

# Del 'Estado ventanilla' al Estado-sujeto: un enfoque desde las variables de diferenciación y focalización en las políticas sociales\*

## The 'Window State' and the Subject-State: An Approach from Differentiation and Focalization Variables in Social Policies

*Edwin Murillo-Amaris, S. J.\*\**

*Yamid Gabriel Lozano-Torres\*\*\**

Recibido: 21/04/2015

Aprobado: 21/09/2015

Disponible en línea: 30/11/2015

### Resumen

El Estado de bienestar dejó el asistencialismo como un elemento característico de relación con las comunidades en los diferentes contextos en los que se aplicó. La misma crisis a que llegó este modelo de Estado suscitó el llamado 'Estado ventanilla' como un ejercicio de acceso de los diversos grupos humanos a 'pedir satisfacción' de necesidades e, incluso, a 'negociar' esos aspectos

### Abstract

The Welfare State left welfarism as a characteristic element of community relations in the different contexts in which it was applied. The same crisis reached by this state model raised the so-called 'Window State' as an exercise of access for various groups to 'demand satisfaction of needs' needs and even to 'negotiate' those aspects of general interest through explicit or

doi:10.11144/Javeriana.papo20-2.eves

\* El presente es un artículo de reflexión, el cual se sustenta a través de una serie de trabajos de investigación en gestión pública adelantados por la facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana desde febrero de 2014 en cuatro corregimientos (Arroyo Piedra, Pontezuela, Punta Canoa, Manzanillo) y dos veredas (Villa Gloria y Arroyo de las Canoas) en la Zona Norte de Cartagena.

\*\* Profesional en Relaciones Internacionales. Teólogo. Especialista en Resolución de Conflictos. Magíster en Filosofía. Magíster en Teología. Candidato a Doctor (PhD) en Gobierno y Administración Pública. Decano de Facultad, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.

\*\*\* Politólogo. Pontificia Universidad Javeriana. Coordinador y Monitor del Semillero de Investigación en Gestión Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.



de interés general a través de acuerdos explícitos o implícitos en situaciones de alta vulnerabilidad social. Tal es el caso de los procesos de la llamada *consulta previa* en Colombia, dispuesta para garantizar la identidad y protección de comunidades étnicas y afrodescendientes. El método llegó a tal punto que las comunidades se congregan alrededor de este instrumento de participación para que el sector público, junto al sector privado, logren el aval para grandes obras de infraestructura centradas en intereses del sector empresarial privado, pero desconociendo la cohesión social que deberían experimentar estos grupos humanos. La recurrencia a las políticas sociales con enfoque diferencial y focalizadas son aspectos que podrían ayudar a un trabajo de mayor impacto en la configuración de lo público para este tipo de comunidades.

implicit situations of high social vulnerability agreements. Such is the case of the processes of the so-called *consulta previa* in Colombia, arranged to ensure the identity and protection of ethnic identity and descendant communities. The method reached such a point that communities gather around this instrument of participation for the so public sector together with the private sector, achieve support for large infrastructure projects, focused on private sector business interests but ignoring the social cohesion these human groups should experience. Resorting to social policies with differential focus and focalized approach are aspects that could help create a greater impact job in shaping the meaning of public issues for this type of communities.

### Palabras clave

Estado de bienestar; 'Estado ventanilla'; 'Estado-sujeto'; focalización; diferenciación; consulta previa; titulación colectiva de tierras; comunidades afrodescendientes

### Keywords

Welfare state; 'Window State'; 'Subject State'; focalization; differentiation; previous consultation; collective land titling; afrodescendant communities

#### Cómo citar este artículo:

Murillo-Amaris, E., & Lozano-Torres, Y. G. (2015). Del 'Estado ventanilla' al Estado-sujeto: un enfoque desde las variables de diferenciación y focalización en las políticas sociales. *Papel Político*, 20(2), 383-405. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.eves>

## Introducción

La evolución del Estado en su recorrido histórico dejó la imagen del 'macro-actor' social que resuelve todas las inquietudes, necesidades y problemas que los distintos grupos humanos presentan en su cotidiana convivencia. De esta manera, la relación de los individuos con el Estado se limitó a la solicitud continua de cuanta necesidad se presentara y se accedió al llamado 'Estado ventanilla'. En términos de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2012), esta forma de percibir la institución estatal es uno de los *modelos teóricos* que Mény y Thoening (1989) presentan al abordar la línea del tiempo estatal. Para estos autores la 'ventanilla' pretende atender todas las demandas sociales (Subirats, Knoepffel, Larrue & Varone, 2012).

Sin embargo, la complejidad de la vida misma, marcada por la diversidad (lo plural y lo multicultural) y la diferencia en las características de lo humano, las particularidades de los grupos humanos, así como la cantidad de problemáticas vigentes, no han podido ser resueltos con este modelo de Estado. Pareciera que este 'macro-actor' hubiera entrado en una etapa de 'cansancio' señalada por la ineficacia y la ineficiencia en la prestación de servicios y por ende, en la construcción de lo público<sup>1</sup>.

Es decir que queda la sensación de abrir una nueva gestión de lo común que dejan de lado este 'Estado ventanilla' y accede con más realismo y efectividad en un Estado-sujeto, desde donde se promueve la participación de los diversos grupos humanos en la realización cotidiana de la esfera pública.

