

Inclusión social y nuevos regímenes de representación: la participación como estrategia discursiva en la formulación de la Política Pública de afrocartagenero-as-as.

Yina Pérez Bolívar
Universidad Tecnológica de Bolívar
yinaperezb@hotmail.com

“Mientras que las medidas constitucionales y legislativas son dignas de reconocimiento [...] la aplicación de la legislación colombiana en las comunidades afrocolombianas sigue siendo lamentablemente inadecuada, limitada y esporádica”
Mc Douglas (2010)

Resumen:

Este documento surge de la experiencia de observación de parte del proceso de formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico en el distrito Cartagena de Indias. Parte del análisis de la interacción de los actores claves en los espacios de participación diseñados para la validación de la política. Pretendiendo entender los modelos de desarrollo en juego y los nudos problemáticos entre los actores involucrados en un proceso sustentado en el discurso de inclusión social, que apoyado en la participación como estrategia discursiva, se configura como representación del desarrollo.

Palabras claves: Inclusión social, modelos de desarrollo y participación.

Absact:

This paper arises from the experience of observation that describes part the process of formulating public policy approach ethnic difference on Indian Cartagena distrit. Present the analysis of the

interaction of the key players in the participation spaces designed for validation policy. In order to understand the development models in play and problema knots between the actors involved in a speech sustained in the social inclusion process, supported by the participation as a discursive strategy is configured as representation of development.

Keywords: development models, participation and social inclusion

Siguiendo a Rist (1999, 2004) y Escobar (2000, 2005) concibo el desarrollo como una construcción social que obedece a un contexto histórico-político y cultural determinado (la segunda postguerra), que se ha configurado en un discurso que sostenido por la institucionalidad (academia, estado) se constituye como estrategia de poder. Así, institucionalmente legitimado el discurso de desarrollo se ha establecido como un efecto de verdad¹ que a través de diferentes regímenes de representación², en diferentes momentos de la historia han velado o develado el crecimiento económico como medio y fin del desarrollo.

A partir de la década de los cincuenta se ha instaurado la premisa básica de creer en el desarrollo como “salvación”, como medio para lograr el fin de la pobreza Escobar (1999); desde allí, el crecimiento económico se constituyó en eje central del desarrollo. Partiendo de una lógica ligada a la imposición de las sociedades desarrolladas e industrializadas como modelo a seguir, el

¹ Puesto que, el mito opera como “herramienta” sociocultural que pretende construir “creencias” (sentido) contribuyendo a universalizar y expandir un pensar único y lineal.

² comprendiendo esta noción con Escobar como las formas de percepción, interpretación y simbolización de la experiencia de los actores sociales (individuales y colectivos) en su participación en la vida social; es decir, en sus relaciones (de colaboración, conflicto o negociación) con otros actores (Escobar 1999)

desarrollo estaba medido por el producto interno bruto (PIB) y su régimen de representación fue la modernización y la tecnificación.

Posteriormente, dado que en la década de los noventa se evidenció que el desarrollo representado en el crecimiento económico y/o en la tecnificación no era directamente proporcional a la mejora en la calidad de vida de las personas. Desde una perspectiva más amplia de la pobreza, entendida no sólo como la carencia o necesidad de ingresos o bienes, sino como la imposibilidad de alcanzar un mínimo de realización vital, se indica que el desarrollo debe centrarse en la gente y surge el enfoque del desarrollo humano³ (PNUD 1991), como una aparente apuesta integral que incluye no sólo aspectos económicos, sino también institucionales, medioambientales y culturales.

Medido este desarrollo humano, ya no por el PIB, sino, por el nivel de calidad de vida de las personas. Atendiendo a que la discriminación y/o la exclusión, la falta de poder y/o las deficiencias son causas y consecuencia de la pobreza, se asume que una perspectiva de inclusión social puede contribuir para lograr el desarrollo humano (PNUD 2008). Así, entrada la primera década del siglo XXI la inclusión social se ha convertido en el nuevo régimen de representación del desarrollo. Definida esta como

³ La primera alusión a desarrollo humano, aparece en el informe de desarrollo de 1990 indicando que el desarrollo debe centrarse en la gente. Dado que se pudo constatar que el ingreso actual de un país puede dar información incompleta de sus perspectivas de crecimiento, este define el desarrollo humano como la expansión de oportunidades del individuo. Para este enfoque la medición del ingreso constituye un medio y no un fin, el ingreso no es sustituto de todas las demás oportunidades del ser humano.

...el proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven (PNUD 2008).

Tal como lo define el PNUD el concepto de inclusión social se entiende desde la norma, haciendo énfasis en el derecho a participar. En ese sentido las políticas de inclusión son formuladas para contrarrestar la discriminación sistemática basada en género, edad, etnicidad, identidad sexual, ubicación, discapacidad, situación o incapacidad física, económica, educativa... En últimas la inclusión social es el medio para lograr la superación de la pobreza y la equiparación de oportunidades, para alcanzar el desarrollo humano.

Éste discurso es el que soporta el concepto de ciudadanía diferenciada, que en este análisis se entiende con Kymilcka (1996) como la incorporación a la comunidad política de los derechos diferenciados de un grupo. El derecho a expresar, desarrollar y participar en los asuntos que competen a su cultura. Esta extensión y profundización de los derechos sociales y políticos, establece un fuerte condicionamiento a la intervención social del Estado, al paso de un enfoque de gobernabilidad a uno de gobernanza. En términos de Aguilar (2008), el estado pasa de tener un rol fundamental de gobierno de la sociedad –governabilidad- a ser un estado que asocia y coordina con las organizaciones privadas y sociales la implementación de políticas –governanza-.

El medio de asociación entre las organizaciones o la sociedad civil y el estado es la participación entendida como la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las actuaciones y usos de los recursos colectivos. Estas transformaciones políticas exigen también una extensión y profundización de los canales o medios institucionales de participación que imponen una nueva modalidad a la política social que debe dar cuenta necesariamente del

crecimiento económico sostenido y equilibrado, pero también de una mejora sostenida y de la calidad de vida.

Este texto pretende presentar desde la mirada constante a la relación entre discurso y práctica, el contexto de formulación de la política pública para afrocartageneros-as titulada “Inclusión efectiva para la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal en el distrito Cartagena de Indias –Cartagena ciudad de oportunidades inclusivas--” aprobada mediante acuerdo No. 012 del 05 de octubre de 2012. Proceso que se llevó a cabo en el periodo administrativo de Judith Pinedo Flórez -la María Mulata- en el marco del plan de desarrollo “Por una sola Cartagena 2008-2011”. Fue un proceso participativo que se vivió en dos momentos: una etapa inicial en 2008 en el marco de la formulación del plan de desarrollo, cuyo resultado fue el diagnóstico y primer borrador de la política. Y un segundo momento en 2011, con las fases del proceso metodológico empleado para la formulación del documento de la política para afrocartageneros-as. Estas fases se traducen en espacios de participación⁴ como las mesas de trabajo para la elaboración del diagnóstico y primer borrador de la política, la socialización, ajustes y la validación.

Son estos espacios el principal contexto de interacción de actores en el proceso de formulación de la política. Espacios donde se establece una tensión entre lo textual/discursivo (el discurso - inclusión social o reconocimiento étnico-), lo cultural (interpretación, sentido, -negociación-participación-) y lo político (la norma -la política pública-) que no se resuelve en la teoría, se

⁴ Espacios a los que se pudo acceder como observadora-participante desde el auto-reconocimiento como afro-cartagenera miembro de una organización afro de base.

resuelve, provisionalmente en la práctica en la complejidad de la vida cotidiana (Escobar at al. 2001:22) Por ello, dadas las características del proceso se asume con Cavarozzi (2000)⁵, la participación como recurso: como recurso de orden para articular el orden social y como recurso de gestión a modo de mecanismo de inclusión

Para el análisis de la interacción entre el discurso, lo cultural y lo político, pretendo por un lado, entender cuáles son los modelos de desarrollo en juego en un proceso sustentado en el discurso de inclusión social⁶ como representación del desarrollo. Y, por otro, identificar los nudos problemáticos y los intereses entre los actores (sociedad civil, estado, organizaciones) involucrados en el proceso de formulación de la política pública con enfoque diferencial étnico en el distrito Cartagena de Indias.

