte).
- Lienhard, M. (1989). *La voz y su huella. Escritura y conflicto étnico-social en América Latina 1492-1988*. La Habana: Casa de las Américas.
- Lincoln, Y. y Guba, E. (1994). Paradigmatic controversies, contradictions and emerging confluences. Recuperado de [https://sabinemendesmoura.files.wordpress.com/2014/11/gubaelincoln\\_novo.pdf](https://sabinemendesmoura.files.wordpress.com/2014/11/gubaelincoln_novo.pdf)
- Macedo, D. (1994). *Literacies of power: what americans are not allowed to know*. Boulder: Westview Press.
- Macedo, D. (2005). *Lengua, ideología y poder: la hegemonía del inglés*. Barcelona: Brao.
- Martí, J. (1891). Nuestra América. *Revista Ilustrada de Nueva York*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/14Marti.pdf>
- McLaren, P. (1995). *Pedagogía crítica y cultura depredadora: políticas de oposición en la era posmoderna*. Barcelona: Paidós.
- Melucci, A. (1996). *Challenging codes. Collective action in information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meneses-Tello, F. (2005). Bibliotecas y sociedad: reflexiones desde una perspectiva sociológica. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 28(2), 117-133.
- Meneses-Tello, F. (2008a). Servicios bibliotecarios para grupos vulnerables: la perspectiva en torno de las directrices de la IFLA y otras asociaciones. *Informação e Sociedade*, 18(1), 45-66.
- Meneses-Tello, F. (2008b). *Bibliotecas y Estado: una teoría política de las instituciones bibliotecarias* (Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México). Recuperado de <http://132.248.9.195/ptd2008/noviembre/0636036/Index.html>
- Meneses-Tello, F. (2008c). *Bibliotecas e ideología en el marco del Estado II*. Recuperado de [https://www.ofaj.com.br/colunas\\_conteudo.php?cod=361](https://www.ofaj.com.br/colunas_conteudo.php?cod=361)
- Meneses-Tello, F. (2010). Bibliotecas y sociedad: interpretación en torno a la visión social bibliotecológica en el pensamiento de Judith Licea. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 33(2), 315-336.
- Meneses-Tello, F. (2013a). Bibliotecas y política: el paradigma político de la biblioteca pública. *Anales Documentación*, 19(2), 1-14.
- Meneses-Tello, F. (2013b). Bibliotecas y sociedad: el paradigma social de la biblioteca pública. *Investigación Bibliotecológica*, 27(61), 157-173.

- Meneses-Tello, F. y Licea de Arenas, J. (2005). El problema ideológico de la selección eliminación-destrucción de libros y bibliotecas. *Ciencias de la Información*, 36(2), 65-71. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1814/181417874004.pdf>
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales*. Madrid: Akal.
- Mires, A. (2004). *El libro como puente. Red de Bibliotecas Rurales de Cajamarca*. Recuperado de [https://issuu.com/docs\\_bibliotecasrurales.caj/docs/el\\_libro\\_como\\_un\\_puente](https://issuu.com/docs_bibliotecasrurales.caj/docs/el_libro_como_un_puente)
- Mires, A. (2009). *Encender lecturas sin apagar culturas*. Recuperado de [https://issuu.com/johnsonsotomontero/docs/encenden\\_lecturas\\_sin\\_apagar\\_cultur](https://issuu.com/johnsonsotomontero/docs/encenden_lecturas_sin_apagar_cultur)
- Mires, A. (2010). *Notas para una película sobre la Red de Bibliotecas Rurales de Cajamarca*. Recuperado de <https://vimeo.com/15828238>
- Mires, A. (2015). *Esa luz de más adentro*. Lima: Red de Bibliotecas Rurales de Cajamarca.
- Muddiman, D. (2000). *Open to all? The public library and social exclusion. Public library policy and social exclusion working papers* (pp. 16-25). Londres: The Council for Museums, Archives and Libraries.
- Quijano, A. (2000a). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América latina. En E. Lander (Comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). Buenos Aires: Clacso.
- Quijano, A. (2000b). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-System Research*, 11(2), 342-386. Recuperado de <http://jwsr.pitt.edu/ojs/index.php/jwsr/article/viewFile/228/240>
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Romero, M. A. (2003). *Escritura zapoteca, 2.500 años de historia*. México: CONACULTA. INAH.
- Soler, S. (2012). Representaciones de la escritura académica en contextos de bilingüismo e interculturalidad. *Signo y Pensamiento*, 62(XXXII), 64-80. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/signo/v32n62/v32n62a05.pdf>
- Therborn, G. (2015). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza.
- Therborn, G. (2016). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tubino, F. (2005). *La interculturalidad crítica como proyecto ético-político*. Ponencia presentada en el Encuentro Continental de Educadores Agustinos. Lima. Recuperado de <https://oala.villanova.edu/congresos/educacion/lima-ponen-02.html>
- Vivas, S. (2009). Vasallos de la escritura alfabética. Riesgo y posibilidad de la literatura aborigen. *Estudios de Literatura Colombiana*, 25, 15-34. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4040560.pdf>

- Volosinov, V. (2009). *El marxismo y la filosofía del lenguaje*. Buenos Aires: Godot.
- Walsh, C. (2002). La (re)articulación de subjetividades políticas y diferencia colonial en el Ecuador: reflexiones sobre el capitalismo y las geopolíticas del conocimiento. En C. Walsh, F. Schiwy y S. Castro-Gómez (Eds.), *Indisciplinar las ciencias sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Abya-Yala.
- Walsh, C. (2007). Interculturalidad, colonialidad y educación. *Revista Educación y Pedagogía*, XIX(48), 25-35. Recuperado de [http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265909654.interculturalidad\\_colonialidad\\_y\\_educacion\\_0.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265909654.interculturalidad_colonialidad_y_educacion_0.pdf)
- Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/294455989/Interculturalidad-Critica-y-Educacion-Intercultural>
- Walsh, C. (2105). Memoria colectiva, escritura y Estado. Prácticas pedagógicas de existencia afroecuatoriana. *Cuadernos de Literatura*, XIX(38), 79-98. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5228221.pdf>

### Cómo citar

---

Duque-Cardona, N. (2019). La desigualdad, un suceso no ajeno a la biblioteca: lectura, escritura y oralidad, tecnologías de poder como alternativas a la reducción de las desigualdades sociales. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 171-200. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74673>

# La escuela como institución y los imaginarios en disputa\*

Gerardo Romo-Morales\*\*

*Universidad de Guadalajara, México*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.79911>

## Resumen

El presente artículo discute el nivel imaginario-simbólico asociado a la educación en general y a la escuela en particular. Se argumenta que hay en este un enfrentamiento que hace disminuir la presencia de la modernidad más clásica, a favor de una visión relativista que posiciona como hegemónica la idea de la eficiencia en el marco del programa institucional de la empresa capitalista. Para ello, se hace un recorrido de la escuela como institución, desde su vinculación con el modelo eclesiástico del período Carolingio en el siglo IX, en Europa occidental, hasta la época actual. Se revisan sus características principales, su transcurso y modificaciones a lo largo de la historia, en la que se destaca la laicización de la misma. Se revisan entonces los imaginarios vinculados a la escuela, el lugar de lo funcional y simbólico-imaginario en la discusión de este dispositivo. Para finalizar, se señala como es que su esclarecimiento ayuda a entender el asunto educativo en general, el de la escuela y sus actores en particular.

**Palabras clave:** escuela; educación; empresa; institución; imaginario; modernidad.

---

\***Artículo recibido:** 16 de mayo de 2018 / **Aceptado:** 28 de agosto de 2018 / **Modificado:** 10 de septiembre de 2018. Los argumentos centrales de este artículo se presentaron como ponencia magistral, por invitación, en el Primer Congreso Nacional Organizado por el Observatorio Educativo de la Frontera Sur: “Discursos y contradiscursos de la Educación” en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México, en noviembre de 2017. El artículo forma parte del proyecto de investigación “Las instituciones de la modernidad”, y cuenta con financiación institucional de la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México).

\*\*Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (Madrid, España). Profesor investigador del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México). Últimas publicaciones: La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa (en coautoría) (2017). *Enfoques*, 15(26), 13-35 y El desarrollo como relatoría o prospectiva. Notas para América Latina (2017). *En Contexto*, 5(7), 49-71. Correo electrónico: gerardo.romo@gmail.com  <http://orcid.org/0000-0002-4453-9919>

## The School as an Institution and the Imageries in Dispute

### Abstract

This article discusses the imaginary-symbolic level associated with education in general, and schools more specifically. It is argued that at this level there is a confrontation that diminishes the presence of the most classic modernity, in favor of a relativist vision that positions, as hegemonic, the idea of efficiency within the framework of the institutional program of the capitalist enterprise. To achieve this, a historical tour of the school as an institution is made, from its connection with the ecclesiastical model of the Carolingian period in the nineteenth century in Western Europe, up to the present time. Its main characteristics are reviewed, as well as its course and major changes throughout history, which highlights its laicization. Then we review the imageries associated with the school, the place of functional and symbolic-imagery, in the discussion of this device. To finalize, it is pointed out how this clarification helps to better understand the educational issue in general, and that of the school and, more particularly, its actors.

**Keywords:** School; education; institution; capitalist enterprise; imaginary; modernity.

### La escuela

*Es en este sentido que la escuela, como la Iglesia, es una institución, porque instituye un sujeto arrancado de su propia naturaleza*  
(Dubet, 2007, p. 48)

A partir de los planteamientos de Durkheim (1982), el origen de la escuela moderna se asume vinculado con el modelo eclesiástico del Imperio carolingio, a partir del siglo IX, en Europa occidental. La Iglesia, en este contexto, estaba imbuida de ese espíritu de recuperación de la cultura clásica en diferentes ámbitos de lo que hoy llamaríamos vida pública. Este ánimo dio origen primero a la Ilustración y, como consecuencia, a la modernidad. En esta condición, resultaron indispensables, para ajustar la vida cotidiana a lo que hoy llamaríamos el programa institucional de la modernidad, ciertas transformaciones que operaron en diferentes ámbitos y con diferentes responsables (Dubet, 2006). A la Iglesia le correspondieron dos que fueron fundamentales: por una parte, defender el universalismo, en este caso el de Roma, contra la diversidad cultural que representaban las tribus bárbaras conquistadas y, por la otra, la generación de un sujeto nuevo con una disposición moral que fuera propia de todos los individuos y que correspondiera con la que se asumía era propia de Dios (Dubet, 2006).

El desarrollo de estos dos procesos vitales se vivió en la renovada escuela, bajo un modelo escolar que Durkheim (1982) llamó de *conversión*, es decir, que quienes pasaran por ahí en calidad de conversos modificaban su visión general del mundo, de los valores que les daban sentido como sujetos, y se generaba así una especie de consenso con todos los demás que se asumían como súbditos. Esto que aquí se relata en dos párrafos inició hace doce siglos y ha pasado por diferentes etapas. Sin embargo, así sea de manera breve, es importante mencionarlo porque señala el momento instituyente de un nuevo imaginario que persiste hasta nuestros días<sup>1</sup>. En esta larga transición, la iconografía de los espacios escolares podría observarse como una evidencia del vínculo de este proceso escolar con lo eclesiástico: los edificios son al inicio de esta etapa muy similares a las construcciones religiosas clásicas, la disposición de los espacios áulicos semeja a la disposición de los mismos en las iglesias, y el lugar del sacerdote y los fieles no cambia mucho: en lugar de bancas habrá mesabancos y en lugar de púlpitos tarimas.