En este marco surge el presente texto como insumo de reflexión desde la experiencia que se ha tenido en el semillero de investigación de Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, en cinco corregimientos y una vereda de la zona norte de Cartagena<sup>2</sup>, departamento de Bolívar. Estas comunidades ancestrales han vivido una dinámica histórica que las posicionó como asentamientos de comunidades afro-descendientes con territorios que recibieron de sus mismos antepasados, pero que con el tiempo se han visto 'arrinconadas'

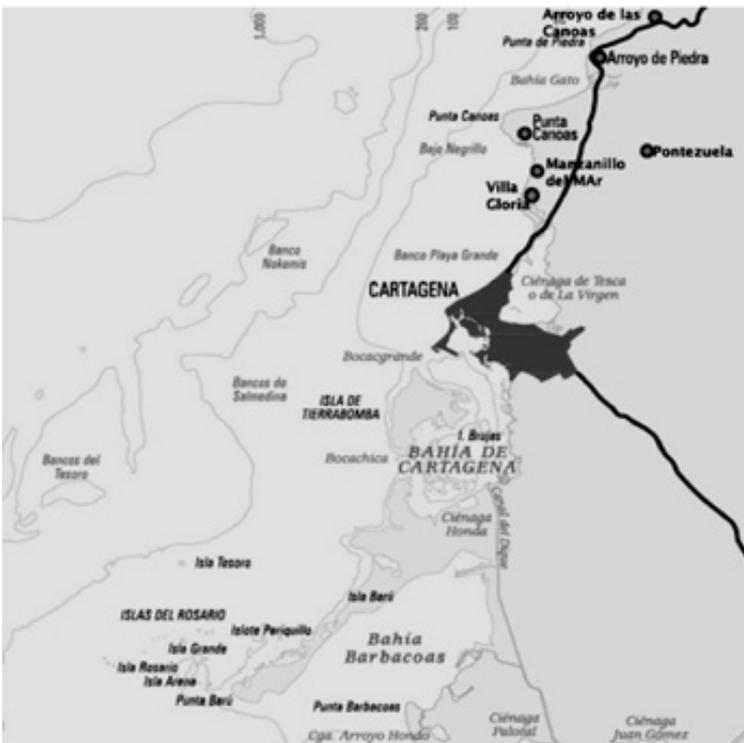
<sup>1</sup> Para motivos de análisis en el presente texto se entenderá por construcción del escenario de lo público, lo mismo que Innerarity entiende por espacio público, como "un lugar donde los problemas son señalados e interpretados, donde se experimentan las tensiones y el conflicto se convierte en debate, donde la problematización de la vida social es puesta en escena [...] esta idea recoge la totalidad de los procesos de configuración de la opinión y la voluntad colectiva" (2006, pp. 15-16). En otras palabras es un escenario donde convergen diferentes puntos de vista con el fin de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

<sup>2</sup> Según el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Cartagena, la zona norte tiene los siguientes límites: al norte (linderos con Santa Catalina-Galerazamba) en inmediaciones de la Ciénaga de la Peña hasta la cuchilla de Canalete que remata en el litoral en Los Morros; la cual abarca corregimientos como La Boquilla, Bayunca, Pontezuela, Punta Canoa, Arroyo Piedra, Arroyo Grade (último corregimiento de la Zona norte), entre otros.

por un ‘Estado ventanilla’ al que accedían para hacer solicitudes frente a sus necesidades, pero que no han sido tenidas en cuenta con principios y valores de construcción de lo público al verse rodeadas de ‘avances del llamado desarrollo’ a través de proyectos de infraestructura urbanística, malla vial y turismo.

Manzanillo del Mar, Punta Canoa, Pontezuela, Arroyo de Piedra y Arroyo de las Canoas, son cinco corregimientos que han padecido la ineficacia e ineficiencia de este estilo de Estado. Presentan inconvenientes en la titulación colectiva de tierras, ausencia de servicios públicos básicos, pésimo nivel de educación primaria y básica secundaria, nula oferta de formación técnica, tecnológica o profesional en sus habitantes jóvenes, embarazo a temprana edad y por consiguiente, pérdida del sentido identitario a nivel afro. A lo anterior se suma la presencia de Villa Gloria, una pequeña vereda en el extremo más lejano de la llamada zona de La Boquilla, a orillas del mar y junto a la ciénaga de Juan Polo, con un alto nivel de problemas ambientales por la afectación de los manglares que los acompañaron durante años y el acceso de proyectos urbanísticos de estratos sociales altos, desconociendo esta presencia ancestral.

### Mapa de Cartagena con los cinco corregimientos de la zona norte y la vereda Villa Gloria



Fuente: Elaboración propia, con base a la plantilla elaborada por Golfos y Bahías de Colombia.

En este orden, “las complejas interrelaciones que genera la acción pública” (Subirats et al., 2012, p, 10) justifica esta reflexión que se presenta como análisis desde la realidad hallada en esa zona norte de una ciudad eminentemente turística, pero con altos niveles de injusticia, inequidad y exclusión. No es asunto de pensar que con el diseño e implementación de políticas públicas se resuelven todos los asuntos sociales que demanda la acción del gobierno. En la misma línea de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2012), se asume que “el contenido y las características institucionales de una acción pública son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo” (p. 31).