Parto de un marco de trabajo que combina técnicas de la etnografía como la observación y recolección de información (entrevistas semi-estructuradas en torno a los temas de inclusión, la apuesta comunitaria por el auto-reconocimiento y la política diferencial afro-cartageneras-os).Y el análisis Crítico del discurso (ACD), desde el que se analizan las dimensiones superiores de los acontecimientos de comunicación: los actores, sus acciones (incluyendo el discurso),

⁵ Cavarozzi (2000) parte de un recorrido por los modelos políticos-económicos que ha vivido América Latina desde el populismo hasta el neoliberalismo, para presentar las diferentes concepciones de la participación en cada contexto: en el desarrollismo que pretendía corregir el dirigismo se dio la participación como amenaza. En la década de los 70, 80 con el neoliberalismo que pretendía erradicar el dirigismo: la participación negada (en el primer estadio), la participación utilitarista (en el segundo estadio) y la participación dimitida (en el “neoliberalismo exitoso”). Atendiendo a los *vaivenes* del modelo neoliberal, Cavarozzi propone reforzar en América Latina la “Participación democrática” que debe apoyarse en “la articulación de las lógicas múltiples, que a su vez no son ajenas, a las tradiciones culturales y políticas de la región”. Para alcanzar esta es necesario invertir la propensión de concebir la participación como amenaza y asumirla como un recurso. Para un panorama completo de las concepciones de la participación ver Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (Comp. 2010) Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo.

⁶ La inclusión social, definida desde el ente internacional como “*el proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven*” (PNUD 2008).

mentalidades y contextos. Además este enfoque proporciona el marco que permitió explicar cómo los actores sociales y los usuarios del lenguaje consiguen ejercer, reproducir o desafiar el poder social de los grupos y de las instituciones (Van Dijk, 1999) en su asunción del discurso de inclusión social.

Una propuesta metodológica útil para identificar y saber cómo operan los discursos culturales de la diferencia étnica en el distrito Cartagena, porque permitió, desde la observación participante: primero, entender de forma clara los juegos y distancias entre los modelos de desarrollo económico y social que se enfrentan en el contexto. Y, segundo, identificar la participación y con ella la representatividad como nudos problemáticos ligados a las pugnas por los intereses entre los sectores (sociedad civil, estado, organizaciones) que sólo con el análisis de documentos y/o la entrevista no son directamente visibles.

La instauración del régimen. El discurso: desarrollo social/desarrollo económico.

En 2008 en Cartagena se representó muy bien un estado desde la perspectiva de la gobernanza en la que la participación de organismos sociales fue relevante para el desarrollo de políticas públicas. Desde su campaña política por la alcaldía, con slogans como “el alcalde somos todos”; “la Cartagena que soñamos” y “por una sola Cartagena”, la administración de Judith Pinedo Flórez desarrolló prácticas democráticas y participativas que se materializaron en la convocatoria

a organizaciones y a la sociedad civil a participar en las estrategias de campaña y posteriormente en la construcción del plan de desarrollo “Por una sola Cartagena⁷”.

Ese plan propone en su objetivo general

Sentar las bases para superar las barreras de exclusión que han fragmentado la ciudad desde el punto de vista social, físico, ambiental, cultural y económico. El propósito de la acción colectiva será tener UNA SOLA CARTAGENA, cohesionada socialmente e integrada físicamente.

Así, el discurso de inclusión social que soporta el plan de desarrollo “Por una sola Cartagena 2008-2011” en el distrito Cartagena y por ende sus lógicas en la planeación institucional se sustentan en los imaginarios sobre una ciudad dual: Cartagena rica/Cartagena pobre, Cartagena blanca/Cartagena negra. No obstante esta dualidad es sólo un relato que sustenta la ideología de la ciudad.

Considerando que “Los contextos son constructos mentales (modelos) porque representan lo que los usuarios del lenguaje construyen como relevante en la situación social” Van Dijk (1999), se puede determinar que con el aval de comunicadores y académicos como argumentos de autoridad este discurso del dualismo se instauro como una representación colectiva, como un efecto de verdad. “Dos historias paralelas, sin articulaciones ni responsabilidades mutuas, alimentan el imaginario colectivo. Y este mito, que es también mentira, sirve para adornar los discursos de los políticos, burócratas y académicos⁸” (Sarmiento, 2010, P6).

⁷ Que respondía la visión propuesta en el plan de desarrollo “Cartagena nuestra casa 2004-2007” que aunque no habla de población afrocartagenera, sino de población multiétnica, en su diagnóstico expresa que el 25% de la población del distrito vive en medio de la pobreza y la exclusión. En el capítulo 5 formulación estratégica del plan, en el punto denominado Visión compartida de nuestra sociedad, se propone que “En el año 2011 Cartagena de Indias es una Sociedad incluyente, que se reconoce como multiétnica, con prosperidad colectiva, comprometida en la conservación de su patrimonio natural, histórico y cultural, que disfruta de una ciudad construida para la gente, con una gestión pública democrática, descentralizada, y reconocida internacionalmente como centro turístico, portuario e industrial del Caribe”.

⁸ Fundamentado en la teoría crítica y en la moderna teoría de los sistemas vivos, Sarmiento estudia el desarrollo de Cartagena desde su especificidad geográfica, histórica y cultural a partir de ocho elementos analíticos: cuatro mitos (el dualismo, la

En su estudio sobre el desarrollo de Cartagena, Sarmiento parte de ocho elementos analíticos: cuatro mitos y cuatro patrones organizativos que se corresponden. El primer mito, el de la ciudad dual, la rica y la pobre, evita las articulaciones y responsabilidades mutuas. La riqueza está relacionada con la pobreza; y ésta última es producto de la estructura económica, y la organización política y administrativa de la ciudad. Aquí entran en juego las dinámicas de economía de enclave empresarial.

El segundo mito es el del “desarrollismo”, que hace creer que hay que jalonar crecimiento económico como sea. Así se muestran cifras muy aceleradas de crecimiento económico que supuestamente benefician a todo mundo, pero enmarcados en patrones de exclusión. El tercer mito tiene que ver con la teoría de la dependencia neocolonial, según la cual el atraso de Cartagena se debe a que es la periferia de un gobierno central, que no permite el desarrollo autónomo reproduciendo dinámicas de la época colonial que generan socioracismo. Y el cuarto mito encuentra la solución para todos los problemas de la ciudad: “El capital humano”. Capital que se potencializa o acrecienta con inversión en la educación.

Concluye el autor de Cartagena de Indias: el mito de las dos ciudades que la fragmentación de la ciudad es sólo eso, un mito, puesto que “[...] los diferentes componentes y ámbitos de una ciudad son sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes,

dependencia “neocolonial”, el capital humano y el desarrollismo); y cuatro patrones organizativos⁸ (el ordenamiento geográfico segregacionista, la economía de enclave, la exclusión y el socio-racismo).

determinando, a la vez, las características esenciales de la ciudad” (Sarmiento, 2010, p. 35). Para Sarmiento, los mitos surgen y ocultan los mecanismos de exclusión y de explotación en la ciudad.

A partir de allí, en éste análisis se asume la inclusión social sustentada en un mito único: el desarrollismo, que bien puede sintetizar los cuatro mitos que según Sarmiento (2010) definen la ciudad. Atendiendo a que estos imaginarios proponen una tensión constante: la tensión rico/pobre o negro/blanco en el mito del dualismo, se encuentra implícita tanto en la tensión centro/periferia que propone el tema de la dependencia “neocolonial”. Como en la tensión capital humano/capital social del mito del capital humano y todas estas tensiones se involucran en una tensión más amplia como es la de desarrollo económico (rico-blanco-centro-capital humano-inclusión) / desarrollo social (pobre-negro-periferia-capital social-exclusión) que devela completamente el dualismo constituyéndolo en un efecto de verdad. Pues, ese mito o imaginario - del dualismo- instituye el discurso dominante que justifica determinadas prácticas culturales e intervenciones sociales y políticas, en función de un modelo que produce y reproduce desigualdades.

En ese orden de ideas, entiendo el desarrollismo con Escobar (1999) como la principal forma de subjetividad que fomenta el discurso del desarrollo como forma de poder. Fue, éste, el resultado de asumir como “verdades universales, evidentes y necesarias” que “El rasgo esencial del tercer mundo era su pobreza y que la solución radicaba en el crecimiento económico y el desarrollo. Así, el desarrollismo constituye el modelo de ciudad, que habla de inversión en el capital humano, esgrime discursos de la igualdad de oportunidades, garantía de derechos y en su

nombre se hace accionar un modelo de desarrollo económico soportado en inversiones en el ámbito turístico, mobiliario e industrial que perpetúan la vivencia de la pobreza desde el poco acceso y accesibilidad bienes y servicios.