En términos de etapas históricas, una de las primeras es en la que la escuela se concibe con un importante carácter sagrado; posteriormente le seguirán otras<sup>2</sup>. La segunda etapa, ya en plena modernidad –ese también largo período de la historia que se inicia en el siglo XVII y que se mantiene como hegemónico cuando menos hasta el final de la Primera Guerra Mundial–, tendrá como eje la secularización y laicización de los procesos escolares, y a los Estados-nación como principales operadores. El hecho de que se ubique como hito histórico un evento que se da a finales de la segunda década del siglo pasado no quiere decir que se plantee el asunto en términos dicotómicos y que, por lo tanto, a partir de ahí se hubiese terminado esa etapa. Se sugiere solo como el momento en el que el discurso que la sostiene se empieza a rebatir y poner en duda, donde aparecen algunas proposiciones críticas que le restan fuerza hegemónica, y entonces convive sincrónicamente con otros discursos e imaginarios efectivos de manera paralela.

---

1. En términos estrictamente escolares, estas escuelas de la alta edad media fueron también importantes en términos pedagógicos y curriculares, a partir de los procesos formativos que tenían una preocupación especial por rescatar y fortalecer el idioma latín, teniendo como elementos curriculares el Trivium (gramática, retórica y dialéctica, así como el Quadrivium (aritmética, geometría, música y astronomía).

2. Para autores como Noro (2010), las etapas por las que ha pasado este proceso se podrían caracterizar de la siguiente manera: “a) La matriz eclesiástica como factor determinante de los caracteres sagrados de la constitución de la escuela, a partir del siglo XVI. b) La intervención de los Estados modernos como factor desencadenante del proceso de secularización de la escuela. c) La ruptura de la modernidad como variable determinante del proceso de desacralización de la escuela. d) La profundización de los síntomas de deterioro de las prácticas y de la signifatividad social de la escuela, interpretados como manifestaciones de un estado de profanación que pone en riesgo la supervivencia de la escuela como agencia educativa de la sociedad” (p. 113) (la cursiva es del original).

La laicización de la escuela va a mantener dos características esenciales de la etapa previa, la primera, el hecho de asumir a esta institución como moralmente equivalente a cualquier dispositivo eclesiástico, y la segunda, se mantendrá el referente imaginario como un *santuario*, en donde los actores y sus vivencias se darán en una especie de burbuja independiente, relativamente resguardados de las interferencias del resto de interacciones o relaciones sociales que le rodean.

Así, de la fe en Dios como guía se transita, en la escuela de la Ilustración, a la fe en la razón, la lógica, el progreso y la ciencia, como el sustento ontológico de la institución escolar; los sacerdotes se sustituyen por los pro-fe-so-res, y los fieles lo seguirán siendo, solo que ahora bajo la categoría de a-lum-no. Se considera también que es en esta etapa que se crean los sistemas estatales de educación en el mundo occidental, en el siglo XIX, con dos grandes proyectos ideológicos, el de la justicia social y el de la emancipación. En el primer caso, el fundamento lo da la “creencia en la capacidad de la escuela de promover una jerarquía social justa basada en el mérito de los individuos y no solamente en los privilegios debidos a su nacimiento” (Dubet, 2015, p. 230), y en el segundo, se parte del postulado que afirma que “la escuela puede formar ciudadanos autónomos y solidarios en el marco de sociedades nacionales democráticas” (Dubet, 2015, p. 231).

Esta condición que vivía la escuela en el mundo occidental estaba soportada por un imaginario más amplio, que incluía a otras instituciones fundamentales: la familia, los hospitales, o el sistema de justicia, por ejemplo. Esto garantizaba que las cosas se vivieran sin mucha fricción. Se asumían los roles y comportamientos correspondientes como parte de un orden legítimo e inconscientemente incorporado como representaciones a los sujetos. Una forma de ver con claridad cómo es que, de la matriz iglesia, en un mismo programa institucional, se han derivados otros actores y el imaginario asociado con los mismos, es recordando que, durante mucho tiempo, incluso actualmente, en zonas principalmente rurales del mundo occidental, las autoridades, por su saber y condición moral, van a ser el sacerdote, el médico y, por supuesto, el profesor. Al mismo tiempo, luego de la plaza central de las comunidades, junto con el atrio de las iglesias, van a ser los espacios escolares, sus patios y sus aulas, en donde se viven los procesos propios de la sociedad civil. Pero no es la modernidad ni la relación entre sociedad civil, mercado y Estado lo que nos interesa ahora; por lo tanto, retomamos el tema central: ¿qué es la escuela?, ¿cuáles son en este momento los imaginarios y representaciones asociados con la escuela?

## El carácter funcional e imaginario-simbólico de la escuela

Se puede afirmar que para un análisis completo de la vida social se tendría que asumir que sus dispositivos pueden ser entendidos desde un sentido funcional y, por lo tanto, racional, o en un sentido simbólico que permite comprender el imaginario asociado a estos. Dichas posibilidades van a estar relacionadas con posturas epistemológicas específicas: los que apuesten por las funciones asumirán que se generan los conocimientos desde lo empírico; mientras que los que lo hagan por miradas, que consideren los aspectos simbólicos-imaginarios, estarán pensando que es desde la razón donde se podrá iniciar la generación de conocimiento. Por lo general, las diferentes aproximaciones del sentido común, o académicas al objeto escuela, van a estar en función de algunos de estos aspectos, con independencia de la teoría o del énfasis que se ubique al observar.

Por ejemplo, en la literatura especializada habrá formas de aproximación que solo vean la función, y entonces caracterizarán a la escuela:

- Como un establecimiento que tenga como función específica la impartición de instrucción (Real Academia Española, 2001).
- Como formadora de ciudadanos (Olsen, 2005).
- Como empresa de servicios involucrada en mercados competitivos (Olsen, 2005).
- Como un sistema conformado por elementos tales como objetivos, medios o de control (Gairín, 1999).

Estas aproximaciones van a ser utilizadas, generalmente, por administradores o implementadores de políticas públicas, y su posibilidad de explicaciones complejas a partir de las mismas será muy reducida. Sin embargo, se asumen como necesarias para lograr eficiencia en la planeación y gestión de las actividades cotidianas. Cuando desde estas aproximaciones se intentan hacer análisis sociológicos, o antropológicos de la escuela, se buscan elementos empíricos que puedan ser observables de manera directa; sus resultados o aportes serán, por lo general, epidérmicos y superficiales.

Se puede ejemplificar esta condición a partir de la lista de diecisiete piezas que se fueron ensamblando, en opinión de Pineau, para generar la escuela tal y como se conoce al día de hoy:

- a) la homología entre la escolarización y otros procesos educativos,
- b) la matriz eclesiástica,
- c) la regulación artificial,
- d) el uso específico del espacio y el tiempo,
- e) la pertenencia a un sistema mayor,
- f) la condición de fenómeno colectivo,
- g) la constitución del campo pedagógico y su reducción a lo escolar,
- h) la formación de un cuerpo de especialistas dotados de tecnologías específicas,
- i) el docente como ejemplo de conducta,
- j) una especial definición de la infancia,
- k) el establecimiento de una relación inmodificablemente asimétrica entre docente y alumno,
- l) la generación de dispositivos específicos de disciplinamiento,
- m) la conformación de currículos y prácticas universales y uniformes,
- n) el ordenamiento de los contenidos,

ñ) la descontextualización del contenido académico y creación del contenido escolar, o) la creación de sistemas de acreditación, sanción y evaluación escolar, y p) la generación de una oferta y demanda impresa específica (Pineau, 2001, p. 309).

Si se observa con detalle, salvo la segunda –la de la incorporación de la matriz eclesiástica– todas las demás corresponden a una visión directa de los hechos, y por lo tanto tendrá las características señaladas al respecto de una mirada funcional.

Por otra parte, si el énfasis se pone en lo simbólico-imaginario, entonces veremos definiciones que asuman a la escuela como aparato ideológico del estado (Althusser, 1971), como un dispositivo de reproducción del *status quo* (Bourdieu y Passeron, 1977), como escenario de transformación social (Giroux, 1992) o bien, como una institución –y aquí, como se verá más adelante, la perspectiva se diversifica<sup>3</sup>–.

Para ejemplificar estas posturas podríamos pensar en lo que sugiere Fernández (2005), cuando explora representaciones acerca de la escuela y nos sugiere como evocaciones comunes:

- a. La existencia de un ambiente artificial en el que, parcial o totalmente –en unidades de tiempo diferenciadas– se aíslan algunas personas;
- b. La diferenciación de estas personas no por edad cronológica, siempre por edad social en un área específica; en adultos-maduros-sabios y jóvenes-inmaduros-ignorantes;
- c. La asignación de roles específicos a cada uno de los grupos diferenciados, en un proceso de intercambio, destinados a garantizar que el segundo grupo adquiera ciertos rasgos importantes para la comunidad;
- d. El recorte de un conjunto de información, saberes, modos de valorar y percibir la realidad, que se convierten en materia de intercambio entre adultos y jóvenes sociales y en el vínculo a través del cual se supone que los últimos adquirirán los rasgos deseados;
- e. Un conjunto de imágenes con alto contenido emocional que expresa la síntesis de la experiencia con las características anteriores y se acompañan de la sensación de estar en un “orden normal” (“esto es la escuela”);
- f. Algun conjunto de indicadores de la existencia de una trama simbólica en la que están presentes como temas dramáticos; significaciones estructuradas alrededor de la figura del maestro: el discípulo el conocimiento y el camino de acceso este último (pp. 26-27).

---

3. Por supuesto, es conveniente mencionar que si se integran las dos aproximaciones en los análisis de los dispositivos, entonces las probabilidades de que las explicaciones sean más certeras se amplían.

En este caso, el tipo de aproximación es muy diferente y las explicaciones o los resultados que se obtengan de los estudios realizados de esta manera serán más complejos, completos y certeros. Ahora bien, sin dudar de que las aproximaciones marxistas, de la teoría de la reproducción o de la transformación social, son interesantes y muy importantes, por ahora nos concentraremos en la teoría institucional.

## La institución

Se propone hacer un pequeño paréntesis de teoría social. Una pregunta siempre pertinente para los sociólogos y teóricos de las ciencias del espíritu será acerca del sentido de estas acciones (Weber, 2014), o de las significaciones imaginarias de las mismas (Castoriadis, 2013). Se toman los planteamientos de Weber al afirmar que de lo que se trata es de comprender, es decir, de lograr la captación interpretativa del sentido o conexión de sentido subjetivo de los sujetos de la acción. Mientras que las significaciones imaginarias podrían permitir contestar a las preguntas fundamentales de la vida social: “¿quiénes somos como colectividad?, ¿qué somos los unos para los otros?, ¿dónde y en qué estamos?, ¿qué queremos, qué deseamos, qué nos hace falta?” (Castoriadis, 2013, p. 236). Para contestar estas preguntas sobre la existencia de los sujetos en sociedad, el imaginario se convierte en una herramienta heurística indispensable, pues se asume como un componente, junto al funcional, combinados en “proporciones y relación variables”, formando parte de una “red simbólica, socialmente sancionada”, es decir, como institución<sup>4</sup>.