Como un apoyo de orden metodológico, el presente texto se estructura en los fundamentos teóricos que permiten definir el denominado 'Estado-sujeto' en materia de gestión de lo público dentro de contextos de alta complejidad, tal como se señalará brevemente al traer a colación situaciones halladas en la indagación del semillero de investigación en Gestión Pública. Cabe señalar que la metodología utilizada en la búsqueda de información se realizó a través de los instrumentos de las ciencias sociales, específicamente la cartografía social, línea del tiempo, entrevistas a profundidad y recorridos sensibles.

Posteriormente, se presentará el concepto de reconfiguración de lo público como el escenario a través del cual se puede asumir el vacío dejado por el 'Estado ventanilla' en materia de construcción de lo común, contando con la dinámica relacional de actores que posibilitan ese 'Estado-sujeto'. En estos aspectos el apoyo está en el concepto de *Estado relacional*, en el que la concreción de acuerdos entre el sector público, privado y tercer sector, ofrece instrumentos que propenden por la efectividad en la tarea de la acción pública. Es la creación de procesos nucleares para las tomas de decisión en materia de construcción de lo común, sin perder de vista lo diferencial y la focalización de la apuesta pública en contextos de comunidades étnicas y afrodescendientes en situaciones de vulnerabilidad.

Por último, la información recogida en la zona norte de Cartagena a través de los instrumentos metodológicos señalados, constituyen una ayuda reflexiva para introducir este nuevo perfil de la acción de construcción de lo común, asumiendo efectivamente los componentes que sustentan las políticas sociales como mecanismo idóneo para reconocer la alteridad constitutiva de los grupos humanos y posibilitadora de un Estado donde lo plural y lo multicultural gestan una reconfiguración de lo público en perspectiva focalizadora. A su vez, se presentará el dilema suscitado en la participación frente a la configuración de lo público, puesto que los instrumentos pueden existir en la normatividad e incluso, se procede a desarrollarlos en este tipo de comunidades, pero el sentir profundo en perspectiva de cohesión comunitaria identitaria no es lo que realmente impacta en esa esfera pública.

## El Estado Relacional como opción en la acción pública

La etapa de crisis respecto a la eficacia y eficiencia del Estado entorno a la acción de construcción de lo común fue asumida por la llamada reforma del Estado que en últimas, consistió en una aplicación de transformaciones en la manera de planear y diseñar la forma en la que se asumían los procesos conducentes a la satisfacción de las necesidades y reclamaciones de los distintos grupos humanos que configuraban y configuran la vida estatal. Desde allí se comenzaron a escuchar términos como Nueva Gestión Pública (NGP), Gestión por Resultados (GPorR), Innovación y Tecnología, entre otros novedosos elementos.

Sin embargo, la reestructuración en la gestión de *lo público* no se limitó a este tipo de reformas que más pueden ser de forma que de fondo. Esto es, los cambios se miden por las transformaciones a nivel organizacional y de procesos, pero en casos donde la complejidad social es alta, el impacto presenta niveles de quiebres que no permiten reconocer la acción pública real de ese Estado que no puede limitarse a recibir requerimientos de los grupos humanos e intentar responder con un cúmulo de políticas públicas o programas asistencialistas. Ya es común la afirmación que ha acompañado la justificación de una nueva lectura en la gestión pública: el Estado de bienestar se quebró ante el exagerado número de demandas sociales, la inoperancia del aparato estatal inmenso –pero lento en la toma de decisiones– y la crisis económica que colocó ‘entre la espada y la pared’ a un actor estatal que no pudo sostenerse ante los vaivenes del sistema económico<sup>3</sup>.

Con este cúmulo de factores que se dinamizan a la misma velocidad a la que va lo social, uno de los modelos que se ha hecho explícito es el del llamado Estado relacional, promotor de la *sociedad de bienestar* (Mendoza & Vernis, 2008, citado en Longo & Ysa, 2008, p. 42) que podría fundar este modelo de ‘Estado-sujeto’ que consideramos pertinente considerar para reorientar la acción en el ámbito de lo público en sociedades fragmentadas por situaciones complejas en todos los niveles, como es el caso de los pueblos afrodescendientes abordados en la zona norte de Cartagena, Bolívar.

Se asume el concepto de Estado relacional como lo proponen Mendoza y Vernis (2008). Es decir, las premisas sobre las cuales se sustenta este modelo es la del reconocimiento de la complejidad y la interdependencia como factores sobre los cuales se

<sup>3</sup> Mendoza y Vernis (2008) señalan que los principales elementos que dejan manifiesta la crisis de este Estado de bienestar son: imposibilidad de sostenerse económicamente (rompiendo el esquema de separación de lo público y lo privado promovido por el Estado liberal); creencia en la bondad del intervencionismo estatal y en la capacidad del Estado para resolver todos los problemas sociales (autosuficiencia y paternalismo estatal); creencia en que la producción directa del Estado era la mejor garantía para que todos los ciudadanos tuvieran acceso a los llamados ‘bienes preferentes’. Pretender satisfacer todas las necesidades sociales implicó involucrarse en alto gasto público y la justificación de la expansión exagerada del sector público y por ende, en el aumento de la deuda pública. En este orden, la viabilidad económica se hizo más difícil y la eficacia social no fue real (Longo & Ysa, 2008, pp. 44-49).

implementa la acción pública. Pero se los asume como mecanismos de oportunidades y posibilidades para que la solución a los problemas sociales esté en la capacidad de cooperación y colaboración social misma. En este sentido, los principios sobre los cuales se deberían diseñar los caminos de resolver problemáticas comunes es la corresponsabilidad, subsidiariedad, diálogo y cooperación.