Así, en el distrito Cartagena de Indias, mientras, el modelo de desarrollo e inclusión que fundamentaba la formulación de la política pública con enfoque diferencial afro, implicaba un discurso de reconocimiento de lo étnico soportado en acciones afirmativas⁹, en temas como la etno-educación, el fortalecimiento a los concejos comunitarios de comunidades negras y la titulación colectiva como estrategias de la lucha contra el racismo y la discriminación. El modelo de desarrollo económico implica la ejecución de megaproyectos turísticos en comunidades como La Boquilla, Islas del Rosario, Tierra Bomba y Barú, zonas eminentemente afro¹⁰, sacando las comunidades de los asentamientos culturales desde los que configuran su auto-reconocimiento como afrodescendientes, palenqueros o raizales.

Hechos concretos que evidencian procesos de exclusión, desplazamiento de la población afrodescendiente en nombre del desarrollo, fueron: al iniciar el mandato de Pinedo Flórez, se desalojaron mil personas en Pasacaballos, un corregimiento vecino al enclave empresarial de Mamonal y por donde pasará una carretera que conduce a Barú¹¹. Posteriormente, finalizando la administración, la cadena de hoteles Decamerón inauguró su nuevo hotel en isla de Barú y se

⁹ Siete de los diez líderes entrevistados conciben la inclusión social “como un conjunto de acciones afirmativas para mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables”

¹⁰ según censo DANE 2005 el 88.12% de la población negra es urbana y están ubicados en mayor proporción en las unidades comuneras de gobierno número 2 y 3 que pertenecen a la localidad Histórica y del Caribe Norte “zona geográfica privilegiada y estratégica en la dinámica de expansión urbana local”.

¹¹ En: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/en_pasacaballos_recibieron_a_la_policia_a_las_pedradas/en_pasacaballos_recibieron_a_la_policia_a_las_pedradas.asp

entregaron 25 mil metros de playa del sector de Castillogrande¹² a una sociedad comercial para construir un complejo turístico denominado “Ibiza Beach”. A esto se sumó la construcción de vías perimetrales y el “crecimiento urbanístico y comercial” de la zona norte que se va extendiendo a la zona rural.

Entonces, dadas las circunstancias el discurso de reconocimiento étnico e inclusión social de los afro-cartageneros se establece desde la lucha por el territorio. Puesto que estos métodos para alcanzar el desarrollo han llevado a procesos de emigración e inmigración interna -de unos lugares de la ciudad a otro- y de las zonas rurales e insulares a la ciudad ocasionando procesos de desterritorialización¹³, que son la evidencia concreta de la exclusión.

Es evidente como mientras el modelo de desarrollo social se erige en un discurso de inclusión, el modelo de desarrollo económico se caracteriza por un crecimiento portuario-industrial, y un auge de megaproyectos turísticos y mobiliarios que implican procesos de exclusión para la población afrocartagenera, palenquera y raizal del distrito. El historiador Alfonso Cassiani lo expresa así:

En la Cartagena de hoy, gran parte de las tierras, sobre todo las que tienen contacto con el mar, están en manos de empresarios o capitalistas del turismo, acentuándose un comportamiento excluyente desde la perspectiva socioeconómica y cultural. Esto ha producido y acrecentado una

¹² En: <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/articulo161985-via-libre-privatizacion-de-una-playa-cartagena>; www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6956829.

¹³ la *desterritorialización*, entendida con Jesús Martín-Barbero como el lugar de las migraciones, de los aislados, de los desarraigados, de las desagregaciones a través de las cuales un país como Colombia a la vuelta de 30 años se encontró con que el 70 por ciento de su población residía en las ciudades. Emigraciones e inmigraciones de los pueblos a las ciudades, de las ciudades pequeñas a las ciudades grandes, de las ciudades grandes a la capital y después –siguiendo la lógica de los urbanizadores que van moviendo a las poblaciones según el lucro del suelo– de unos lugares de la ciudad a otros”. En *Dinámicas urbanas de la cultura*. Este concepto es clave para demostrar las faltas de coincidencia entre discursos y prácticas, entre desarrollo económico y desarrollo social; pues, mientras se habla de inclusión y desarrollo social se saca a la gente de sus territorios, se excluye en nombre del desarrollo económico.

brecha abismal al interior de la sociedad, afectando a la población raizal de la ciudad, al incrementar los índices de pobreza en Cartagena, demostrando ser una ciudad con una gran polarización en los ingresos, en la redistribución y en las oportunidades sociales, lo que acrecienta la pobreza de los sectores y familias más necesitadas¹⁴. (ODESDO 2011:16)

Estas contradicciones y tensiones enmarcan el discurso de inclusión social integrado al discurso de reconocimiento étnico en el que los cambios evidenciados con respecto al crecimiento económico y a la expansión urbanística del Distrito, -contrario a las expectativas de desarrollo-, no se armonizan con una reducción de los procesos de exclusión y de desigualdad social.

Se concluye que en la Heroica, aunque el objetivo era configurar “Una sola Cartagena”, lo que se logró fue reforzar el imaginario de la ciudad dual. Pues, al revisar la relación entre discurso y práctica, desde la observación participante se logra constatar que es un nudo problemático el desencuentro entre la lógica de planeación institucional que se propone a favor de la inclusión desde el discurso de la ciudad dual y la lógica de las prácticas de formulación de políticas (plan de desarrollo y política pública con enfoque étnico), que en el discurso propenden por el desarrollo social y en la práctica apuntan al desarrollo económico.

La participación: estrategia discursiva que sustenta el nuevo régimen de representación

¹⁴ En: La comunidad Cartagenera y la dinámica urbana del distrito: reclamando pertenencia. En Anaqueles de ciudadanía No. 7. Abril- mayo 2011. ODESDO p. 16.

La administración de Flórez, se caracterizó por los desencuentros entre las lógicas de planeación institucional (el discurso) y las practicas institucionales (las practicas). Desde la planeación institucional (léase el plan de desarrollo), se propone como estrategia para lograr la inclusión social, la “institucionalización y desarrollo” de políticas públicas con enfoque diferencial¹⁵, priorizando el enfoque de género, discapacidad y desplazamiento forzado. No obstante, en el periodo comprendido entre 2008 y 2011, en el distrito Cartagena de Indias, en la práctica institucional se formularon y, a 2015 se encuentran en proceso de implementación cuatro políticas públicas con enfoque diferencial: dos de las propuestas en el plan: la política de mujer “Cartageneras en el pleno goce de sus derechos” y la de la población con discapacidad “Claves para la participación con inclusión social” y dos políticas que no estaban propuestas en el plan.

Estas políticas fueron: la política de infancia “Voces escuchadas, voces que deciden” y la política de juventud “Jóvenes constructores de ciudadanía”. Y aunque, en ese periodo administrativo no se inició ningún proceso con la política de desplazamiento propuesta en el plan, se iniciaron los procesos de formulación de las políticas de envejecimiento y vejez, y de población con diversidad sexual. Según García coordinador del área de gobernabilidad de PNUD-Cartagena¹⁶ estas políticas públicas con enfoque diferencial son “formuladas desde un enfoque de derechos y producto de la participación ciudadana, son muestras claras del compromiso y la

¹⁵ En el título II, artículo 14, referido a programas del plan de desarrollo, aparecen explícitamente la definición, institucionalización y desarrollo de las políticas públicas de mujer (Numeral 4), de discapacidad (Numeral 5) y de desplazamiento forzado (Numeral 3). Precisamente, según este plan, las políticas públicas con enfoque diferencial se constituyen en la estrategia empleada para alcanzar la inclusión y lograr el primer ODM. Plan de desarrollo Por una sola Cartagena.

¹⁶ PNUD fue el ente asesor de las políticas y el cooperante internacional para estas políticas publicas

voluntad política. Estas políticas son la concreción del camino hacia el desarrollo social de la ciudad¹⁷.

Este discursos de representantes del PNUD como ente internacional que propende por el desarrollo, son concebidos -por miembros y líderes de organizaciones de base y funcionarios del distrito, tanto de la secretaria del interior, como de la participación y desarrollo social-¹⁸ como un argumento de autoridad. Así se convirtió casi que en un estribillo el discurso de que las políticas públicas con enfoque diferencial eran producto de la voluntad política y la participación ciudadana.