El sentido y la comprensión para los weberianos se pueden considerar ligados a las significaciones imaginarias, a partir de Castoriadis (2013). Cuando se intentan detectar las significaciones vehiculizadas por los símbolos, la captación del sentido y la comprensión son definitivas. Para él:

- a. Comprender, tanto como se pueda, la “elección” que una sociedad hace de su simbolismo exige superar las consideraciones formales, e incluso, “estructurales”, y
- b. Comprender, e incluso simplemente captar, el simbolismo de una sociedad es captar las significaciones que conlleva (Castoriadis, 2013, pp. 220-221) (la cursiva no es del original).

---

4. La definición textual de Castoriadis (2013) es la siguiente: “La institución es una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporciones y relación variables, un componente funcional y un componente imaginario” (p. 211).

De esta manera, lograda la captación y la comprensión de los sentidos que los sujetos le imprimen a las acciones, es posible percibir el imaginario de una sociedad o época analizada.

Este imaginario –efectivo– tendrá las siguientes características o rasgos:

- c. Será el elemento que dé “a la funcionalidad de cada sistema institucional su orientación específica”.
- d. Determinará “la elección y las conexiones de las redes simbólicas”.
- e. Creará en cada “época histórica, su manera singular de vivir, de ver y de hacer su propia existencia, su mundo y sus propias relaciones”.
- f. Será el “estructurante originario”.
- g. Será el “significado-significante central, fuente de lo que se da cada vez, como sentido indiscutible e indiscutido”
- h. Será el “soporte de las articulaciones y de las distinciones de lo que importa y de lo que no importa”.
- i. Será el “origen del exceso de ser de los objetos de inversión práctica, afectiva e intelectual, individuales y colectivos” (Castoriadis, 2013, p. 234).

Es conveniente que se tengan presentes estas consideraciones, para pensar luego lo que se intenta explicar con este texto: en la actualidad, con respecto a la escuela, hay dos imaginarios en disputa. Luego de este paréntesis teórico, que explica la relación entre orden legítimo, institución e imaginario, se retoman estos argumentos como apoyo al análisis de los imaginarios que se encuentran en disputa alrededor de la escuela.

### **Las diferentes posturas institucionales con respecto a la escuela**

Para hablar de las posturas institucionales con respecto a la escuela tenemos que asumir que son varias, y que han tenido diferentes referentes geográficos o sociales de inicio. Se puede hablar de una escuela argentina con Ida Butelman o Lidia Fernández a la cabeza, dos escuelas francesas: una con orígenes psicoanalíticos, que incluye a Gérard Mendel o Eugene Enríquez, y otra más bien sociológica, con François Dubet a la cabeza. Habría también una escuela mexicana con Eduardo Ibarra al frente de la misma.

Esta diversidad de posturas ofrece tres referentes teóricos iniciales:

- a. El antecedente freudiano-psicoanalítico, con las obras *Tótem y tabú* y *El malestar en la cultura*, como referentes iniciales.
- b. El de la teoría organizacional, sobre todo de la escuela noruega, Olsen y demás.
- c. El sociológico, con una fuerte presencia de las ideas de Weber y Durkheim<sup>5</sup>.

Para los intereses de lo que aquí nos ocupa, como podría ser obvio ya a estas alturas del texto, lo que se intenta explicar se hace con base en una postura sociológica que considera sobre todo elementos de Castoriadis, para entender las instituciones y el imaginario en general, y de Dubet, para el caso de la escuela en particular. Lo que se hará a continuación es argumentar, a propósito de la crisis del imaginario efectivo de la modernidad en la escuela, el de la empresa capitalista, que surgiera al mismo tiempo que los estados nacionales en el siglo XIX.

## **Los imaginarios en disputa**

Si se acepta que la institución es la encarnación del imaginario, entonces este se traduce primero en una representación del orden legítimo, que al mismo tiempo crea a su contrario, lo no legítimo.

Si se recuerda lo antes mencionado sobre el papel fundamental que tuvo la universalización de los valores y acciones en el Imperio carolingio y el inicio de la Ilustración, y cómo esta fue fundamental para sostener la certeza de la modernidad una vez que se sustituyó a Dios por la razón y la ciencia, entonces, cualquier argumento relativista que apueste por la posibilidad de poliversos significará un debilitamiento del programa institucional hegemónico, y una crisis evidente del mismo. Estos poliversos solo son posibles en un contexto de diversidad y relativismo posmoderno. Esta condición se evidencia en términos de roles, expectativas y alternativas, a las cuales los sujetos se ven confrontados en su vida cotidiana: de saberse profesor –o médico, o juez– con certezas en su nombre y actuación esperada, se transita a una diversidad de nombre y expectativas asociadas. Profesor, facilitador, acompañante, etcétera.

Para explicar esta crisis de la modernidad hay dos argumentos antagónicos. Para algunos, el asunto es una especie de derrota o falsación de sus principios; para otros, no es más que el resultado normal de llevar al extremo las ideas que le dieron origen. Esta discusión ha estado de alguna manera ligada, a partir de una especie de coincidencia

---

5. Es interesante observar cómo para el análisis de la escuela como objeto no hay importantes propuestas institucionales que se planteen desde la perspectiva económica.

temporal, con la crisis de la escuela como referente de socialización y de formación de los ciudadanos de los países occidentales. Noro (2010), asumiendo la crisis de la modernidad, señala que esta influyó en la manera de entender la escuela. A partir de esta condición la institución se desacralizó provocando “el quiebre de su sentido, el vaciamiento de sus contenidos y la creciente desvalorización de sus actores y sus prácticas” (Noro, 2010, pp. 113-114). Y no solo de la escuela; el problema, para este autor argentino, es que la desacralización está presente en la sociedad en general a través de la cultura y las instituciones.

Es muy tentador este argumento, porque con facilidad se podrían explicar muchos sucesos de la vida actual. Por ejemplo, la cantidad de memes burlescos que hay para los presidentes de las repúblicas, la crítica despiadada a los funcionarios encargados de la protección y seguridad de los ciudadanos, la crítica mordaz a las dependencias encargadas de la salud, etcétera. Sin embargo, se considera fundamental separar algunos elementos para darle rigor a la interpretación. Si bien esta desacralización sucede, me parece que para entenderla hay que complejizar la explicación. Aplica sin duda al pensar en cómo los medios electrónicos han generalizado la posibilidad de opinar, democratizando lo que antes se asumía como exclusivo para aquellos que tuvieran alguna autoridad moral o intelectual; o cuando se observa el relativismo que ha acompañado a algunas posturas filosóficas y de teoría social identificadas con el nombre de posmodernismo, lo que ha generado una ausencia de referentes sólidos y anclajes de las ideas con el resultado de una incertidumbre abrumadora.

Sin embargo, para explicar lo que sucede con la escuela, y algunas otras de las instituciones que forman parte del programa institucional, y que los síntomas podrían caracterizarse como de desacralización, se propone que se considere el hecho de que asistimos a una sustitución de imaginario efectivo, es decir, del referente institucional principal: si durante siglos los referentes imaginarios estaban contenidos en la matriz eclesiástica, ahora será la de la empresa la que los aporte.

Ahora, lo que antes era sagrado requiere de ser eficiente. La autoridad es difusa y remplazable; no es el conocimiento en sí lo que le da sentido a la existencia de las organizaciones, que encarnan a la institución, sino el producto. El lugar de los fieles lo ocupan los clientes; el contexto en forma de mercado perfora por todos lados lo que antes estaba relativamente impermeable y se mantenía independiente, y lo que antes era jerárquico ahora está constituido por nodos en una red horizontal.

En estas condiciones, la escuela antes aislada como santuario se ha vuelto por completo permeable a las demandas del entorno, sobre todo de aquellos que tienen más elementos de negociación para imponer condiciones. En ciertos contextos serán los representantes del capital, en otros los profesores como corporación, los alumnos en los niveles superiores, los padres de familia y otros sectores específicos de la sociedad, pero ¿se podrían incluir todas las demandas en el mismo imaginario?, ¿podría ser legítimo, al mismo tiempo, la demanda de los profesores o intelectuales ligados a la educación, de presentar como prioritario el conocimiento, su generación, resguardo y difusión en sí mismo frente a la demanda de los empresarios de que la escuela forme para el trabajo?; ¿sería compatible la demanda mencionada de los profesores con la de los gestores de la educación de ser a toda costa eficientes y eficaces?, ¿sería compatible la demanda de mantener a la universidad, por ejemplo, como una comunidad de sabios junto con la demanda de los alumnos de flexibilidad en los horarios y aligeramientos en las cargas de estudio, debido a su condición simultánea de trabajadores asalariados?

Si la demanda del capital de mejor educación con criterios de eficiencia, junto con las protestas de los profesores inconformes por las condiciones que se tienen que generar para que se satisfaga esta condición, se asumen como parte del mismo imaginario, entonces, conseguir el cumplimiento de la primera supondría, en el mismo proceso así fuera de manera asincrónica, la satisfacción de lo demandado por los otros actores, es decir, que no caería una sin la otra. Si, por el contrario, como se intenta argumentar aquí, se trata de imaginarios diferentes, entonces es posible pensar en que uno pueda ser derrotado y el otro vencedor.

Un mismo imaginario supondría un juego de ganar-ganar, o mejor de conformidad-conformidad. En un tipo ideal de modernidad, con sujetos atomizados y móviles, con reglas claras para transitar entre los segmentos horizontales de las condiciones económicas; las diferencias se arreglarían sujetándose a procedimientos sancionados como legítimos y, por lo tanto, sin mayores fricciones. Pero es el segundo escenario, planteado por el enfrentamiento de los imaginarios, el que explica, al menos parcialmente, el complicado horizonte para los que luchan ahora por revertir las reformas educativas inspiradas en parte por el discurso de la Nueva Gestión Pública, tanto en países del primer mundo como Francia, España o Alemania<sup>6</sup>, o en países con otros escenarios de

---

6. Cito estos casos por ser la lucha de los mismos la que mayor difusión mediática han tenido en los últimos años. Para un análisis detallado de casos de Brasil, la provincia de Buenos Aires, Cataluña, Chile, Francia, Inglaterra, Italia, Noruega y Quebec, consultar: Verger y Normand (2015).

conformación institucional, como es el caso de México, en donde lamentablemente hay también, sobre la mesa, algunos elementos que corresponden a prácticas que se podrían considerar pre-modernas, y que difícilmente van a encontrar respaldo de legitimidad ni en el imaginario de la empresa ni en el de la escuela moderna. En estos casos, la relación de poder entre los actores, aunque siempre recíproca, es desequilibrada en su contra en este momento, precisamente a partir de que, en el imaginario efectivo actual, esa condición que establece un orden de lo legítimo, en el cual se ponen en juego las estrategias, está mayoritariamente concebido en la matriz empresarial, y no en la de la sacralización de la función escolar.

Pareciera que la única opción que se plantea desde la teoría sería la de la vivencia de un imaginario radical que instituyera una nueva configuración de representación social, en donde el mercado no fuera el que tuviera, por decirlo así, la sartén por el mango. Sin embargo, habrá que estar alertas ya que no hay por qué asumir que este momento instituyente lo será en un sentido revolucionario y positivo. Lo que se puede observar, en las últimas décadas, es cómo este funciona en un sentido que nos deja desolados a la hora de vivir la transición de programa institucional. ¿Qué es entonces lo que sustituye al programa institucional, agotado por las mismas contradicciones propias de llevar al extremo las ideas de la modernidad, de la fe en la razón y el espíritu crítico?