En este nuevo perfil del Estado, el centro no es la acción estatal. Todo gira entorno a las necesidades sociales que surgen de los mismos grupos humanos, son asumidos por ellos mismos y el empoderamiento para resolverlos depende de los interesados, beneficiados y afectados. Mendoza y Vernis (2008) lo citan con referencias como *grados de coincidencia en los objetivos* y la plasmación en *proyectos comunes* (p. 52). Para esta labor, el sector público ahonda en su capacidad de interrelación con el sector privado y el tercer sector, buscando dejar de lado el 'ego-estatal poder' (Estado ventanilla) para trasladar la gestión a la dimensión de *emprendedor social*, tal como lo proponen los autores citados como referencia.

Poblaciones como las de Manzanillo del Mar, Punta Canoa, Pontezuela, Arroyo de Piedra y Arroyo de las Canoas, junto con los de Villa Gloria, no demandan un 'Estado ventanilla' al que recurrir para pedir aulas, centros de salud, vías o cualquier otro 'elemento contentillo'. Los resultados de la complejidad social hallados allí dejan de manifiesto la ineficacia e ineficiencia de este tipo de relación de los ciudadanos afro con lo estatal<sup>4</sup>. Por ejemplo, para Punta Canoa las negociaciones con la comunidad para el proyecto del llamado 'emisario submarino'<sup>5</sup> en el 2000 y su posterior instalación en el 2005, transformó la vida de su entorno respecto a los manglares, la pesca y la cohesión comunitaria étnica. Cuando empezaron el proyecto para evitar que las aguas residuales continuaran cayendo sobre la Ciénaga de la Virgen y sobre la bahía de Cartagena, la comunidad de Punta Canoa dialogó con las autoridades del Distrito Turístico de Cartagena y se les prometió alcantarillado (instalado en el 2005), junto a la construcción de 'sitios para atender turistas' con bebidas y alimentación que pudieran vender los pobladores a quienes se acercaran a sus playas. Pero los resultados no han sido los prometidos. El alcantarillado no se ha completado, las tiendas instaladas no han tenido el efecto esperado, pues el mar se ha alejado de la playa y la pesca ha disminuido. Los efectos nefastos del proyecto

<sup>4</sup> Todos los corregimientos tienen problemas de insatisfacción en sus necesidades básicas, necesidades tales como el acueducto, la educación y la salud; problemática que resulta paradójica debido a la condición especial en términos administrativos y económicos que tiene la ciudad de Cartagena, además de los grandes ingresos que esta recibe anualmente por cuenta del turismo (Semillero de Investigación en Gestión Pública, Zona norte de Cartagena).

<sup>5</sup> Tubería de gran dimensión para procesar las aguas residuales de la ciudad de Cartagena, con el ánimo de evitar que las mismas continuaran cayendo sobre el agua del mar, afectando la salubridad de las playas y el turismo en la ciudad.

de desagüe de las aguas de la ciudad sobre esa zona del mar han perjudicado la vida de una comunidad ancestral<sup>6</sup>.

Ante lo mencionado, el acceso del Estado a las zonas de vulnerabilidad social, como en el caso de estas comunidades, especialmente en Punta Canoa, se ha dado en momentos puntuales de ‘conveniencia’ para el llamado desarrollo de una ciudad turística. Una acción pública eficaz y eficiente no ‘negocia’ una vía de acceso al corregimiento, un alcantarillado o una infraestructura para que puedan trabajar lo que les es propio, el servicio a los turistas, a cambio de acceder a obras que podrían ser de conveniencia, pero sin construcción de un consenso que permita gestionar lo público con un verdadero sentido de corresponsabilidad.

Otro factor que puede destacarse en este corregimiento es la llegada de un proyecto de infraestructura turística llamado *Karibana*, cuyos dueños son grandes gestores del sector privado procedentes del interior del país. Aunque la llegada de este complejo de turismo lo leen también como la posibilidad de tener empleo y de esta manera, un mejor ingreso para las familias, se percibió también una sensación de temor por la manera como fue llegando este proyecto al ‘privatizar’ la playa, encerrar los límites del territorio del proyecto y hacer compras no muy legítimas de tierras que vienen de la titulación ancestral, aunque no exista un documento formal de propiedad.

Para Arroyo de las Canoas y Arroyo de Piedras el cambio llegó con la llamada ‘vía al mar’, una autopista que une a las ciudades de Cartagena y Barranquilla y aún más, a Santa Marta, evitando el largo trayecto y alto nivel de tráfico pesado que se debía tomar por la llamada ‘cordialidad’. En 1996 se hizo realidad este proyecto que conllevó procesos de diálogo y negociación con las comunidades que se verían afectadas por el paso de esta vía de un nivel alto de comunicación, sobretodo por el peaje que los obligaba a pagar un monto por cada paso hacia Cartagena o de retorno a sus casas. Se procedió a la figura de la llamada *consulta previa*<sup>7</sup> para llegar a acuerdos con las comunidades que estaban asentadas en ese territorio desde muchos años atrás. Indudablemente los acuerdos iniciales no se cumplieron: se acabó el trabajo de agricultura y ganadería, las personas quedaron incomunicados entre sí, el acceso a la ciudad se dificultó por el cobro del peaje y la llegada de nuevos habitantes para acceder a zonas de descanso, comprándole tierras a las familias de la zona, lo que dificultó la vida en común. Hoy en día los problemas de

---

<sup>6</sup> Puede leerse el manejo que los medios de comunicación han realizado sobre esta problemática, tanto en sus bondades, como en los inconvenientes, en Buelvas (2014), Canchila (2013) y Verano (2013).