Así, la administración de la María Mulata soportó su representación de un proceso de gobernanza, sustentado en un modelo político de gobierno democrático que implicaba la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la posibilidad de que todos los temas puedan ser incorporados a la agenda política. No obstante, las políticas públicas no se integraban al modelo de desarrollo local vivenciado, que como describía anteriormente se presenta en un discurso de desarrollo social, pero propende por el desarrollo económico por encima de los derechos y el bienestar de la gente.

¹⁷ Palabras del coordinador del área de gobernabilidad PNUD Cartagena en la presentación de las políticas con enfoque diferencial ante el Consejo de Políticas sociales.

¹⁸ Desde la observación participante se pudo constatar la asunción del PNUD como argumento de autoridad en la formulación de las políticas de discapacidad, infancia y juventud en las que los participantes en el diseño de las mismas -tanto representantes del estado como los de la sociedad civil- no aceptaban sugerencias de otras entidades (para el caso de la política de discapacidad, por ejemplo sugerencias o aportes de organizaciones para personas con discapacidad) hasta tanto no ser validadas por el PNUD y además, se creó el hábito de repetir los discursos de los asesores y acompañantes de la organización internacional sin debate alguno de esas perspectivas.

Ahora bien, pensar en la integración de un modelo de desarrollo local y de políticas públicas, es pensar en la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía plena de los individuos. Esta depende según Wills¹⁹ (2007) primero, de que poblaciones antes discriminadas sean incluidas en los ámbitos en que antes eran excluidas y segundo de que tengan representación política

Representación en términos de lograr que sus intereses, anhelos y reclamos se traduzcan en agendas tanto de grupos organizados de la sociedad civil como de programas de partidos, al igual que construcción de institucionalidad y diseño de políticas públicas orientadas a superar las desigualdades económicas y sociales y la desvalorización cultural desde la que ha sido asumida la diferencia. (Wills, 2007, P116)

Entonces la inclusión y la representación están interconectadas y son necesarias. Para existir real inclusión debe existir un cambio en las dinámicas sociales y políticas en el que debe haber un campo para la representación de los intereses de los excluidos. Son precisamente estos dos requisitos los que problematizan el proceso de formulación de la política de inclusión para los afrocartageneros, negros, palenqueros y raizales; que pretendiendo ser un proceso de inclusión por un lado genera exclusión y por otro la inclusión se da sin representación.

Representatividad e inclusión

En el caso particular de la formulación de la política pública para afrocartageneros en los espacios de participación propuestos para soportar un proceso de inclusión se construyeron otras formas de exclusión. Así, pese a que la administración distrital afirma que el logro más

¹⁹ Wills en su texto "Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000" es una investigación sobre mujeres, inclusión y representación política. En Wills Obregón María Emma 2007. Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

significativo del proceso de formulación de la política era su carácter participativo. Las percepciones entorno a la participación se contraponen y evidencian dos nudos problemáticos, los cuales giran en torno al tema de la representatividad. El primero la representatividad focalizada y reconocida en un solo grupo, que genera conflicto puesto que los actores y agentes que representan la sociedad civil, no son elegidos por esta. Son autonombrados y/o nombrados por el estado para hablar en nombre de un grupo poblacional. De allí que los grupos carezcan del reconocimiento de la ciudadanía y de la hegemonía social que debe revestirlos. Lo que genera un segundo conflicto: la ausencia de reconocimiento de otras representaciones y con ello la exclusión de otros miembros del mismo grupo social.

La consecuencia es que por un lado existe una inclusión sin representación y por otro se generan exclusiones de otras representaciones del mismo grupo étnico. Según los operadores la participación fue adecuada aunque con algunas dificultades, mientras que en la óptica de algunos concejos comunitarios y organizaciones de base no se trató de una participación real. Además de las dificultades en la convocatoria para el acceso de los-as afrocartageneros no organizados; se encontró la inconformidad expresa de las mujeres y de Concejos comunitarios que afirman que no fue tenida en cuenta su representatividad en el tema de género y en el de afrodescendientes de las zonas rurales respectivamente. Y Por ello, no son reflejados sus intereses y apuestas en la política pese a su participación en los espacios de toma de decisión y validación de ésta.

El primer nudo problemático en torno a la representatividad en la formulación de la política con enfoque étnico, es la representación en la que se instituyó como “la sociedad civil permitida”

(Álvarez, 2008) al Cabildo afrocaribeño de Integración Social Gavilaneó²⁰. Éste grupo era el oficialmente reconocido para tratar el tema afro en el distrito, es decir los autorizados a participar. Sin embargo, el posicionamiento de esta organización genera otras tensiones e interrogantes, en torno al tema de la representatividad. Pues, por un lado, no tiene el reconocimiento de la ciudadanía que representa y por otro, no son significativos en términos de desarrollo social los alcances de su incidencia.

En cuanto al reconocimiento la representatividad del Cabildo se legitima desde el estado (Alcaldía Mayor de Cartagena) en un acta de compromiso con la población firmada entre Gavilaneó y la alcaldesa Pinedo. El acta expresa que: en materia de políticas públicas el Cabildo Gavilaneó, “presentará y realizará seguimiento de las políticas públicas de manera tal que contribuyan al desarrollo de los y las afrodescendientes como colectividad étnica diferenciada”. Y se reconoce la organización “como espacio autónomo de representación de las organizaciones y comunidades afrodescendientes en la ciudad. (Cabildo afrocaribeño de integración social Gavilaneó 2010 –sitio web-).

Esta acta implicaba no sólo una representación política, en términos de actuar en nombre de, o de hacer presentes las voces, opiniones y perspectivas de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas. Si no, también una representación sociológica en términos de identidad; puesto que el representante es aquel en el cual se ve reflejado el representado. El

²⁰ Espacio organizativo como una alianza interinstitucional donde confluyen quince organizaciones de comunidades afro-cartagenera, palenqueras y raizales para aunar esfuerzos a favor de la reivindicación de derechos de este grupo poblacional y la incidencia política. En <http://www.gavilaneó.org/index.php/es/el-cabildo-de-integracion-social-afrocaribeno-gavilaneó>

representante reúne ciertas características con la que se sienten identificados un determinado grupo o colectivo representado.

No obstante, los representados que deben ser la mayoría de los afrocartageneros, por un lado, como personas naturales en gran porcentaje no pertenecen o no están vinculados a organizaciones²¹, y muchos desconocen la red de integración afrocaribeña y su trabajo. Por otro lado, como personas jurídicas, la alianza que conforma el Cabildo no contempla la mayoría simple (la mitad más uno) de las organizaciones sociales afro-descendientes en el distrito, que según datos del PNUD suman 57²². Sumado a esto la problematización es mayor en la zona rural en las que El Cabildo no alcanza el reconocimiento de los Concejos Comunitarios. Esto se traduce en que Gavilaneó no logra ser una representación sustantiva. La ciudadanía no reconoce el Cabildo como su representante.

²¹ “Más de la mitad de la población no se vincula o ha hecho parte de ninguna organización y/o grupo de participación ciudadana en los últimos tres años”. PNUD 2011. Op cit. P 13. Además, según el informe de resultados de la medición del capital social en Cartagena BARCAS 2011 “En Cartagena ninguna organización voluntaria agrupa más del 10% de la población. El resto de organizaciones a lo sumo agrupa el 3% de la población. Uno de los principales problemas para la acumulación y formación del capital social en Cartagena como en el resto del país es la *atomización*, es decir, el grado de exclusión y aislamiento en espacios de interacción social. Como indicadores de atomización se consideraron entre otros, a proporción de personas que no pertenecen a ninguna organización voluntaria (34% Cartagena de vs. 30% nacional), que tienen cero eslabonamiento (63% en Cartagena igual que a nivel nacional)”. Estos porcentajes de una muestra de 500 personas. En Documento entregado el 31 de mayo de 2012 en la presentación de la Tercera medición del Capital social en Colombia por la Fundación Restrepo Barco en la alcaldía mayor de Cartagena.