No se trata, como afirma Dubet, de un retroceso en el programa institucional, y de que se lleve al límite la condición dialéctica del mismo, en donde esa máxima de la dialéctica harneckeriana, “la unidad y lucha de los contrarios” dio como síntesis una nueva condición en la que la razón y la democracia, llevada al extremo, generan condiciones de superación del mismo como efecto perverso. No, de lo que se trata es de una sustitución institucional, en donde en vez de la iglesia como agente seminal se tiene a la empresa capitalista, con todo el imaginario consecuente y los roles derivados. Ya no es la vocación el valor más reconocido como positivo entre los pro-fe-so-res, que de cierta manera dejan de serlo para convertirse en facilitadores, por ejemplo, sino la productividad medida en artículos publicados, alumnos aprobados o promedio de calificaciones de sus alumnos en pruebas estandarizadas, que cada vez se asemejan más a los estándares de las acreditaciones empresariales.

Dice Dubet (2006):

El retroceso del programa institucional deja expuestos a los individuos a una obligación de justificación y de accountability. [...] A día de hoy, cuando los muros del santuario se desmoran, los actores tienen que rendir cuentas ante los usuarios, ante los clientes, ante los que financian que pueden en cualquier momento abandonar el mercado de la educación, de la salud y de la religión (p. 62) (la cursiva no es del original).

Se puede ver en este párrafo cómo se cuelan, sin sentir, categorías propias de la eficiencia empresarial. Ya no es laantidad del programa institucional que se hereda de la Iglesia, sino el criterio legitimador del orden. Para hacer gráfica esta condición, a continuación se cuenta una anécdota personal: “Cuando recién terminaba la maestría, a finales de la década de los noventa del siglo pasado, me contrataron para dar clases en una universidad privada importante y con cierto prestigio en la ciudad de Guadalajara, en México. La clase que me ofrecían era la de ‘Sindicalismo’, e iba a ser impartida a estudiantes de administración de empresas. Estudié el programa que me proporcionó la universidad, y la primera parte establecía que había que revisar la historia del sindicalismo en México. Yo consideré conveniente empezar por revisar algunos capítulos de *La revolución interrumpida* de Adolfo Gilly (1971), para contextualizar el movimiento obrero, las posturas anarquistas de los Flores Magón, etcétera. Bueno, todo más o menos bien la primera clase, la segunda... pero a la tercera, al iniciar, me interrumpen los alumnos de manera abrupta para señalarme que no les parecían las lecturas que les había sugerido y que, en cambio, me señalaban que era indispensable pasar a ver, en lo inmediato, cómo es que ellos tendrían que actuar para defender los intereses de las empresas cuando los empleados u obreros presentaran demandas o amenazas de huelga. Los enfrenté contrariado argumentando sobre la importancia del tema, de que el programa lo indicaba, pero lo que nunca me esperé, y fue toda una sorpresa, chocante para mí, fue que me dijieran que, para acabar la discusión, recordara que yo era su empleado, y ellos mi patrón”.

Como se puede evidenciar, muchos de los rasgos señalados por Dubet, en los párrafos anteriores, para explicar la transición en los programas institucionales, están aquí presentes. Es evidente que en el imaginario de estos jóvenes, en su calidad de estudiantes, sus criterios de legitimidad y los valores asociados a lo bueno y lo malo son netamente empresariales. Que es muy probable que en el de los adultos, relacionados con el caso, en su calidad de gerentes universitarios o padres de familia, también.

Se puede afirmar que, cualquier colega del mundo occidental, nos puede contar historias personales de su condición profesional, en donde antes de pensar en el conocimiento o la formación integral de los estudiantes lo hace por presiones de las organizaciones laborales, en rendimientos, comprobaciones, o incentivos –programas de estímulos o carreras magisteriales–; y que se siente viviendo, antes que en una institución estructurante como comunidad de sabios, en organizaciones mercantilizadas (Romo-Morales y Pavón, 2011) en donde lo que se producen son grados y títulos.

Y sí, si bien hay ahora propuestas de autores best sellers de la educación (Acaso, 2013) que proponen convertir la escuela en cafetería y sustituir los mesabancos por cómodos sofás, que llaman a diluir la presencia y convertir a los profesores en facilitadores

o acompañantes; o de trasnochados y conservadores que proponen el hogar como el espacio para tomar lecciones (Chávez y Jurado, 2017), téngase claro, hasta ahora, la escuela sigue siendo, a pesar de todo, el mejor referente para la instrucción, la formación y la educación de los jóvenes. Sigue ocupando también un lugar privilegiado en los procesos vitales para la vida común de la socialización e individualización en las sociedades occidentales. Por ello, para quienes creen que la vocación para la enseñanza sigue siendo valiosa, que el conocimiento es importante en sí, que la escuela sigue siendo el mejor lugar para que los sujetos se integren a la sociedad como buenos ciudadanos, no queda más que resistir y ser creativos.

## Referencias

- Acaso, M. (2013). *rEDUvolution: hacer la revolución en la educación*. Barcelona: Grupo Planeta.
- Althusser, L. (1971). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Medellín: Cuadernos de la Oveja Negra - Prisma.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- Chávez, A. y Jurado, D. (2017). Escuela en casa: motivos y resultados. *INNOVA Research Journal*, 2(6), 143-147. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6076497>
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Dubet, F. (2007). El declive y las mutaciones de la institución. *Revista de Antropología Social*, (16), 39-66.
- Dubet, F. (2015). Los postulados normativos de la investigación en educación. *Espacios en blanco. Serie Indagaciones*, 25(2), 229-249. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/3845/384541744014/>
- Durkheim, E. (1982). *Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas. La evolución pedagógica en Francia*. Madrid: La Piqueta.
- Fernández, L. (2005). *Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas*. Buenos Aires: Paidós.
- Gairín, J. (1999). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid: La Muralla.
- Gilly, A. (1971). *La revolución interrumpida*. México: El Caballito.
- Giroux, H. (1992). *Teoría y resistencia en educación. Una pedagogía para la oposición*. México: Siglo XXI.

- Noro, J. E. (2010). Origen, glorificación y crisis de la escuela moderna. De la escuela sagrada a la escuela profanada. *Investigación y Postgrado*, 25(2/3), 291-316. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65828402011>
- Olsen, J. P. (2005). The institutional dynamics of the (european) university. Recuperado de [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/wp05\\_15.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/wp05_15.pdf)
- Pineau, P. (2001). ¿Por qué triunfó la escuela? o la modernidad dijo: “Esto es educación”, y la escuela respondió: “Yo me ocupo”. En P. Pineau, I. Dussel y M. Caruso, *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad* (pp. 27-52). Buenos Aires: Paidós.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: RAE.
- Romo-Morales, G. y Pavón, K. (2011). La Universidad, de institución estructurante, a organización mercantilizada. En R. M. Romo-Beltrán y M. Batista-Rodríguez (Coords.), *Estudios socioinstitucionales. Trayectorias, implicaciones y métodos* (pp. 167-182). Zapopan: Acento.
- Verger, A. y Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87342690002>
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

### Cómo citar

---

Romo-Morales, G. (2019). La escuela como institución y los imaginarios en disputa. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 15, 201-215. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.79911>



# Diseño participativo como instrumento para la construcción de paz: el caso de los asentamientos de población víctima en Mocoa (Putumayo, Colombia)\*

Lida Buitrago-Campos\*\*

Camilo Rodríguez-Prieto\*\*\*

Brayan Stiven Peña-Murcia\*\*\*\*

*Universidad de La Salle, Colombia*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.79913>

## Resumen

Este artículo hace parte de la investigación “Nuevas formas de ordenamiento territorial autosuficientes con formación integral en el escenario del posacuerdo y la consolidación de la paz”; trabajo que se está realizando en el municipio de Mocoa (departamento del Putumayo, Colombia) con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). Mocoa es uno de los municipios de Colombia donde la mitad de la población es víctima del conflicto armado, fenómeno que comenzó desde 1998, y que ha llevado a la configuración de cuarenta asentamientos que se han ubicado, inicialmente, en el casco urbano y, posteriormente, en el área

---

\***Artículo recibido:** 08 de julio de 2018 / **Aceptado:** 30 de noviembre de 2018 / **Modificado:** 10 de diciembre de 2018. Este artículo es producto de la investigación “Nuevas formas de ordenamiento territorial autosuficientes con formación integral en el escenario del posacuerdo y la consolidación de la paz”. Como investigadora principal Lida Buitrago Campos. Contó con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), del cual surgió el trabajo de grado *Participación ciudadana en relación con la población víctima: el caso de los asentamientos de Quince de Mayo, Porvenir y Nueva Esperanza. Mocoa Putumayo* de los alumnos de pregrado en Arquitectura, Camilo Rodríguez Prieto y Brayan Stiven Peña Murcia.

\*\*Doctora en Ordenamiento Territorial y Planeamiento Urbano por la Universidad de Valladolid (Valladolid, España). Docente de la Universidad de La Salle (Bogotá, Colombia) y consultora de entidades públicas y privadas. Correo electrónico: lbutrago@unisalle.edu.co  <http://orcid.org/0000-0002-9846-4887>

\*\*\*Arquitecto de la Universidad de La Salle (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: ccrodriguezp.94@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-1525-5490>

\*\*\*\*Arquitecto de la Universidad de La Salle (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: bpena95@hotmail.es  <https://orcid.org/0000-0003-2318-727X>

suburbana y rural. Estos procesos de reparación a las víctimas se verán reflejados en uno de estos asentamientos, como es el caso de Nueva Esperanza, que inició en el 2002, con un proceso de legalización del predio en el 2015 y una entrega de algunos títulos individuales en el 2017. Este proceso de apropiación del territorio, por parte de la comunidad, ha generado que algunos sectores concurridos se sientan inseguros; por tal razón, realizamos un diseño participativo con la comunidad con el fin de construir paz, incluyendo a los líderes del asentamiento para que puedan entender su territorio y construir sobre sus fortalezas y debilidades los espacios de apropiación.

**Palabras clave:** conflicto armado; población desplazada; asentamientos informales; diseño participativo.

## **Participatory Design as an Instrument for the Construction of Peace: The Case of the Settlements of the Victim Population in Mocoa (Putumayo, Colombia)**

### **Abstract**

This work is part of a research project on new forms of self-sufficient territorial ordering with integral formation for the Colombian post-peace agreement scenarios and part of the consolidation of peace. The project is being carried out in Mocoa –Department of Putumayo, Colombia– with the support of the High Commissioner of the United Nations for Refugees UNHCR-ACNUR. Mocoa is one of the cities that counts half of its population as victims of the armed conflict, a phenomenon that began in 1998, establishing forty settlements which were initially located in the urban area and later in the suburban and rural areas. These processes of reparation for the victims will be scrutinized, particularly in the case of the Nueva Esperanza settlement. This settlement was established in 2002, a process of property legalization started in 2015, and in 2017 some individual titles were granted. This process of community appropriation of the territory has generated the feeling of insecurity in some popular sectors. For this reason, we carried out a participative design with the community in order to build peace amongst them, including communal leaders of the settlement so that they may understand their territory and by building on their strengths and weaknesses create the spaces for appropriation.