<sup>7</sup> La *consulta previa* es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su identidad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación (Universidad del Rosario, s.f.).

pobreza, marginación e injusticia continúan, al lado de un Estado gestor de desarrollo en materia de infraestructura, pero desconocedor de la realidad afro de la región.

En Arroyo de las Canoas la prestación del servicio educativo se ha mantenido en una experiencia de 'supervivencia'. El antiguo local del llamado colegio se fue deteriorando con el tiempo hasta el punto de ser un peligro público. Hubo que evitar que niños y jóvenes accedieran a él. En el 2012 la alcaldía se dispuso a construir una nueva sede. La construcción se detuvo hasta finales de 2014 en que reiniciaron labores de construcción, mientras la maleza y el deterioro del tiempo sobre los materiales sin terminación ha ido opacando el proyecto de una nueva sede para la educación<sup>8</sup>.

Esta relación dinámica entre el sector público, privado y tercer sector en perspectiva de acción pública y rompiendo el esquema del 'Estado ventanilla', producto de un Estado de bienestar en crisis, no es solo un asunto de reorganizar instituciones o procesos de planeación al estilo del sector privado. Ya es común en la literatura de gestión pública hallar las fuertes críticas al modelo de la NGP y su mutación a los esquemas centrados en la medición de impacto social a través de los resultados, ante lo que sigue presentándose un nivel considerable de falencias en la consecución de una acción pública más dinámica en materia de corresponsabilidad y compromiso de todos los sectores.

El 'Estado-sujeto' al que hacemos referencia es precisamente la asunción de procesos de toma de decisión en forma 'nuclear', es decir, en la creación de dinámicas grupales de diálogo y deliberación fundadas en los enfoques diferencial y focalización, al objetivar la gestión de lo común a través de políticas públicas con énfasis en lo social. Esto es, comunidades étnicas o afrodescendientes por ejemplo, que demandan una toma de decisión más consensuada y aterrizada en sus contextos, sin desconocer la responsabilidad del gestor de lo público (de elección popular o de carrera administrativa).

La cohesión de esta apuesta de 'Estado-sujeto', en forma de núcleos poblacionales se propone desde la identificación y definición de *bienes públicos* en contextos de vulnerabilidad grupal y con características particulares a nivel étnico. No es la creación de un 'para-Estado' lo que se propone, pero sí una objetivación más focal de las necesidades de comunidades asentadas ancestralmente que no tienen que ser vistas como obstáculos para el llamado avance en el desarrollo, pero sí asumidas como lo que son aún en medio de ese complejo crecimiento de la dimensión de infraestructura a lo que usualmente se reduce el concepto de desarrollo.

### **Identificación de *bienes públicos* en contextos diferenciales**

Hemos venido esbozando cómo el paso del Estado de bienestar al Estado relacional trajo consigo un cambio de paradigma, donde el Estado dejó de lado la particularidad

<sup>8</sup> Esta situación fue seguida por medios de comunicación escrita (Alberti, 2012; *El Universal*, 2012).

paternalista que tanto lo caracterizaba para ser un garante y promotor de herramientas mínimas que necesitaban los individuos para desarrollarse social y económicamente bajo sus propias capacidades. Por otro lado, fue el mismo Estado relacional el que le abrió puertas a la empresa privada para entrar a suplir las obligaciones y funciones que anteriormente eran realizadas por el Estado.

Según Aguilar (2006), este fenómeno se dio gracias a la poca capacidad que tenía el Estado para responder satisfactoriamente a las demandas crecientes de la sociedad, lo cual generó en la década de 1980 una crisis de gobernabilidad, entendiendo esta como la capacidad que tiene el Estado para atender dichas necesidades que surgían como expresión de nuevos cambios sociales, la mayoría de estos promovidos y generados por la globalización. Y es que a partir del fenómeno surgen nuevos actores como las empresas multinacionales que intentan entrar en el negocio de controlar la prestación de los servicios públicos, relegando al Estado al papel de controlador y observador. A partir de esta dinámica surge el término de *gobernanza*, entendida esta como las acciones que se dan para poder suplir las necesidades de la población.

Partiendo de lo anterior encontramos que a partir de la globalización y del modelo del Estado relacional se impuso una lógica de reconocimiento en donde el Estado entraba a relacionarse de forma horizontal con otros actores fundamentales, lo cual generó un cambio en la forma de constituir y abordar lo público. Es decir que no se continuó pensando las políticas únicamente desde una perspectiva estatal si no que entraron a confluír determinados postulados de la esfera privada, los cuales giraban en torno a la economía, la eficacia y la eficiencia (Aguilar, 2006). Por ende, uno de los problemas que surgieron a partir de esta recomposición en la gestión pública fue la definición de *bienes públicos* y el ascenso de principios rectores de las políticas públicas con énfasis social, tales como el enfoque diferencial y la focalización.