²² “De acuerdo con el Estudio de Identificación y Mapeo de Organizaciones Afrocartageneras realizado por el PNUD, existen 57 organizaciones sociales con trabajo comunitario, de las cuales 22 son fundaciones y corporaciones, 18 son Asociaciones y Comités, 4 corresponden a la denominación de Plataformas o Redes y 13 son consejos comunitarios. Un elevado porcentaje (35,8%) han sido constituidas en los últimos 5 años y se han reunido especialmente en estructuras legalmente constituidas y jurídicamente reconocidas. Se caracterizan por su desigual número de miembros asociados y/o fundadores, con una participación similar de población de ambos sexos. Están localizadas mayoritariamente en el casco urbano. La defensa del territorio ancestral y étnico ambiental son los objetivos del mayor número de organizaciones, seguidas de las que trabajan por el fortalecimiento de la cultura afro y el rescate de sus tradiciones. PNUD. 2011. Participación e incidencia política de la población afrocartagenera. ISBN 978-958-8447-52-0 p. 12

En éste escenario, la representación de los afro ante el distrito responde a “a cumplir con la función política de defender la legitimidad” (Philip Selznick, 1999, P35). Pues, por un lado, el Cabildo necesitaba legitimarse y lo consigue con el pacto firmado con la alcaldesa para su reconocimiento como representación de los afrocartageneros. Por otro, el estado para cumplir con la normatividad vigente necesita invitar a participar. Entonces el Cabildo obtiene la legitimación desde el reconocimiento del distrito, aunque no de la población afrocartagenera y la alcaldía cumple con su función administrativa de establecer canales de comunicación con la población afro que participa y a su vez legitima el accionar de la administración.

Es innegable esta dinámica de la negociación sociedad civil-estado, analizada desde el tema de la incidencia. Ésta, en términos de intereses colectivos no logra evidenciarse en el documento final del plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” en el que no aparece la propuesta de una política pública con enfoque diferencial étnico para la población afro-cartagenera. Pese a la amplia participación del Cabildo en las mesas de trabajo para su formulación; con un resultado tan puntual como el documento del primer borrador de la política pública y se titula: “Elementos de Análisis y Acciones de Desarrollo para las comunidades afrodescendientes en el distrito Cartagena, a propósito de la formulación del plan de desarrollo 2008-2011”. Sin embargo, se incide en términos de intereses particulares, ya que miembros del Cabildo se ubican dentro de las cuotas de representación en el campo laboral.

Entonces, mientras entre 2009 y 2010 el primer borrador de la política pública permanecía en proceso de ajustes desde la Secretaría del Interior. Las organizaciones de base que conforman el cabildo tenían lazos claros con el distrito: cinco OPS y dos convenios. Aunque los contratistas

por OPS, fueron actores claves en el proceso y laboraban en la Secretaría responsable de los ajustes, no se agenciaba la continuidad de la formulación de la política, hasta el 2011, que se retoma el proceso obedeciendo más al interés de la administración de cerrar su mandato con la aprobación de esta. Sin embargo, esto significa un nuevo convenio para una organización del Cabildo.

Desde la observación participante se pudo constatar que el convenio para operar la formulación de la política devela el segundo nudo problemático: la ausencia de reconocimiento de otras representaciones en este caso la representación de las mujeres y de los afro de zonas rurales. En los espacios de participación diseñados para el proceso de ajustes y validación de la política es evidente la participación como estrategia discursiva más que como proceso de inclusión y está dada entre las mismas organizaciones afrocartageneras en medio de una lucha de poder.

En cuanto a la representatividad de las mujeres, cabe anotar que pese a que según censo DANE 2005 estas conforman el 50.78 por ciento de la población que se reconoce afrocolombiana en Cartagena, y a que existe un movimiento fuerte de mujeres afro con participación activa en el distrito son excluidas de las políticas diferenciales que atienden a esta identidades culturales (mujer-afro). La primera política pública con enfoque diferencial aprobada en el distrito fue “Cartageneras en pleno goce de sus derechos”, que presenta cinco ejes de acción claros y

demarcados²³ con unos lineamientos y programas específicos, pero sin indicadores de verificación y sin presupuesto de ejecución; además no incluyó el componente étnico.

Y en la política ética no se incluye el tema de género. La política étnica, en el acuerdo 012 sólo hace alusión a la perspectiva de género en las disposiciones finales, en particular en el artículo 24. Allí sólo se indica que las acciones “deberán incluir una perspectiva para abordar la inclusión y respeto de los derechos de las mujeres, los niños y niñas y jóvenes afrodescendientes”.

Catalina, representante de la red Cambiry, miembro del comité local de mujeres afro y de FUNSAREP en entrevista realizada en noviembre de 2011 expresa su descontento así:

Los discursos que se tejen alrededor de la formulación de la política pública, no propenden por una real inclusión social que traspase lo étnico. Con el tema de mujer, además de los aportes puntuales en las mesas de trabajo para el tema, desde el comité local de mujeres se entregó al operador un documento enfatizando la importancia de la inclusión de la perspectiva de género en la política. Resaltando que se debe hacer referencia al marco legal, hacer referencia a leyes que protegen a la mujer, no sólo lo étnico; en las metas e indicadores debe incluirse la perspectiva de género. Sin embargo esto no se ve reflejado en el documento. Sencillamente no fue tenido en cuenta. (Representante de Cambiry. Entrevista 2011)

Al consultar a los operadores sobre el documento de Cambiry, éste responde sin mayores argumentos que ya existía una política pública de mujer. Desconociendo que “Cartageneras en pleno goce de sus derechos” –como se tituló la política- no visibiliza a la mujer afrocartagenera.

Por otro lado en el análisis textual del documento se puede comprobar la exclusión de otras diferencias: la política olvida incluir en su perspectiva de género a la comunidad LGTBI. Y, en el tema de ciclo vital no se nombran los adultos mayores afro. Cabe anotar que son ellos los guardines de las tradiciones ancestrales, patrimonio relevante en el tema afro. Para estos casos no

²³ Ejes: 1) Mujeres con autonomía económica. 2) Una vida libre de violencias. 3) Las mujeres decidimos sobre nuestros cuerpos. 4) Las mujeres decidimos sobre el ejercicio del poder y 5) Cartagena libre de cultura machista,

es admisible la respuesta de que no fueron nombrados por que eran visibles en sus políticas particulares, puesto que sólo se iniciaba el proceso de formulación de una política de envejecimiento y vejez; y el la de la comunidad LGTBI apenas arrancaba con el diagnostico.

El deber ser es que las políticas diferenciales deben transversalizarse, puesto que la diferencia nunca emerge y opera como única diferencia, sino que opera en plural: opera en un sistema de diferencias. Por esto, la política de la diferencia debe ser entendida en referencia a diferencias en plural que se constituyen mutuamente, antes que a una diferencia que supuestamente existiría en su aislamiento (Restrepo, 2012, p. 160). Por otro lado, corroborado por distintos estudios e indicadores, en la ciudad existe una dinámica de exclusión socio-racial que se traduce en desigualdades, desventajas e inequidades, que afectan de manera específica a la población afrocartagenera y de forma particular a la población femenina y joven de este grupo étnico (ODESDO 2010), pero también a la población rural.

Algunos críticos del multiculturalismo afirman que la “politización de la etnicidad” provoca división, “generan un espiral de competencia, desconfianza y antagonismo entre los grupos étnicos” (Kymlicka, 2006, p.31) este es el proceso que viven los consejos comunitarios (rural) versus organizaciones de base -El Cabildo- (Urbano) y enmarcan una lucha por obtener el poder. La disputa por la representatividad de los afros rurales se explicita desde los Concejos Comunitarios. Quienes defienden su representación soportados en las leyes y reglamentos que los validan como representación legal de los territorios y expresan no sentirse representados por Gavilaneo.

Dado que esta reclamación se evidenció en la primera reunión de socialización del primer borrador de la política, se entrevista como informante clave al presidente de la Asociación de Concejos Comunitarios ASOCOC Mi Tambó quien manifiesta:

No podemos ser representados por organizaciones de la zona urbana, somos comunidades negras con necesidades específicas y particulares. En todo el proceso de la política pública se ha desconocido la investidura de los Concejos Comunitarios. No se ha reconocido el abordaje necesario a los Concejos Comunitarios con miras a dar cumplimiento a lo estipulado en la ley 70 y su decreto reglamentario 1745 de 1995. Mi interés es que se hagan las cosas como debe ser: con transparencia y dando el lugar que le corresponde a cada quien (Juan en entrevista realizada en octubre de 2011).

Y en el marco de esta investigación en entrevista realizada en octubre de 2011 a un miembro de la organización operadora de la formulación de la política, al interrogarlo sobre la situación con los Concejos Comunitarios afirma que esta es una reclamación sin bases que obedece más a intereses particulares de tipo económico y político e insiste en la legitimidad de la representación del cabildo.