**Keywords:** Armed conflict; displaced population; informal settlements; participatory design.

## Metodología

Este texto se centra en la participación, para entender el territorio desde una mirada colectiva. El fenómeno del desplazamiento es dinámico, no estático, y en él se evidencia la incidencia del Estado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la comunidad, siendo, en algunos casos, una balanza no tan equilibrada. Entre la norma, la implementación y el seguimiento hay una gran distancia, porque las normas se construyen desde arriba pero deben originarse en la base para su implementación; esto confirma que el mecanismo para la apropiación del territorio es la participación.

El propósito del artículo está en plantear nuevas formas de ordenar el territorio que permitan lograr articular las necesidades e intereses de la comunidad con las normas urbanísticas que se pueden desarrollar en los asentamientos; normas que ya se encuentran en un proceso de legalización y titulación. La técnica para hacerlo se basó en un mapeo crítico que llevó a un diagnóstico de los asentamientos y una propuesta para su organización. Dicho ejercicio nos sirvió como piloto para aplicarlo en otros asentamientos, con el fin de articularlos como un centro poblado y que sirvieran de insumo para el Plan de Ordenamiento de Mocoa.

El trabajo inicial de la investigación se realizó a partir de la consulta de fuentes primarias y secundarias, de la Unidad de Víctimas del Putumayo, la Alcaldía de Mocoa, la Gobernación del Putumayo y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). Posteriormente, se realizaron tomas satelitales de los asentamientos seleccionados (Yanaconas, Porvenir, Quince de Mayo, Nueva Esperanza, Paraíso y Nueva Betania) para la construcción de la cartografía que, en algunos casos, era inexistente. Esta información se confrontó con los levantamientos realizados por Opción Legal (2016). En estos asentamientos se realizaron relatos de vida, como una caracterización de la población a partir de la información de la Unidad de Víctimas; dicha información cualitativa y cuantitativa nos sirvió como base para plantear estrategias y entender la apropiación del territorio. Por tal motivo, se seleccionó un asentamiento piloto para realizar el diseño participativo, en este caso Nueva Esperanza. La información se socializó con la comunidad para obtener una retroalimentación que permitiera la construcción de lineamientos.

Mocoa es un municipio de Colombia. El 50 % de su población es víctima del conflicto (tiene 42 000 habitantes). Esta población tenía veintiún asentamientos en el período 1998-2008, y en el período 2008-2017 se conformaron diecinueve, todos ubicados en la zona rural. La investigación se concentra en este último período. De los diecinueve asentamientos se seleccionaron seis, ubicados en la zona suburbana (Paraíso), zona rural; cinco en la parte norte del municipio (Yanaconas, Porvenir, Quince de Mayo y Nueva Esperanza) y al sur del municipio uno (en el asentamiento de Nueva Betania). Los asentamientos de

Quince de Mayo, Porvenir y Nueva Esperanza ocuparon el predio del Instituto de Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE) que se encontraba abandonado. La ocupación inicia en 2002 con la toma de sus instalaciones, en donde se conformaría el asentamiento Porvenir; lo que motivaría la apropiación de los predios aledaños para armar, al occidente, el asentamiento Quince de Mayo, y al oriente el asentamiento Nueva Esperanza (Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente, 2017).

El número de familias que constituyen estos asentamientos es de 417, diferenciado así: Quince de Mayo 98 familias, Porvenir 39 y Nueva Esperanza 280. Este último asentamiento es aledaño a Porvenir, denominado como lote tres según escritura pública, con un total de 280 familias. Los tres asentamientos están próximos a recibir la titulación individual. Desde el momento de la ocupación, Nueva Esperanza está legalizado por escritura, a nombre del municipio de Mocoa, con número 693 otorgada el 10 abril del 2015; en el 2018 se entregaron 266 títulos individuales. Nueva Esperanza es uno de los asentamientos que posee plan de retorno y reubicación, como se evidencia en el informe de caracterización del programa Construyendo Soluciones Sostenibles (TSI, por su sigla en inglés) del Acnur (2014).

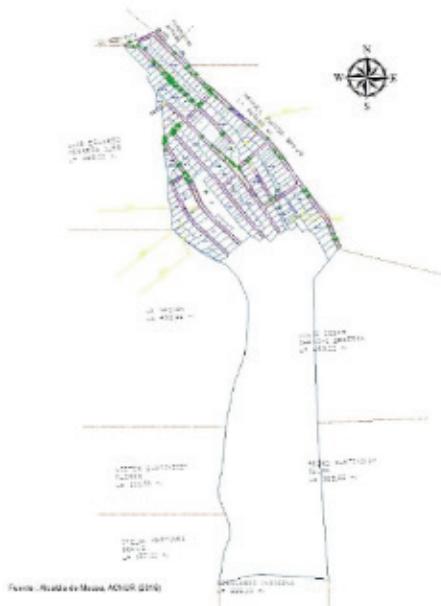
**Imagen 1.** Aerofotografía asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: Opción legal (2016).

Nueva Esperanza estableció una zona de vivienda y una zona productiva dividida por lotes para la explotación individual. Esta zona de vocación productiva agrícola debe estipularse dentro de los lineamientos, en los planos urbanísticos elaborados con la administración municipal en conjunto con otras instituciones, entre ellas Acnur. En ellos se identifican los espacios comunes y las zonas veredales; pero el espacio de la zona productiva no posee ninguna denominación y se encuentra en blanco (véase imagen 2).

**Imagen 2.** Plano urbanístico asentamiento Nueva Esperanza

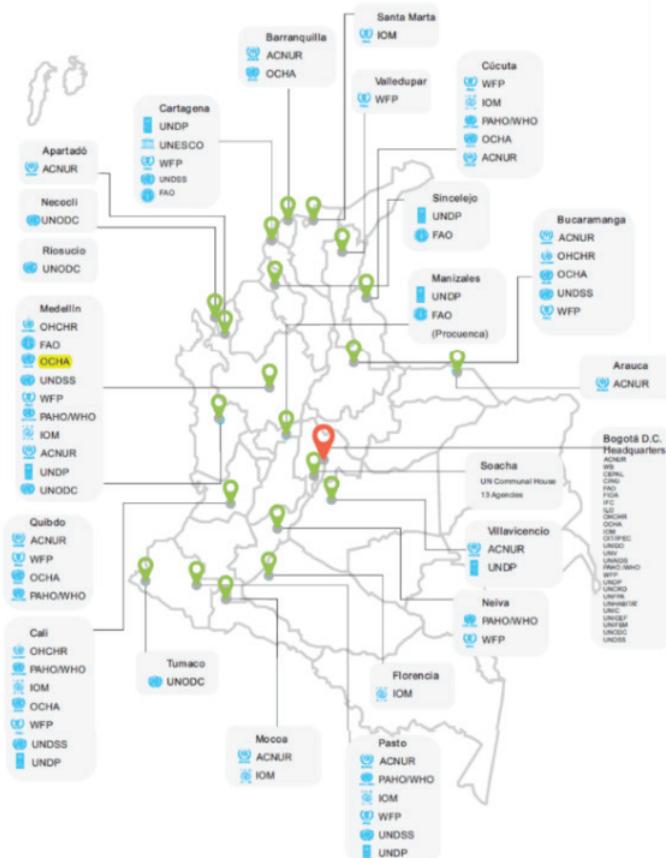


Este asentamiento se ve afectado por la llegada de nuevos pobladores víctimas de la lluvia torrencial de abril de 2017, lo que genera una gran problemática para los habitantes que han logrado, a través de quince años, que les garanticen uno de sus derechos. Es relevante que la administración municipal tome acciones con las personas damnificadas. En el momento que se realizó el trabajo de caracterización se encontraron veinticuatro familias que llegaron después del desastre.

Los actores que dinamizan estos territorios se identifican desde el orden gubernamental, no gubernamentales y la comunidad. Las entidades “no gubernamentales” aparecen en estos territorios desde 1997, por el fenómeno del desplazamiento interno

dentro del país. En estas entidades las líneas de acción se centraron en el desarrollo sostenible, la gobernabilidad, el desarrollo social, la paz, la seguridad y la reconciliación. Acnur busca, específicamente, generar impacto en el tema de soluciones que acompañan a la institucionalidad dentro de la legalización y titulación, en el proceso de restituir sus derechos fundamentales. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han impactado en los territorios víctimas del conflicto, supliendo, en muchos casos, la ausencia del Estado. Las mesas de víctimas plantean la articulación con las instituciones para dejar huella en los territorios; sin embargo, en las diferentes etapas del proceso se evidencian vacíos.

**Imagen 3.** Sistema de Naciones Unidas Colombia



Fuente: Sistema de Naciones Unidas Colombia (2017).

Algunas entidades, desde el momento de la ocupación de los asentamientos, se han concentrado en dar capacitación a las familias, con el fin de mejorar sus condiciones de vida y restablecer sus derechos. En el caso del asentamiento Nueva Esperanza estas iniciativas se desarrollan en las viviendas o en la zona productiva, pero algunas se han limitado por no tener un espacio que cumpla con las normas de sanidad, en el caso de los alimentos, o por no tener el espacio para generar una cadena productiva. Una de las iniciativas más relevante se evidencia en la capacitación y la implementación de materiales para desarrollar proyectos de emprendimiento, como se muestra en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Asociaciones en el asentamiento Nueva Esperanza

Asociación	Fecha inicio	Cantidad de socios	Organizaciones cooperantes	Tipo de cooperación	Estructura organizativa	Productos	Espacios
Caña	2010	8	Nativos Acnur -Makikuna	Abonos Herramientas	Multifamiliar	Caña sin procesar	Zona productiva
Café	2010	36	Nativos Acnur -Makikuna Federación Caficultores Sena	Abonos Herramientas Capacitaciones Despulpadoras Bombas de fumigación	Multifamiliar	Caña sin procesar	Zona productiva Vivienda
Traperos	2013	3	Mercy Corps Acnur - Makikuna DPS Miin-Agricultura	Máquinas Capacitación Capital	Familiar asociación	Traperos Escobas	Vivienda
Yogur	2013	3	Acnur -Makikuna	Capital Materias primas Capacitación Acompañamiento	Familiar	Yogur	Vivienda
Marroquinería	2014	3 de 25 capacitados	Acnur-Makikuna Sena	Capacitación Materias primas Implementos Ferias empresariales	Familiar	Bolsos Estuches Monederos Forros	Vivienda

Fuente: elaborado por los autores.

La meta de las instituciones que aparecen en el cuadro es garantizar medios de vida para la población víctima del conflicto armado. En el caso de Nueva Esperanza se definió una zona de vivienda y una zona productiva. Cada familia del asentamiento cuenta con una porción de tierra dentro de esa área productiva; cuarenta y cuatro personas han realizado proyectos productivos, que corresponde solo al 3 % de las personas que habitan el asentamiento. Como proyectos individuales nueve personas han realizado capacitaciones para la fabricación de traperos, marroquinería y yogur; esto equivale al 0,8 % de la población. Cada uno de estos proyectos está en diferentes niveles de desarrollo. El más constante es el de los traperos. Todas estas iniciativas contaron con capital semilla y capacitaciones por parte de diferentes entidades gubernamentales, como el Sena, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el Ministerio de Agricultura y el Directorio de la Prosperidad Social (DPS); desde el orden no gubernamental se contó con Acnur, Mercy Corps y la empresa privada Nativos.