Esta reconfiguración de los roles y de la relación entre los diferentes actores sociales abarcó la forma en la que se diseñaban e implementaban las políticas públicas. Como puntualiza Boaventura de Sousa Santos,

[...] a partir del momento en que el paradigma de la modernidad converge y se reduce al desarrollo capitalista, las sociedades modernas pasaron a vivir de la contradicción entre los principios de emancipación, los cuales continuaron apuntando hacia la igualdad y la integración social, y los principios de la regulación, que pasaron a regir los procesos de desigualdad y de exclusión producidos por el propio desarrollo capitalista. (2010, p. 10)

Es decir que con el cambio de paradigma los gobiernos debían realizar un cambio en su diseño institucional, organizacional y procesual que lograra mitigar aquellas brechas sociales que trajo consigo la implementación de un modelo de desarrollo y de

formulación de políticas sociales basados en el mercado y el capital. En este sentido, ¿cómo reconfigurar lo público en contextos como el de las comunidades afrodescendientes de la zona norte de Cartagena, teniendo en cuenta que esta ciudad se ve impulsada por la infraestructura turística? La producción de *bienes públicos* podría dar luces a ese nuevo rol de la acción de lo común.

La acción colectiva y los *bienes públicos* han sido una rama conceptual de estudio y análisis que desde Olson (1965), viene ofreciendo a la gestión pública elementos de configuración de políticas desde la participación como instrumento idóneo para la construcción de lo común. Jacint Jordana (2007) presenta cómo la producción de este tipo de bienes es una dinámica de producción desde el uso y la interacción que se configura entre quienes consumen esos bienes. Más que sumergirse en las discusiones teóricas que ha suscitado este tema desde Olson y Ostrom, el centro de interés se sitúa en cómo esa interacción entre el actuar conjuntamente como comunidades ancestrales y el diálogo con los gestores de lo público, puede construir lo común a través de la identificación y promoción de *bienes* que se produzcan con el consumo de todos los beneficiados e, incluso, afectados en cualquier decisión pública que se tome en contextos afrodescendientes, tales como los corregimientos de la zona norte de Cartagena. En otras palabras, ¿por qué la vía al mar solo es reconocida por las comunidades afrodescendientes como un medio de comunicación entre ciudades para asuntos que benefician más a 'los otros' y no a ellos? ¿Por qué Punta Cana y Ponzuelo sienten que esa vía al mar los distanció y ahora dificulta la comunicación entre las poblaciones? ¿Por qué la llegada de los megaproyectos turísticos se asumen como la 'llegada de los ricos' que ofrecen oportunidades de trabajo, pero no se reconocen como medio por el cual es posible continuar siendo comunidades ancestrales?

A partir de esta nueva orientación del sentido del Estado y de lo público surgió la necesidad de identificar cuál era la postura que tenía el Estado con relación a sus ciudadanos, ya que en últimas estos son los beneficiarios directos de todas aquellas políticas sociales, son también quienes pueden legitimar o no al mismo Estado, es decir que nos encontramos ante una relación de interdependencia entre el Estado y la sociedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario estipular que el Estado debe gobernar a sus ciudadanos desde la promoción y reconocimiento de sus derechos. Al respecto, Marc Augé (1998) afirma que si bien en un mismo Estado y en una misma sociedad convergen muchas culturas, la base de todas las sociedades contemporáneas debe ser el reconocimiento del otro, ya que a partir de dichas diferencias es que se construye el ser y la sociedad en general. En esta misma línea, Augé señala que dicho reconocimiento y empatía por el otro (alteridad) es el pilar desde el cual el Estado debe gobernar a sus ciudadanos, puesto que fenómenos como la globalización condicionan a las sociedades multiculturales a vivir con unos preceptos de vida orientados y estipulados bajo

la lógica del mercado. Es por ello que según este autor, el fin primordial del Estado es garantizar la permanencia y coexistencia entre las distintas culturas que lo conforman. Así las cosas, los principios diferenciales y de focalización se configuran en el ‘elemento bisagra’ en la construcción de un ‘Estado-sujeto’ desde el que se reconfigure *lo público* en este tipo de contextos.

En otras palabras, la relación que propone Jordana (2000) entre lo institucional y el capital social puede ser un factor clave en materia de diseño e implementación de esa producción de *bienes públicos* en la acción pública que permite la creación de comunidades diferenciadas en marcos de pluralidad, donde lo común reconfigura la gestión estatal. Siguiendo a Putnam, Jordana trae a colación el concepto de *capital social* como “conglomerado de redes sociales, normas y vida asociativa” (Jordana, 2000, p. 192), sentado sobre la confianza interpersonal que favorece la cooperación. Sin embargo, esta construcción de confianza en condiciones de vulnerabilidad con el creciente deterioro de lo ancestral en las comunidades afrodescendientes, no solo debe ser constitutivo de la manera en que se actúa en la esfera común, sino que constituye un reto por las circunstancias en las que se encuentran esos pueblos. El capital social no es un supuesto del que parte la política social en perspectiva diferencial y de focalización, más bien puede ser considerado como una tarea sobre la cual diseñar e implementar la acción pública en estas condiciones.

### **Reconfiguración de *lo público* desde políticas sociales en perspectiva diferencial y focalización**

La gestión de *lo público* en condiciones de complejidad no es simplemente una tarea de mecanismos administrativos, ni la creación de instrumentos de planeación por resultados, ni mucho menos de acceso del Estado a las comunidades con una nueva oferta de ‘ventanilla’ en la que el sector público busca realizar obras en las distintas regiones donde se actúa y se ofrece a los grupos humanos asentados allí, una serie de intervenciones ‘disfrazadas’ bajo la variable de ‘satisfacción de necesidades’, sino que es un ir tras la *sociedad de bienestar* que citamos o la concreción de un Estado que funcione por la interrelación nuclear de grupos humanos identitarios.