Nosotros somos los operadores de la política pública porque hemos impulsado desde El Cabildo el proceso, llevamos más de tres años en esto. Además nuestro liderazgo es reconocido en el distrito. Somos la única entidad con la que se ha comprometido la alcaldía para la reivindicación de los derechos de los afrodescendientes. Además, es de conocimiento popular que los concejos se han avalado en las normas que han surgido en el Pacífico, y responden a necesidades de ese territorio, sin contextualizarlas; incluso algunos han realizado un proceso de etnización de los campesinos para alcanzar mayor poder. (Ivan. Entrevista realizada octubre de 2011).

No obstante, sus argumentos no son válidos, puesto que para los primeros la representación como lo demostramos anteriormente, no es legítima, pues, el Cabildo no posee reconocimiento, ni hegemonía social. Y si bien, los Concejos no recontextulizan las normas para comunidades

negras del pacifico su representatividad en los territorios se soporta en la ley 70. Por otro lado, desde el Cabildo se expresa que esta reclamación más que a la representatividad obedece a intereses económicos. Dado que no existen actas u otros documentos escritos que permitan contraponer las posiciones frente al hecho, sólo queda como fuente la entrevista semiestructurada a informantes de ambos grupos.

Según Nelson, líder afro y miembro de Cabildo las razones para la disputa, obedecían por un lado a que

Los Consejos no aceptaban a la organización elegida para operar la formulación de la política, por desconocimiento y por el poco reconocimiento del trabajo de ésta; y por otro lado, a una vieja lucha por la coordinación de un proyecto con PNUD, cargo que querían los palenqueros y lo obtuvo una persona cercana a los Consejos (Nelson entrevista realizada noviembre de 2011)

Por su parte, Carlos, miembro del equipo de trabajo operador de la política, indica:

En muchos consejos comunitarios con los que se venían trabajando [desde] hace varios años hubo cambio de juntas directivas, en este último año. Son los intereses particulares y económicos [los] que no permitieron que se realizaran los trabajos. El presidente del consejo comunitario de Tierra Baja se negó a la entrada de la socialización de la política pública porque no le interesaba o no le dieron dinero por la consulta previa (Carlos entrevista realizada en noviembre de 2011).

Por su parte el representante del Concejo Comunitario de Tierra Baja afirma que no obedece a intereses económicos sino a la reclamación por el derecho a participar.

El borrador de la política no fue ampliamente socializado y faltó claridad en la presentación del documento. En algunos consejos se presentó con una metodología no aceptada, en otros ni siquiera eso. A la gente le falta conocimiento y esa es la solicitud. Lo que se quiere de los operadores es el conocimiento del contenido real y el detalle de la política pública. Y que nos veamos reflejados, sentirnos recogidos en eso, es una solicitud de participación.

Contraponiendo esta posición frente al cabildo, la secretaria técnica expresa:

“Muchos consejos dicen que no se ven reflejados en la política pública, porque en los ítems no se nombraban los consejos comunitarios. Cuando hablamos de afro, palenqueros y raizales estamos incluyendo a los consejos, las organizaciones y todas las expresiones asociativas”.

Mientras ASOCOC se refiere a dificultades en la metodología y en la convocatoria e intenta aclarar que no tiene ningún interés de tipo político o económico, los operadores de la política afirman que su malestar obedece a estos intereses. Así, estas tensiones se establecieron en las dinámicas de interlocución desde los discursos de inclusión en que emisores-receptores toman posiciones estratégicas para hacer sus demandas al estado.

Sin embargo, ninguno de los dos grupos presentaba documentos de reclamación formal por la representatividad, ni reposan actas escritas del proceso de disputa con los que se pueda contrastar la información o verificar que finalmente se llegó a la negociación según la secretaría técnica del Cabildo de reconocer la representatividad en la zona Urbana en cabeza de Gavilaneo y en la zona rural en la de los Concejo Comunitario.

En éste orden de ideas y de acontecimientos, el uso de la cooptación formal canalizaba la acción en tal forma que se cumplía con las funciones administrativas mientras se conservaban las decisiones significativas de la administración y los afro-representantes eran incluidos laboralmente y los que no, hacían sus reclamaciones desde el reconocimiento de lo étnico.

Asimismo, esta lucha de poderes más que amenazar la estabilidad política, es apoyada y legitimada con la cooptación como negociación y la participación como recurso de gestión.

La dinámica es participación-“inclusión”-cooptación: en la que el distrito promueve espacios de participación y legitiman representaciones manejando el discurso de la participación para que la sociedad civil se acoja cada vez más a las disposiciones del estado. Y la sociedad civil, representada por las organizaciones legitime organizaciones o líderes o discursos, promueva espacios para resolver “las preocupaciones materiales y los intereses políticos” (Escobar, 1999); más que para ganar autonomía y capacidad de interlocución con el Estado

Se puede concluir que en el proceso de formulación de la política pública, la participación operó como un recurso de orden para establecer el orden social y el sostenimiento de las instituciones. Para nuestro caso el sostenimiento tanto de la institución estatal (Distrito) como de la institución de la sociedad civil (el Cabildo). Allí también la participación se da como recurso de negociación, en él, ambas partes se legitiman mutuamente, aunque la incidencia se queda en el reconocimiento de unos a otros y no trasciende a la ciudadanía.

Tal caso parece reafirmar que la “politización de la etnicidad” provoca división, “generan un espiral de competencia, desconfianza y antagonismo entre los grupos étnicos” (Kymlicka, 2006, p.31). Pues así, además del caso de mujeres, el proceso que se vivió con los consejos comunitarios más allá del tema de la representatividad en los territorios enmarcó una lucha por

obtener el poder que conlleva a la exclusión de estos en el transcurso de la formulación de la política pública.

Finalizado el gobierno de Pinedo, se esperaba el trance del cambio de administración para hacer el lobby para la aprobación de la política. Así, la política es la excusa para la cercanía con la nueva administración y la posibilidad de nuevas negociaciones y renovaciones de contratos. Pero el cambio de administración pública trae consigo sus propios liderazgos y representaciones. En 2012, año de aprobación de la política pública, en el marco del plan de desarrollo “Campo para todas y todos” en cabeza del primer alcalde negro de Cartagena -clara representación de la inclusión social-, el Cabildo Gavilaneó no gozaba de reconocimiento como representación de los afrocartageneros, esta vez -en la vuelta de tuerca-, son algunos líderes de los consejos comunitarios quienes ocupan el lugar de la sociedad civil permitida.

Desde ésta perspectiva se concuerda con Kymlicka (2006:) en que dado que “no sabemos cuáles son las fuentes de la unidad nacional” no podemos hablar de segmentación de la misma. Pues, el aparente separatismo -urbano/rurales para nuestro caso- más que a conflictos étnicos en cuanto a reconocimiento étnico o inclusión de lo étnico, obedece a intereses económicos o políticos.

Desafíos y oportunidades

En el distrito Cartagena se encuentran en proceso de ejecución cuatro políticas públicas con enfoque diferencial (género, discapacidad, infancia y juventud) que carecen de la información diferenciada, precisa, específica y necesaria para la formulación de su diagnóstico²⁴. En este escenario es preciso preguntarse por la capacidad institucional del distrito para la ejecución y sostenibilidad de las políticas, y en términos de gobernanza o de una nueva gestión pública la capacidad de las organizaciones, de la sociedad civil y del sector privado para responder a las demandas de estas políticas diferenciales.

²⁴ Al no existir en Cartagena un registro de localización y caracterización de ningún grupo poblacional del distrito, los diagnósticos de las políticas se han sustentado en censo DANE 2005 y SISBEN 2007 o 2009, presentando una información descontextualizada y desfasada que no permite la construcción de indicadores y registros basales reales

Hasta el momento, sólo se puede ver la incoherencia entre el discurso y la práctica: en el discurso el ejercicio político de la inclusión social desde la participación ciudadana y la equiparación de oportunidades; el compromiso y la voluntad política de cumplir con las acciones propuestas en el documento de política pública y en los planes de desarrollo.

En la práctica, la capacidad institucional parece agotarse en la formulación del documento: la contratación de un operador para la política, los simulacros de participación y la parafernalia del lanzamiento de la cartilla. Posteriormente la ejecución tiende a reducirse a -pocas- acciones asistencialista muy similares a resultados de programas de políticas sociales para: mujeres, niñ@s, jóvenes, personas con diversidad funcional.