Las iniciativas de la comunidad se ven limitadas por la falta de espacios de desarrollo colectivo e individual; lo que nos remite a analizar cómo entender su territorio. Por eso se busca, a través de un mapeo crítico, dar respuesta a las necesidades del asentamiento para evitar que se vulneren los derechos a la salud, la educación, los medios de vida y la vivienda. En el mapeo crítico se contó con la identificación de los sitios potenciales que se dividieron en seis tipos: líderes sociales, sensaciones, primera infancia, étnico-social, oportunidades y actividades.

**Imagen 4.** Taller de mapeo crítico en el asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: fotografías tomadas por los autores.

Este taller fue dirigido a los diferentes líderes de la comunidad para entender su territorio, a partir de una sensibilización de los valores que posee la comunidad; posteriormente, para reconocer sus problemáticas y plantear nuevas dinámicas en el asentamiento. El instrumento principal de trabajo fue una cartografía base que sirvió como medio de interpretación. La perspectiva planteada para el asentamiento se orientó a mirar referentes, para dar nuevas perspectivas de cómo se podía intervenir desde los diferentes espacios colectivos existentes y futuros.

**Imagen 5.** Mapeo de líderes y grupos étnicos del asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: elaborada por los autores.

En este primer ejercicio se identificaron los diferentes líderes sociales, los grupos étnicos predominantes, dónde se ubicaban y los puntos de encuentro, positivo o negativo. Como se observa en la imagen 2 existe un punto de encuentro en común de todo el asentamiento, donde está ubicada la cancha y el salón comunal. En esta cartografía también se identifican dos puntos críticos por mala iluminación y consumo de sustancias psicoactivas, y que los habitantes identifican como sectores inseguros. La comunidad cuenta con un Centro de Desarrollo Integral Comunitario (CDIC) construido por Acnur y ACF en 2014; antes se reunía en una caseta comunitaria de madera y techo de zinc, sin piso. El espacio comunitario ha mejorado notoriamente, tiene oficinas, un salón para reuniones y una tarima para presentaciones. Al lado del CDIC se encuentra la cancha de microfútbol, donde se desarrollan actividades deportivas; es además un lugar para el encuentro de jóvenes y adultos. Al lado de esta cancha está la escuela.

**Imagen 6.** Plano de ubicación de líderes asentamiento Nueva Esperanza



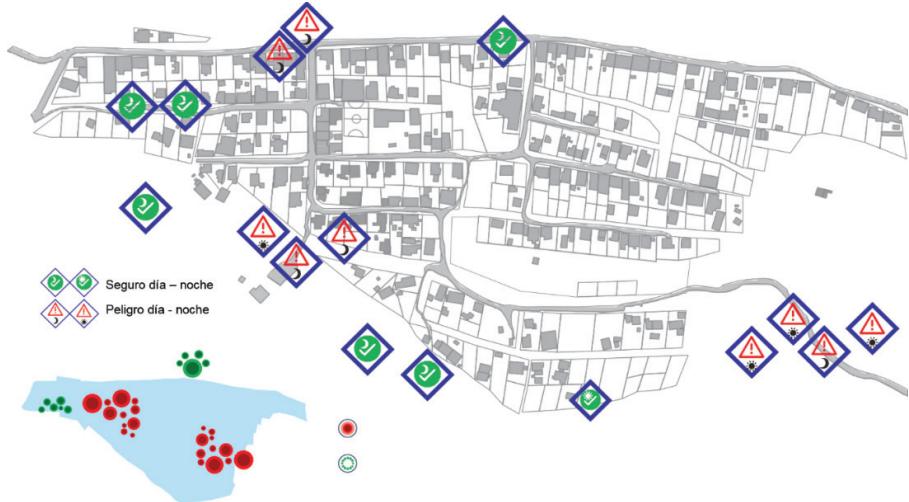
Fuente: elaborada por los autores.

Es importante mencionar que las mujeres se identifican como líderes, jugando un papel protagónico; luego le siguen los líderes sociales que apoyan las actividades culturales, religiosas y recreativas; los ambientales, con actividades de recolección de basura, siembra de árboles, entre otras, y por último los líderes que apoyan las actividades escolares.

El empoderamiento de las comunidades se ha realizado como meta de fortalecimiento a las víctimas en el ámbito social y comunitario, a través de la fundación Makikuna, con recursos de Acnur.

La Asociación de Víctimas de Nueva Esperanza es la estructura central organizativa de la comunidad, quien tiene una buena capacidad de convocatoria y movilización de la población. La Asociación de Víctimas empieza un proceso de fortalecimiento en conjunto con el Acnur, desde el año 2011, en el marco del proyecto de fortalecimiento de la participación comunitaria, en los procesos de Soluciones; como parte de este acompañamiento, en el año 2011, se conforma el Equipo de Desarrollo Comunitario integrado por personas de diferentes edades y género, con el objetivo de ampliar la representación social y transformar las barreras de participación que se presentaban al comienzo en la comunidad, hacia los jóvenes y las mujeres, y se empieza a movilizar, a su vez, la participación de los adultos mayores (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), 2014).

**Imagen 7.** Plano de zonas inseguras en el asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: elaborada por los autores.

En la imagen 7 se identifican unas zonas inseguras por falta de iluminación, y algunas por consumo de sustancias psicoactivas. Los jóvenes han sido los más vulnerables; por tal razón, se ha organizado el Club Juvenil Siglo XXI, con el fin de empoderarlos. Acnur, en conjunto con la Secretaría de Educación, conformó una escuela de danza y arte, con el fin de utilizar el tiempo libre como estrategia de protección de los niños y jóvenes.

Según la caracterización realizada por la Unidad de Víctimas, en 2011, se identificaron catorce personas afrodescendientes y cincuenta y ocho indígenas de las comunidades inga, nasa, murui, kamsá, emberá y yanaconas. Esta población conforma un 10 % del total de la comunidad. En esta población predominan los niños entre los 6-14 años, y jóvenes entre 15-24 años, con un total de 721 personas, aproximadamente, en el asentamiento. En la imagen 8 se identifican dónde están ubicadas las minorías étnicas (Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente, 2017).

**Imagen 8.** Plano de minorías étnicas asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: elaborada por los autores.

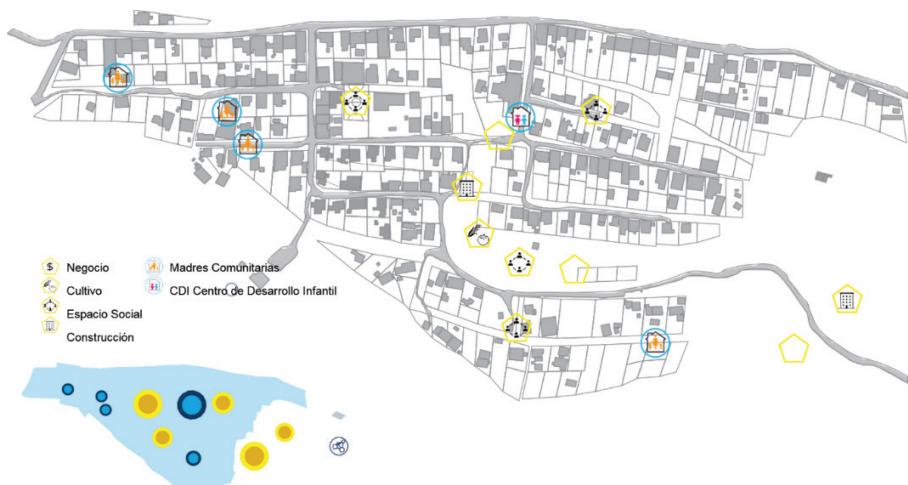
**Imagen 9.** Mapeo de actividades que se desarrollan en el asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: elaborada por los autores.

En la segunda parte del ejercicio se identificaron las actividades que se desarrollan en el asentamiento, los equipamientos existentes y las oportunidades que se podrían potenciar dentro de este. Como se observa en la imagen 9 la mayor actividad se desarrolla en las canchas, donde también se encuentra el salón comunal y la sala de informática. Otro punto de gran actividad es la zona productiva y el sector donde se ubican las madres comunitarias. Las viviendas que poseen comercio se encuentran ubicadas en la entrada principal del asentamiento, y sobre las vías en sentido oriente-occidente. Existen otros puntos de encuentro en el asentamiento, como son las secciones que no están ocupadas y hacen las veces de áreas verdes. El sector donde está ubicado el Centro de Desarrollo Infantil (CDI), aunque es un lugar de encuentro, es introvertido a su contexto, puesto que desarticula las actividades que se desarrollan en su entorno, como el parque infantil.

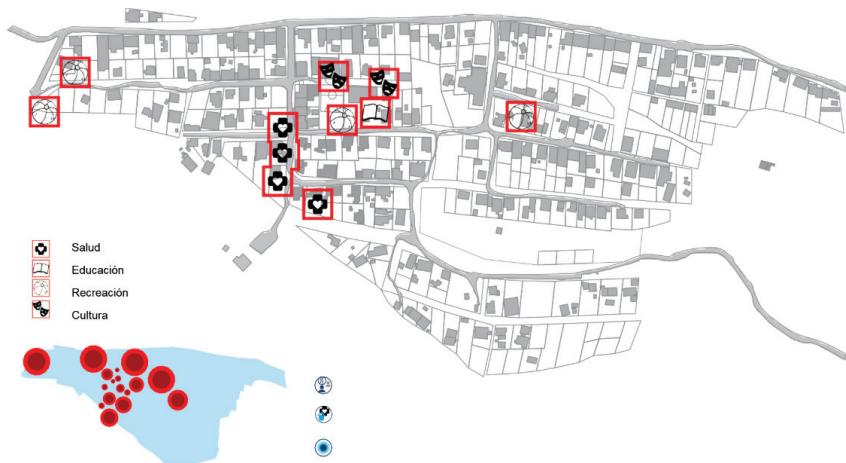
**Imagen 10.** Plano de actividades de la primera infancia, asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: elaborada por los autores.

El CDI se construyó sin la participación de la comunidad; por tal razón, la apropiación de este es muy baja porque no tiene contacto visual con las actividades que desarrollan los niños y no cumple con las necesidades que posee el asentamiento. Por ello se ha incrementado el número de hogares de madres comunitarias. El único espacio social configurado es la cancha, aunque existen otros espacios que solo están como zonas verdes.

**Imagen 11.** Plano de actividades sociales, asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: elaborada por los autores.

Las actividades recreativas se desarrollan en diferentes lugares del asentamiento. La única configurada es la cancha, donde también se desarrollan actividades culturales como las escuelas de danza y el club juvenil. La atención de salud se resuelve a través de una brigada al mes, pero en algunas casas se venden medicamentos básicos y hay personas que recetan plantas medicinales para alguna dolencia (Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente, 2017). En la cancha también se encuentra la sala de informática y la escuela, como puede verse en la imagen 11.

En la tercera parte del ejercicio se presentaron alternativas para las vías vehiculares, peatonales y espacio público, para que los líderes del asentamiento escogieran una opción por cada temática. Estas consisten en someter a votación de la comunidad una serie de fotografías que muestran distintos tipos de sistemas o elementos requeridos por el asentamiento, de carácter inductivo. Para lograr entender cuál es el modelo de barrio que ellos desean y bajo qué parámetros se puede lograr un consenso en la planificación.

**Imagen 12.** Selección de tipos de acabados para espacios vehiculares y peatonales



Fuente: fotografías tomadas por los autores.

En la imagen 12 se evidencia que la votación de la comunidad escogió el asfalto para las vías vehiculares. Con respecto a las vías peatonales la seleccionada fue el adoquín, por conservación y mantenimiento de estas áreas. En este momento las vías del asentamiento se encuentran en tierra y los senderos peatonales solo están identificados en la cartografía, definidos por el tránsito permanente.