Pierre y Peters (2005) señalan que existen cuatro actividades básicas que posibilitan el ejercicio de la gobernanza en perspectiva de lo efectivo y eficaz en medio de sociedades complejas: 1) articular un común conjunto de prioridades de la sociedad; 2) construir objetivos consistentes y coordinados; 3) direccionar (más bien coordinar en sentido de liderazgo) desde la interrelación entre sectores; y 4) realizar la rendición de cuentas. Sin embargo, el encuentro entre sociedad y Estado, al momento de reconfigurar lo público en una complejidad marcada por la vulnerabilidad, como nos lo presentan las comunidades afrodescendientes, demanda acciones que se pueden diseñar desde políticas sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, si analizamos el contexto colombiano, encontramos una sociedad pluricultural<sup>9</sup>, ya que en su territorio confluyen pueblos indígenas a la vez que población afrodescendiente, y esto se encuentra enmarcado bajo una lógica étnica<sup>10</sup>. Sin embargo, si se piensa en las creencias religiosas, nos encontramos ante una sociedad mucho más heterogénea. Por otro lado, si pensamos al país desde el regionalismo, hallamos también gran diferencia entre aquellas personas que habitan en la costa con aquellas que viven en la región central. Debido a esto y muchos más elementos característicos, se hace palpable una encrucijada a la hora de pensar en la sociedad colombiana y aún más si tratamos de establecer políticas públicas (haciendo alusión al eje socioeconómico de la desigualdad y el eje cultural civilizacional de la exclusión de la cual nos hablaba Boaventura de Sousa Santos, 2010, p.6) .

A partir de la gran riqueza pluricultural<sup>11</sup> colombiana surge una paradoja y es que el Estado, específicamente el gobierno a la hora de hacer políticas sociales que atiendan a la población, debe decidirse entre el universalismo y la focalización. Esto debido en gran parte a lo que Amartya Sen (1999) denomina como la *elección social*, la cual está basada en los principios básicos del principio de Pareto que consiste en que todos los individuos están movidos por intereses egoístas y es difícil encontrar un punto medio o eficiente entre estos intereses para poder atender las necesidades de la sociedad. Dado lo anterior, en cierta medida las políticas no van a poder ser 100% inclusivas en ningún caso.

La dificultad que experimenta un pequeño comité puede agrandarse cuando se trata de las decisiones de toda una sociedad que reflejan las elecciones “de la gente, por la gente, y para la gente”. Esta dificultad es, hablando de forma general, el tema de la “elección social”, que incluye dentro de su espacioso marco varios problemas que comparten la característica de relacionar las evaluaciones sociales y las decisiones de grupo, con las opiniones e intereses de los individuos que conforman dicha sociedad o grupo. (Sen, 1999, p. 1)

<sup>9</sup> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (Art. 13, C.P.).

<sup>10</sup> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Art. 1, C.P.)

<sup>11</sup> El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (Art. 7, C.P.).

Actualmente el Estado se ve sublevado, superado o igualado por actores pertenecientes al sector privado. Estos entran a suplir varias veces sus funciones en cuanto a la gestión de lo público se refiere. Lo anterior debido a la dinámica de transformación que la vida social implica y los retos y desafíos que la globalización le ha colocado al Estado en materia de configuración de lo común. Por otro lado encontramos que la globalización ha establecido una única vertiente de pensamiento a la hora de establecer, crear o categorizar el fin último de las políticas públicas: una lógica de bienestar orientada específicamente hacia el sentido de la lógica económica, dejando de lado los beneficios e intereses sociales de la ciudadanía. Hoy nos encontramos ante el peligro de que cada día las sociedades sean más homogéneas (Innerarity, 2006), es decir que están en riesgo todas aquellas sociedades multiculturales (si el Estado no enseña desde la construcción del sujeto y de la condición humana). Sin embargo, lo plural también representa un problema para el Estado y los gobiernos ya que al momento de formular y aplicar las políticas sociales, es imposible suplir todas aquellas necesidades básicas de la sociedad, cada individuo y cultura tienen objetivos o intereses distintos, lo que pone en riesgo la gobernabilidad.

Y es que, si nos enfocamos en el sentido de la población a la que debe atender la política social, nos encontramos ante el aspecto que estipula que la política social debe estar orientada hacia la protección y el bienestar social de todas aquellas “personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, lo que dificulta su posibilidad de integración social. En términos concretos está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas distintas a las prestaciones continuas de los servicios sociales básicos” (Serrano, 2005, p. 12).

Sin embargo, en un país como Colombia encontramos que la gran mayoría de la población es objeto y objetivo de formulación de políticas sociales, lo cual dificulta la delimitación o identificación de la población objetivo de las políticas. Ahora bien, se hace evidente la discusión si es necesario focalizar, diferenciar o presentar políticas públicas universalistas. Para ello se debe estipular que la política social sea vista y constituida sin ningún criterio de exclusión o desigualdad entre la población, es por esto que se retomaron los postulados de reconocimiento plasmados por Touraine:

[...]ya no podemos creer que las instituciones políticas son lo bastante fuertes para controlar y combinar las fuerzas económicas, los mecanismos de la personalidad y las pertenencias culturales, aun y sobre todo cuando seguimos convencidos de la absoluta necesidad de instituciones políticas democráticas para proteger y alentar al sujeto personal en su voluntad de combinar la racionalidad instrumental y la identidad cultural en una historia de vida personal. (1997, p. 170).