Si se estiman los resultados, el panorama resulta desesperanzador. Según el distrito en la rendición de cuentas en noviembre de 2011 la evaluación del primer año de implementación de las políticas públicas resulta desalentador. Para el tema de discapacidad el informe arrojó que se ha cumplido en un 19.9%, resultado que se encuentra por debajo de la línea media esperada a fecha de corte. Para la población beneficiaria no se ha logrado aún ni el 10% y el documento es sólo retórica en el que las acciones propuestas corresponden a los programas de la oferta institucional distrital y aun así no se logran resultados.

En cuanto a los avances de la política pública de mujeres, se ha expresado ya la sensación de decepción y fraude en las mujeres del distrito²⁵. Afirma María C. Arnaiz²⁶ *que*. *“Los programas desarrollados en el campo de los derechos económicos, han sido muy limitados tanto a nivel*

²⁵ para ampliar la información remitirse a la sexta (2010) y decima (2012) edición de Anaqueles de ciudadanía y a las publicaciones de la mesa permanente de mujeres por los DESC

²⁶ Arnaiz (2012) Mujeres Política y vida. Anaqueles de ciudadanía 10. ODESDO

cuantitativo como cualitativo (...) La participación política de las mujeres, aun existiendo Ley de cuotas, es bastante desalentadora” (Arnaiz, 2010)

En las evaluaciones a las política de infancia y adolescencia y las de juventud no se habla de resultados sustanciales, solo se dice que se ha avanzado mucho y que *“Dentro de los avances más significativos está la participación activa de los niños en temas de gobernanza, dentro y fuera de los colegios”*²⁷.

En lo que respecta a las organizaciones de base, sólo el movimiento de mujeres ha mostrado un trabajo de exigibilidad y de expresión de inconformismo frente a la formulación y ejecución de la política, las organizaciones de los otros grupos poblacionales se han quedado en el debate interno y sin fuerzas.

Entonces, la viabilidad de la política para afrocartagener@s está enmarcada en este contexto y el hecho de que además, se presente en su documento “pensada como un conjunto de medidas afirmativas” la hace más vulnerable a la posibilidad de reducirse a un conjunto de acciones asistencialistas. Esta vulnerabilidad se acrecienta de la mano de las falencias en la estructura social local.

En cuanto al documento de la política, dadas las experiencias locales y el amplio reconocimiento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008; Ministerio del Interior y de Justicia, 2009 comisión intersectorial...) de la discriminación como uno de las

²⁷Boletín del portal de la alcaldía titulado “El distrito pasa revista a la política pública de infancia y adolescencia”
Ettp://primeradama.cartagena.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=180
consultado Noviembre 20 2012

principales barreras que impiden el desarrollo pleno de la población afrodescendiente, se esperaba que la política pública para afrocartageneros se extendiera en el tema y fuese más contundente en las propuestas.

Sin embargo, en el diagnóstico de la política, en el primer capítulo, titulado “Territorial y ambiental” se hace referencia a procesos de desterritorialización causados por la discriminación; sin contundencia y sin propuestas concretas. Sin mayores explicaciones de la relación causa y efecto de tantos desplazamientos y de las luchas sociopolíticas y culturales que se han dado en el proceso, y que son de gran importancia porque han permitido el auto-reconocimiento de afrocartageneros-as. Además, éste capítulo y el “capítulo económico” son los únicos que no presentan plan de acción. Aún se desconoce la razón.

En lo que respecta a la discriminación, para éste tema sí presenta un plan que propone cuatro acciones cuyas metas son: la eliminación de prácticas racista y discriminatorias por parte de las instituciones educativas; la firma del pacto “Cartagena territorio libre de discriminación racial”; la implementación de campañas comunicativas permanentes e incrementar el número de población que se autoreconocen afro.

Metas de éste tipo, llevan inexorablemente a la pregunta ¿cómo?, Cómo se direccionan estas intervenciones para lograr el impacto deseado. Las políticas públicas deben proponer no sólo las metas, también procedimientos para su implementación, no como una fórmula única, sino como una opción u orientación.

Las acciones que se acercan tímidamente al tema son las propuestas en el capítulo de fortalecimiento comunitario. Estas incluyen la ya anquilosada garantía del derecho a la consulta previa, el fortalecimiento institucional de las organizaciones de base y los consejos comunitarios que serán “asesorados por la administración distrital en relación con solicitudes de titulación colectiva”.

Esta política debe proponer un plan, una estrategia a implementar que contrarreste los impactos del modelo de desarrollo en la ciudad y que garantice los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes. En la práctica, hay que reconocer la dificultad de esas acciones que entrarían en un juego de poder y de intereses difíciles de sortear. No obstante, en la medida en que las organizaciones de base se dispongan a transgredir sus desencuentros y a hallar un espacio de concertación frente a la reglamentación del desarrollo urbanístico, a la garantía al derecho de posesión y a la permanencia en el territorio ancestral, entendiendo que este es un problema estructural que centra las diferencias, es posible encontrar las estrategias necesarias para alcanzar esas “oportunidades inclusivas” a las que alude el título de la política pública. Si no se concretan acciones que contengan estos problemas de raíz la ciudad prolongará su organización desde patrones de discriminación y exclusión.

Una estrategia que puede ser útil –quizás- para la transformación estructural de la sociedad cartagenera, es la incorporación tanto del reconocimiento y abordaje de las necesidades diferenciadas y vitales de la etnicidad (género, ciclo vital, funcionamiento), como la incorporación de la perspectiva étnica en todas las políticas públicas y programas del distrito. La incorporación de lo étnico en todas las esferas y dimensiones de la vida pública, como táctica para la eliminación del racismo y la discriminación.

Además de la transformación en la estructura social se hace necesaria una redistribución de los recursos (esto ya parece un estribillo), que contemple los presupuestos de las políticas públicas que hasta el momento son sólo cifras en un documento. Para el caso de la política que nos convoca, [a diferencia de las otras en ejecución en la ciudad (aprobadas por el concejo de política social)], es alentador que el acuerdo de aprobación -012 del 05 octubre 2012- en el artículo 25 de la progresividad se refiera a la asignación de recursos para la ejecución de la política: *“la administración Distrital promoverá la asignación de recursos en cada vigencia fiscal conforme a las disponibilidades para atender los compromisos aquí asumidos.”* Hubiese sido más contundente un verbo más fuerte como establecer, en un enunciado como establecer el presupuesto –mínimo- anual para la implementación de la política. pero bueno promover es un inicio y este artículo simula que la política tiene algo de “dientes”. También se puede proponer otra lectura del verbo –promover- interpretando que éste implica que la implementación de la política pública no está circunscrita sólo al gobierno y los recursos públicos, entonces podríamos leer la administración pública promoverá acciones e intervenciones e incentivar y regular la participación de otros actores en la promoción del desarrollo de la política.

A manera de conclusión

Se trató de esbozar las tensiones y contradicciones presentadas en el proceso de formulación de la política pública “Inclusión real para la población afrocolombiana, palenquera y raizal del distrito Cartagena de Indias Cartagena ciudad de oportunidades inclusivas” que responde a las

demandas de inclusión social de las población afrocartagenera. Pero que en la práctica genera procesos de exclusión de la misma.

La política étnica se formuló en el marco de la administración de Judith Pinedo Flórez, en la que se pretendió ofrecer la imagen de un estado de gobernanza con la participación e inclusión de los diferentes grupos poblacionales que constituyen la ciudadanía multicultural, sustentado en un discurso de inclusión social como representación del desarrollo. Que se valió como estrategia de inclusión de la formulación y puesta en marcha de políticas públicas con enfoque diferencial que por un lado, proponía desde el discurso un modelo de inclusión social que no guardaba correspondencia con el modelo de desarrollo económico que en la práctica se llevaba en el distrito. Por otro lado, si bien las políticas se formularon, aprobaron y en su mayoría empezaron a ejecutarse al mismo tiempo no transversalizan las diferencias.

El discurso del desarrollo se instaura desde el mito del desarrollismo que se esgrime como argumento para determinar prácticas culturales e intervenciones sociales y políticas de un modelo que produce y reproduce desigualdades. Así, mientras se habla de políticas de inclusión para la población afrocartagenera el modelo económico se expande hacia los territorios de estos generando exclusión, desterritorialización, que contribuyen a perpetuar el discurso de la pobreza. En ese contexto las dinámicas políticas se encuentran en tensión constante con las dinámicas sociales.