**Imagen 13.** Selección de tipos de espacios públicos y áreas de cultivo



Fuente: fotografías tomadas por los autores.

Con relación al espacio público se seleccionó que las zonas verdes tengan cultivos para el autoabastecimiento, y en cuanto al mobiliario escogieron que el material de fabricación fuera el concreto y la madera, para mayor durabilidad. Los líderes insistieron en que los espacios de tránsito peatonal deben estar mezclados con áreas de cultivo. Con esta información obtenida en el taller se planteó una nueva forma de ocupar el asentamiento.

**Imagen 14.** Aerofotografía 2. Zonas de protección y equipamientos existentes, asentamiento Nueva Esperanza



Fuente: Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente (Gotafi) (2016).

La propuesta es que los nuevos equipamientos se ubiquen en sectores que permitan brindar seguridad y apropiación por parte de la comunidad, con el fin de generar nueva actividad en estos lugares. Las pequeñas quebradas y un humedal son las zonas para proteger mediante la arborización. La ubicación de los equipamientos también servirá de control, ya que algunos lugares se identificaron como inseguros. Este taller contribuyó con la construcción de los lineamientos de ordenamiento del asentamiento, apoyados desde el decreto 3600 del 2007, para constituirlo como un centro poblado, y del artículo 4 para definir los usos del suelo, las zonas de protección, los índices de ocupación, el tamaño de las vías vehiculares y peatonales y la ubicación de los equipamientos. Estos lineamientos se proponen como base desde el proyecto Unisalle - Acnur y Gobernación de la administración municipal, con el objetivo de que se utilicen para el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

## Conclusiones

El trabajo realizado a través del diseño participativo nos ayudó a entender las fortalezas y debilidades de los asentamientos conformados por las víctimas del conflicto en Mocoa; asentamientos que deben pasar por diferentes etapas para su conformación: ser reconocidos, constituirse como algún tipo de agremiación, legitimar sus derechos, interactuar con los entes gubernamentales y no gubernamentales, para iniciar los procesos de legalización y poder conseguir los recursos, y conseguir el apoyo económico para su titulación.

Los asentamientos analizados, a través de la reparación colectiva, contaron con el apoyo del Acnur y Opción Legal, a partir del programa de soluciones duraderas, para la legalización y titulación de los predios; estas instituciones incidieron en los entes gubernamentales para culminar el proceso que había iniciado en el año 2000, y que no fue lineal debido a los diferentes trámites que se deben realizar de forma interinstitucional, desde la Unidad de Víctimas, con los planes de retorno y reubicación, y desde la administración municipal, con el Plan de Ordenamiento. En el caso de Mocoa, la contratación del plan de ordenamiento se le encargó al DNP y aún sigue en proceso de diagnóstico. Nuestra investigación sirvió de insumo para esta situación y esperamos que los lineamientos se incorporen para su formulación. Esto confirma que se lograron avances en la legalización de los asentamientos Nueva Esperanza, Porvenir y Quince de Mayo, y que se entregaran 266 títulos a las familias de Nueva Esperanza.

Además de servir como insumo pudimos evidenciar las distancias que hay desde la creación de la norma hasta su implementación; una construcción normativa de orden nacional con poco conocimiento de la realidad municipal, pues al reconocer estos asentamientos el municipio debe enfrentar unas necesidades que no puede resolver: porque no posee los recursos y porque su gestión se encarga de mantener las necesidades básicas de los habitantes. Por esta razón, las comunidades deben enfrentar los problemas de un asentamiento informal, con una estructura normativa que limita, en muchos casos, el avance hacia la legalidad.

La ubicación de los asentamientos en la zona rural debe estar articulada con los planteamientos que proyecta el desarrollo rural integral, a través de los talleres con enfoque territorial que en esta etapa inicial genera expectativas, en las que el campo puede ser protagónico del desarrollo del país. Las deudas a las víctimas siguen y no se ha evaluado cuánto ha avanzado el proceso de su reparación colectiva.

## Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2014). Caracterización de soluciones duraderas Asentamiento de Nueva Esperanza, Mocoa, Putumayo (documento interno).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2016). Registro de los planes de retorno y reubicación de los asentamientos de población desplazada Mocoa (documento interno).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2018). La titulación de tierras da una nueva esperanza a los desplazados colombianos [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/TSI\\_Putumayo\\_ComunidadDeNuevaEsperanza\\_julio2013.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/TSI_Putumayo_ComunidadDeNuevaEsperanza_julio2013.pdf)
- Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente (Gotafi) (2016). Cartografía de los Asentamientos de Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo, Yanaconas, Paraíso y Nueva Betania, Mocoa - Putumayo (documento interno).
- Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente (Gotafi) (2017). Relatos de vida Asentamientos de Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo, Yanaconas y Nueva Betania, Mocoa - Putumayo (documento interno).
- Opción Legal (2016). Levantamientos topográficos Asentamientos de Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo, Yanaconas y Paraíso (documento interno).
- Sistema de Naciones Unidas Colombia (2017). Recuperado de [www.unmissions.org/](http://www.unmissions.org/)
- Unidad de víctimas (2016). Censo de población asentamiento de Nueva Esperanza, Mocoa -Putumayo (documento interno).

## Cómo citar

Buitrago-Campos, L., Rodríguez-Prieto, C. y Peña-Murcia, B. S. (2019). Diseño participativo como instrumento para la construcción de paz: el caso de los asentamientos de población víctima en Mocoa (Putumayo, Colombia). FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 15, 217-234. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.79913>

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez, Juan  
José Reyes Vázquez y Andrés Carrazco  
Chocoteco (2016). *Opinión pública  
aplicada*. México: Centro de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública (CESOP)  
[pp. 206]. ISBN: 978-607-9423-75-9

Fernando Salazar-Silva\*

Universidad Nacional de Colombia

*Opinión pública aplicada* es una publicación de 206 páginas del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), organismo adscrito a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Sus autores, los licenciados J. Guadalupe Cárdenas Sánchez, Juan José Reyes Vázquez y Andrés Carrazco Chocoteco son investigadores del CESOP, comparten su interés por la política pública y sus trabajos, entre otros, se destacan en el ramo de la modelación estadística y de opinión pública.

El CESOP fue creado con el propósito de proporcionar a las comisiones legislativas y a los órganos de gobierno información analítica y apoyo técnico en materia social y de opinión pública. Entre sus funciones están la de llevar a cabo estudios e investigaciones en estas dos vertientes, integrar bases de datos y la difusión de tales estudios. En concordancia con estos ítems, el presente volumen, impreso en México y publicado en 2016, recoge los hallazgos y resultados producto de la investigación social aplicada, realizada y procesada por los autores con objeto de obtener evidencia

---

\*PhD en Ciencias Económicas por la Universidad de Sevilla (Sevilla, España). Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Publicaciones recientes: F. Hayek y R. Coase. Formas de coordinación económica y el conocimiento disperso: la firma y el mercado (en coautoría) (2017). *Ensayos de Economía*, 27(51), 151-162 y La filosofía moral y el sistema de precios en Adam Smith y Friedrich Hayek. Una aproximación (2015). *Ensayos de Economía*, 25(46), 11-26. Correo electrónico: fsalazars@unal.edu.co; fsalazar75@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-6998-5854>

empírica de primera mano sobre las percepciones ciudadanas, en temas de política pública; más específicamente, la corrupción en las elecciones, la transparencia y rendición de cuentas así como la credibilidad y confianza en sus instituciones.

Este libro contó con la disposición de las encuestas telefónicas nacionales, diseñadas y realizadas en 2015 por el área de opinión pública del CESOP, como insumo principal; también con el apoyo en algunas investigaciones de otros institutos y centros de información, como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (ONUDD); más una concisa bibliografía sobre cada tema.

Los autores pretendieron apuntalar la opinión pública como elemento fundamental de la estructura de la política pública, resaltar el contraste entre tal opinión y los datos oficiales y avanzar en el proceso de devolverle a la sociedad mexicana el protagonismo de su voz en la toma de las decisiones políticas. Para ello, escogieron una de las herramientas de las ciencias sociales más comunes, y a la vez más efectivas de medición, la encuesta. Luego, mediante el uso de técnicas estadísticas, convirtieron las intuiciones en relaciones más complejas entre variables, a fin de esclarecer las relaciones causales existentes en las decisiones que toman los ciudadanos, por ejemplo, a la hora de ejercer el voto o de exigir cuentas claras, y de detectar factores explicativos en los comportamientos, como sucede en los flujos migratorios.

Así, cada uno de los diez acápitones que conforman el ejemplar cuenta con una breve introducción que describe el propósito de cada artículo, el contenido, el insumo usado, es decir, la procedencia y antecedente de la encuesta, la técnica estadística y la hipótesis que se sostiene. Los contenidos de cada texto comprenden un marco de referencia que puede estar dado por las distintas regulaciones nacionales, por comparaciones con el estado del tema en otros países, por la definición del tema objeto de opinión pública, o por la ampliación del instrumento de medición y su aplicación. Le sigue la discusión y análisis de resultados acompañados de las respectivas tablas, gráficas, diagramas y mapas que detallan y hacen evidente las relaciones entre variables. Cierra cada título un listado de hallazgos en forma de conclusiones, que en ocasiones incluye recomendaciones sobre política pública o los límites de la investigación.

El primer artículo trata sobre el abstencionismo electoral; se pregunta más específicamente por el efecto que la percepción de la corrupción de las campañas políticas tuvo en la renuncia que los ciudadanos hicieron de su participación en las elecciones intermedias – cámara de diputados, gobernadores, congresos locales y presidentes municipales– de

2015. El CESOP realizó dos encuestas telefónicas nacionales, una al inicio de las campañas electorales y otra seis semanas después, y dos semanas antes del cierre de campañas, a poco más de 1 800 personas. Cárdenas Sánchez y Carrazco Chocoteco tuvieron en cuenta, además, otras variables, tales como la confianza, credibilidad y satisfacción con el proceso electoral, con la institución que lo organiza y regula y con el sistema electoral mismo; la confianza y credibilidad en los partidos políticos y el gobierno y de su desempeño durante las campañas electorales y el interés en la política y la participación en anteriores elecciones; además, el pesimismo y el castigo a los partidos políticos. Uno de los resultados interesantes que obtuvieron fue la observancia de la interacción dinámica entre el proceso electoral y la percepción de los ciudadanos: a medida que las elecciones se acercaban las personas adquirieron nuevos criterios para decidir su participación electoral, mientras que en un primer momento la confianza y credibilidad en los partidos políticos y el gobierno determinaron la percepción del ciudadano para votar; en la segunda encuesta la variable determinante fue la percepción de campañas sucias.

El artículo sobre la participación ciudadana concluye, en general, que aunque hay poco conocimiento de los mecanismos que los ciudadanos tienen para hacer efectiva dicha participación, existe una amplia aprobación y legitimidad; también, que hay relación entre la disposición en la participación y el acceso a internet, la aprobación de los comités ciudadanos y el interés en los asuntos locales.