Otra forma de inclusión se da por la participación, que para el caso de la formulación de la política afro - me atrevería afirmar que para todos los casos- es una mera estrategia discursiva para sustentar el discurso de desarrollo. En la participación, donde se concreta la interacción de actores, he identificado dos nudos problemáticos: el primer nudo problemático se encuentra en la representatividad legitimada en el Cabildo Gavilaneó. Actor y agente de la política autonombrados y legitimado por la alcaldía para hablar en nombre de un grupo poblacional. Esta ausencia real de representación, genera otro nudo problemático: la falta de reconocimiento de otras representaciones como la de las mujeres y los concejos comunitarios, que termina negando su participación.

Por ello la participación se aplica como un recurso de negociación para la legitimación tanto de organizaciones de base (El Cabildo, en nuestro caso) como poseedoras del conocimiento, del medio y de las relaciones para la transacción con el estado u otro organismo rector; como para el estado que legitima su accionar y prácticas desde la participación en la dinámica participación-“inclusión”-cooptación, empleando la participación como recurso de gestión a favor de un modelo de desarrollo económico y no de desarrollo social.

Cabe aclarar que en este texto no se responsabiliza sólo al estado de estas dinámicas, sino también a las representaciones de la sociedad civil que negocian desde sus propios intereses las apuestas que deben ser colectivas. Estas contradicciones y tensiones enmarcan el discurso de inclusión social en el que contrario a las expectativas de desarrollo el modelo de desarrollo económico acrecienta los procesos de exclusión y de desigualdad social.

Aunque no se ha dicho nada inusualmente nuevo, ya que los discursos por lo regular –para no caer en generalizaciones categóricas- se alejan de las prácticas. Se insiste en que si se pueden articular derechos humanos, desarrollo y democracia desde acuerdos convenientes para todos y todas entre los agentes de las políticas públicas (entre la institucionalidad estatal, la sociedad civil, las organizaciones sociales y representativas de poblaciones, las empresas privadas y sus gremios y las agencias de cooperación internacional) para generar correlaciones entre las lógicas económica (mercado, eficiencia, óptimos, utilidad, inclusión), las sociales (reciprocidad, bien común, solidaridad), políticas (democracia, relaciones de poder, confrontación de cosmovisiones, concertación, garantía de los derechos humanos), culturales (identidad, territorialidad, proyectos de vida) y ambientales (sostenibilidad y armonía)

La propuesta, sin pretender ser “ni apocalíptica, ni integrada” -como diría Foucault- es asumir la participación como estrategia de seducción en la lucha de poderes, como estrategia de gobernanza real -en tránsito a una nueva gestión pública-, como posibilidad de permear desde lo consultivo y lo cooperativo, e incluso desde una aparente docilidad, políticas reales de inclusión social que frente a las “políticas de alteridad” que terminan sustentando las tensión inclusión/exclusión, incorporen otros enfoques diferenciales dado que “la diferencia opera en un sistema de diferencias” (Restrepo 2012).

En últimas la propuesta es mirar los espacios participativos, viciados o no, como relevantes en las prácticas de gobierno. Es decir, ver lo participativo, como el espacio de articulación,

contingencia y fluidaridad en los que se mueven las prácticas de gobierno y a partir de las cuales se configuran los nuevos significados y representaciones del mundo.

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis F. 2006. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura económica. México.

Agudelo C. 2002 Multiculturalismo en Colombia: Política, inclusión y exclusión de poblaciones negras. En *Populations noires et action politique dans le Pacifique colombien. Paradoxes d'une inclusion ambiguë*. Director: Christian Gros, Universidad Paris III, La nueva Sorbonne, Instituto de Altos Estudios de América latina – IHEAL. Jurados, Michel Agier, Daniel Bourmaud, Odile Hoffmann, Marie-France Prevot Schapira. Paris Octubre 2002 Versión en español de tesis de grado

Alvarez, Sonia 2008 “Beyond the Civil Society Agenda?: “Civic Participation” and Practices of Governance, Governability and Governmentality” Paper presented at III Annual Conference of the Social Movements Working Group, University of North Carolina, Chapel Hill, 29 March 2008. traducción libre.

Barbary O. Urrea F. 2003 La población negra en la Colombia de hoy: dinámicas sociodemográficas, culturales y políticas. En *Estudios Afro-Asiáticos*, Año 25, nº 1, pp. 9-21

Botella, Joan. 1997 “En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos” (17-38). En Del Castillo, Pilar, (Edit.). *Cultura Política*. Valencia: Tirant Lo Blanch. Benedicto, Jorge. “Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España” p.26

Cavarozzi, Marcelo. 2000 “Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas” p. 203. En Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (Comp.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID – FCE.

Del Cairo, Carlos 2003. Construcciones culturales de la alteridad en una frontera de colonización amazónica. En: Clara Inés García (editora). *Fronteras: Territorios y Metáforas*. Medellín: INER–Universidad de Antioquia-Hombre Nuevo Editores, pp. 103-120.

Escobar, Arturo 1999 El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Bogotá, ICANH, CEREC.

_____ 2009 “Contra el (neo)desarrollismo” En: *Conversaciones en el impasse. Dilemas Políticos del Presente*. Colectivo Situaciones, comp. Buenos Aires. Tinta Limón Ediciones.

Escobar, Arturo, Sonia Alvarez y Evelina Dagnino 2001. “Introducción: Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos”. En: *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos* Escobar, A, Alvarez S, y Dagnino, E, (editores), Bogota, ICANH, Taurus.

Hall, Stuart 2009 “Estudios culturales: dos paradigmas” En: Sin garantías: Trayectorias en estudios culturales. Stuart Hall. Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich (editores) Clacso Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto Pensar-Pontificia Universidad Javeriana.(En digital)

_____ 2010. La cuestión multicultural. En: Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich (editores). *Stuart Hall. Sin garantías*. Popayán: Envión editores, Instituto Pensar, Instituto de Estudios Peruanos, Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 583-618.

Kymlicka, Will. 1996 Ciudadanía Multicultural. Capítulo VI. Ed. Paidós. Barcelona Original Multicultural Citizenship. Oxford University Press. Oxford.

_____ 2003. La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía. Ed. Paidós Iberica, S.A. Barcelona.

_____ 2006 El nuevo debate sobre los derechos de las minorías. En: La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía. Barcelona: Paidós, pp. 29-58.

Kymlicka, Will. y Norman Wayne. 2002 El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Módulo: Aproximaciones teóricas: Estado, Sesión 8 Lectura N° 2. Lima, Agosto del - *IEP* - Instituto de Estudios Peruanos.

Restrepo Eduardo. 2004 “Esencialismo étnico y movilización política: tensiones en las relaciones entre saber y poder”, en Barbary, O. y F. Urrea (eds.). *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Medellín: Centro de Investigaciones y Documentación socioeconómicas de la Universidad del Valle.

_____ 2008. “Multiculturalismo, gubernamentalidad, resistencia” En: Oscar Almarino y Miguel Ruíz (editores): *El giro hermenéutico de las ciencias sociales y humanas*. Medellín: Universidad Nacional, pp. 35-48.

_____ 2007. *Identidades: Planteamientos teóricos y sugerencias metodológicas para su estudio*. *Jangwa Pana* 5: 24-35.

_____ 2013. *Articulaciones de negritud: políticas y tecnologías de la diferencia en Colombia*. En: *Hegemonía, culturas y políticas de la diferencia*. CLACSO. Buenos Aires

Rist, Gilbert. 2000. “La Cultura y el Capital Social: cómplices o víctimas del desarrollo? EN Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comp) 2000. *Capital Social y Cultural: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID – FCE, páginas 149

Sarmiento, Libardo. 2010. *Cartagena de Indias: el mito de las dos ciudades*. ODESDO. Cartagena. 150 p

Sen, A 2000. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta

Wills Obregón María Emma 2007. *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Zibechi, Raúl 2008. *Territorios en Resistencia. Cartografía Política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Buenos Aires: La Vaca.

Revistas

A.A.2009 Anaqueles de ciudadanía 1 genero, etnia y desarrollo. ODESDO mayo-junio

ISSN: 2145-2350

A.A. 2011 En Anaqueles de ciudadanía No. 7. Abril- mayo. ODESDO p. 16

ODESDO 2009. Ciudad heterogénea, diversa y desigual una aproximación demográfica a la población afrocartagenera y a la dinámica social de Cartagena de Indias. ODESDO. Cartagena de Indias. 9-13