Los artículos tercero y cuarto abordan la transparencia y la rendición de cuentas, el uno de manera general y el otro aplicado a un informe pormenorizado que, por ley, el presidente está obligado a hacer y entregar. Los autores parten del atributo de legitimidad de un Estado democrático por el cual el Estado tiene la obligación de informar a sus ciudadanos, permitirles el acceso a la información pública y que tal información sea confiable, útil y oportuna. Sin embargo, los datos arrojan que los encuestados evalúan los gobiernos como poco o nada transparentes, que consideran que las autoridades estatales ocultan y niegan información, que no hay buena rendición de cuentas y que se hace mal uso de los datos personales, que hay poca accesibilidad a la información pública, siendo los tópicos más álgidos los datos sobre los sueldos de los funcionarios públicos y las licitaciones y contratos del gobierno. También que la rendición de cuentas es percibida por los ciudadanos como buena cuando está acompañada de la percepción del incremento en los empleos, de oportunidades de desarrollo, disminución de la corrupción, respeto a los derechos humanos y beneficios de reformas estructurales.

El siguiente artículo busca conocer la aprobación de la gente sobre la nueva metodología que el gobierno mexicano adoptó para establecer su presupuesto. La descripción de resultados comienza por organizar el poco conocimiento que los ciudadanos tienen del presupuesto

base cero, y continúa con la comprobación de la relación existente entre la aprobación de dicha metodología y la percepción ciudadana sobre la mejora económica, el fomento al empleo y el combate a la corrupción, como prioridades en lugar del apoyo a los pobres y el combate al crimen organizado. Continuando con la relación de variables, el artículo dedicado a los flujos migratorios entre Estados e intraestados vincula la decisión de cambiar de domicilio a los ciudadanos ya sea por la calidad de vida en su localidad, el nivel de contaminación, el tráfico y transporte público, las condiciones laborales y el grado de satisfacción personal.

La percepción de los ciudadanos frente al respeto de los derechos humanos, así como la de la legalización de la marihuana, cuenta con un espacio en este ejemplar. La sección de los Derechos Humanos (DDHH) tiene un mayor desarrollo explicativo, pues el autor se decanta por una perspectiva moral en la cual entiende que estos generan dignidad humana, dejando al Derecho la labor de positivizarlos y de garantizarlos. En este mismo sentido, establece los DDHH como derechos fundamentales, sus principios generales, las obligaciones del Estado y los elementos institucionales. La pregunta que alentó la encuesta fue sobre los “elementos de opinión que determinaban la creencia de que en México se respetan o no los DDHH”. En primer lugar, los resultados de la aplicación estadística arrojaron que el 81 % de la población sostiene que en el país no se respetan los DDHH. Dicha opinión tiene como factores explicativos la percepción de las personas sobre el principio de universalidad, es decir, si los DDHH se aplican por igual a todos hay mayor creencia en que se respetan los derechos. La corrupción y las medidas en materia de desapariciones forzadas son factores que en segundo lugar explican una mejor opinión en cuanto a DDHH.

La percepción ciudadana, en materia de la legalización de la marihuana, guarda su relación de causalidad en el consumo con fines medicinales, como principal elemento explicativo; le sigue el consumo para fines recreativos. Mientras que el miedo a la pérdida de control del consumo tiene poco impacto en la probabilidad de estar a favor de la legalización. Termina el autor Cárdenas Sánchez recomendando la legalización del consumo de cannabis para uso medicinal; pone en tela de juicio las políticas prohibicionistas, por lo que recomienda una mayor apertura para la regulación del consumo con fines recreativos; a la vez que llama la atención sobre el papel preponderante de la prevención y de condiciones que minimicen los riesgos para la salud.

Finalmente, las conclusiones del texto remarcan la corrupción como problema central, que afecta negativamente la percepción de la labor gubernamental en diversas formas, por cuanto en seis de las diez investigaciones está presente. En general, las conclusiones recogen los resultados destacados en términos de lo que la mayoría percibe acerca de los temas ejes; así entonces, la corrupción “hace referencia ante todo a la percepción de la corrupción”.

De esta manera, la relevancia que desde el inicio del texto tuvo la opinión pública se irradian en el contenido y llega hasta sus últimos párrafos. Cumplen los autores con la misión de difundir aquello que han encontrado que la opinión pública acepta o rechaza; convencidos de dotar de elementos demoscópicos y de información cuantitativa pertinente para la toma de decisiones de política pública y para la misma observancia de la opinión pública a quien retorna los resultados de este trabajo; Cárdenas Sánchez, Reyes Vázquez y Carrazco Chocoteco revelan una vez más la fuerza que tiene y puede tener dicha opinión.

Queda en el aire, en el intersticio de los datos, diagramas y hallazgos de investigación aplicada, la pregunta por la opinión pública misma, por la fuente de las percepciones. Sobre todo hoy que, como escribe el prologuista de esta *Opinión pública aplicada*, profesor Porfirio Cruz Vázquez, “los problemas públicos lejos de solucionarse se redefinen constantemente”; y se adiciona: pues las ideas son mejoradas por la crítica, transformadas por el hecho de que hay gente que no las acepta, todo esto al amparo del descubrimiento de nuevos modos de vivir en sociedad, todo esto por hablar a la opinión pública que es la que en últimas rechaza o acepta los despliegues de las políticas públicas (Schwartz, 2018a).

Sin embargo, hoy también es un lugar común sostener que la inmensa mayoría elige no por argumentos racionales, sino por razones emotivas. Como dijo el escritor, humanista y economista español José Luis Sampedro (2011), la opinión pública no es la opinión pública, no es el resultado del pensamiento reflexivo de la gente, sino de las pasiones viscerales y de la influencia del poder económico que domina los medios de comunicación y de información.

En postura menos sentencial, pero más académica, los intelectuales Mario Vargas Llosa, Pedro Schwartz, Carlos Rodríguez Braun, Fernando Méndez Ibáñez y Miguel Boyer (e incluyen las apreciaciones del ya desaparecido Karl Popper) se reunieron con pretexto de un corto y ameno coloquio para hablar sobre la opinión pública (Schwartz, 2018b). En la charla barajaron distintos argumentos, tanto desde sus experiencias prácticas en la política como desde su estudio sobre la acción de los hombres en la política. Puntos que pueden resultar interesantes, a guisa de *Opinión pública aplicada*, son por ejemplo, el que los ciudadanos no eligieron, cuando tuvieron la oportunidad, la opción que explicó con lujo de detalles el programa político que iba a desarrollar, incluyendo el coste que implicaba para la misma gente. En lugar de votar por ideas y verdades votó por emociones, aunque estas cargaran mentiras justificables.

En el coloquio también sale a flote el paralelismo entre los mercados económicos y los mercados políticos, hecho por la teoría de la elección pública, intentando dar explicación al porqué la mayoría continúa respaldando en las urnas a los partidos y sus

líderes, aun cuando existe claro incumplimiento de promesas y programas políticos en materia económica y social. Pasando por el problema de una mayor intervención estatal, la cual puede propender por una mayor credibilidad, o una mayor capacidad de engañar a sus ciudadanos, el paralelismo permite afirmar que las predicciones en economía –dadas por el mercado y la acción directa de los agentes económicos– están más desarrolladas que en la política, donde dichas predicciones se basan en encuestas y votaciones por representantes, y esto sin tener en cuenta que las encuestas suelen subestimar los cambios que realmente comportan.

Al parecer de uno de los ponentes del coloquio, a los votantes tan siquiera les gusta que las cosas se les planteen de manera drástica, la identificación con los dirigentes políticos está dada por emociones e ideas elementales, se hace necesario no llevar las ideas al grado de precisión que los intelectuales desean, se hace necesario menos realismo y más promesas.

En este orden de ideas, esta pretendida reseña termina preguntándose por los alcances de una obra como *Opinión pública aplicada*; es decir, si además de servir de fuente de información a la toma de decisiones de la agenda legislativa en materia social y de opinión pública puede también constituirse en instrumento que apoye a dicha opinión, en una tarea más profunda y a la vez más compleja, pero que redundaría en mayores frutos al mentado bien común, la de imponer límites al ejercicio gubernamental. Considero que es aquí donde radica la verdadera fuerza de la opinión pública.

## Referencias

- Educados para no pensar (video) (2011). Entrevista a José Luis Sampedro. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=2nLAhBu1feM>
- Schwartz, P. (2018a). Introducción. *El liberalismo, una filosofía en peligro* (curso virtual). Recuperado de <https://www.frdelpinoenred.com/cursos/pensamiento-lideres-pedro-schwartz/>
- Schwartz, P. (2018b). Coloquio con Mario Vargas Llosa. *El liberalismo, una filosofía en peligro* (curso virtual). Recuperado de <https://www.frdelpinoenred.com/cursos/pensamiento-lideres-pedro-schwartz/>

FORUM. Revista Departamento de Ciencia  
Política agradece a los siguientes académicos  
su colaboración como evaluadores de  
la edición 15 (enero-junio de 2019)

**Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira**, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil  
**Ana Lucía Magrini**, Universidad Nacional de Quilmes/Conicet, Argentina  
**Andrés Felipe López Galvis**, Université Toulouse - Jean Jaurès, Francia  
**Camilo Retana**, Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
**Carlos Ariel Sánchez Torres**, Universidad del Rosario, Colombia  
**Carlos Cabrera**, Universidad Externado de Colombia  
**Carlos Eduardo Maldonado**, Universidad El Bosque, Colombia  
**Concepción Anguita Olmedo**, Universidad Complutense de Madrid, México  
**Felipe Meneses Tello**, Universidad Nacional Autónoma de México, México  
**Juan Antón-Mellón**, Universitat de Barcelona, España  
**Juan Federico Pino**, Universidad de los Andes, Colombia  
**Katherine Vargas Tovar**, Universidad Nacional de Colombia  
**Leandro Gamallo**, Instituto de Investigaciones Gino Germani,  
Universidad de Buenos Aires/Conicet, Argentina  
**Lily García Vásquez**, Universidad de Antioquia, Colombia  
**Luisa Fernanda Cano Blandón**, Universidad de Antioquia, Colombia  
**Mabel Alicia Campagnoli**, Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
**Margarita Cardona**, Universidad Nacional de Colombia  
**Margarita María Arroyave Palacio**, Universidad de Antioquia, Colombia  
**María Eugenia González Ávila**, El Colegio de la Frontera Norte, México  
**María Fernanda Ramírez Brouchoud**, Universidad EAFIT, Colombia  
**María Virginia Quiroga**, Universidad Nacional de Río Cuarto/Conicet, Argentina  
**Mario Alberto de la Puente Pacheco**, Universidad del Norte, Colombia  
**Miriam Ordoñez Balanzario**, Instituto Mora, México  
**Nancy Hernández Martínez**, Universidad Nacional Autónoma de México, México  
**Nilce Vieira Campos Ferreira**, Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil  
**Óscar Alberto Pombo López**, El Colegio de la Frontera Norte, México

**Pablo Armando González Ulloa Aguirre**, Universidad Nacional Autónoma de México, México  
**Paloma Abelin Saldanha Marinho**, Universidade de São Paulo, Brasil  
**Rafael Domínguez Martín**, Universidad de Cantabria, España  
**Rafael Enrique Acevedo Puello**, Universidad de Cartagena, Colombia  
**Sandra Patricia Arenas Grisales**, Universidad de Antioquia, Colombia  
**Sebastián Líppez de Castro**, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia  
**Teresa Fernández Aceves**, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente, México  
**Vladimir Sánchez Calderón**, Universidad Industrial de Santander, Colombia  
**Yeison Arcadio Meneses Copete**, Université de Perpignan Via Domitia, Francia