Para el caso colombiano encontramos que la constitución en su artículo primero (pie de página No. 10) privilegia el desarrollo universal desde la base o partiendo desde criterios focalizados como la división territorial y la descentralización; hay por ende una lógica comunitaria y en red donde cada nodo está relacionado con otro a través de un criterio de participación y de deliberación; ese es el fin principal que debe guiar la evolución del 'Estado ventanilla' al Estado-sujeto. Esto debe orientar tanto su institucionalidad como sus políticas sociales a través de criterios que se construyan por medio de enfoques como la diferenciación (étnica), pasando por la focalización de necesidades y realidades, hasta terminar con la visión de desarrollo y de solución de dichas necesidades, y que caracteriza a cada comunidad o sociedad en particular (partiendo desde el principio de que cada individuo tiene unas preferencias distintas al de otro),

Ahora bien, el problema es cómo hacerlo, si desde la institucionalidad o desde las políticas sociales como herramientas de la administración pública, lo que dirige la discusión sobre la forma ideal de concebir las políticas. Es decir, ¿qué tiene prelación?, ¿la cultura?, ¿la vulnerabilidad?, o ¿simplemente la diferencia? En gran parte esta discusión se ha venido sustentando en la lógica tradicional del Estado de bienestar. Ya anotamos cómo este modelo de Estado limita a la población objetivo de la política como seres inertes e insuficientes para garantizar o decidir sobre sus propios derechos, puesto que el discurso actual de las políticas sociales con enfoque diferencial está cargado o dotado de un discurso de carácter asistencialista. Aparece acá la diferencia primordial entre el Estado de bienestar y el de 'ventanilla', puesto que el primero centra su atención en acercarse a la ciudadanía con el típico modelo interventor, pero otorgando todo lo necesario para que los grupos humanos sientan que se les ayuda, sin contar con una corresponsabilidad cívica (asistencialismo), mientras que el segundo está dentro del mismo modelo de bienestar, pero la relación es 'transaccional', es decir que el ciudadano se acerca a lo estatal para pedir y pedir cosas, mientras el Estado solo recibe, procesa (llegando a la tardanza extrema para responder así sea una comunicación escrita) y dilata la decisión.

Ante lo anterior, el enfoque diferencial presenta problemáticas en el diseño e implementación de las políticas. Según varios teóricos defensores de las políticas sociales de enfoque diferencial, el eje central está concebido a partir de las diferencias que tienen unas sociedades con otras; sin embargo, para autores como Honneth (2006) la palabra *reconocimiento* está cargada semánticamente muchas veces de exclusión, de hecho para este autor esta palabra contiene dos relaciones que conciernen a la relación cognitiva: "En el primer caso, lo que entendemos como reconocimiento añadiría o prescribiría al sujeto en cuestión un estatuto que no poseía antes; mientras que en el segundo caso se trataría de una determinada clase de percepción de un estatuto ya existente de manera independiente" (Honneth, 2006, p. 135).

En el modelo del Estado de bienestar e, incluso en el ‘Estado ventanilla’, el paternalismo o asistencialismo coloca a la población en segregación, dejándola a un lado en los procesos de formulación, diseño e implementación de las políticas sociales. Aunque con estas políticas el Estado trata de abarcar a todo el grueso de la población desde el enfoque diferencial, con solo ‘entregar ayuda o subsidios’, mientras que las transformaciones sociales, el flujo y la relación del Estado con otros sectores como el privado o el tercer sector han despertado al ciudadano de ese *letargo estatista* en el que se encontraba (Aguilar, 2006, p. 87).

Dicha reconfiguración en el rol del ciudadano ha generado diferentes cambios tanto en la concepción del Estado como en la forma en la que están concebidas las instituciones y las políticas sociales, es decir que factores como la gobernanza, han empoderado en gran medida a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión. Esto se puede explicar a partir de la transición de las políticas diferenciales a las políticas focalizadas y es que estas últimas, a diferencia de las primeras, están pensadas para orientarse y desarrollarse en contextos y realidades sociales particulares (educación, salud, trabajo, etc.), en lugar de estar orientadas a conjuntos o categorías sociales amplias que si bien pueden compartir un rasgo (bien sea étnico, socio-económico, cultural, de género, etc.) presentan realidades distintas.

Las políticas sociales focalizadas son las que facilitan ese proceso de reconfiguración de lo público, entendiendo a este como una dinámica de construcción que surge como resultado del proceso de toma de decisión al que llega la sociedad. Es decir que para el contexto de las comunidades de la zona norte encontramos que a pesar de que no existe una política focalizada, sí hay una política diferencial afro del Distrito de Cartagena (Acuerdo 012 de 2012). En esta política se señala el instrumento de la consulta previa como mecanismo de acción hacia lo común en perspectiva focal, esto es, puede ser catalogada como un insumo que busca dar respuesta a temas focalizados de las comunidades como la educación o la salud, a través de la participación<sup>12</sup> activa de los pobladores en las Asambleas de los Consejos Comunitarios. Esta herramienta permite una relación directa entre los habitantes y los privados que pretendan realizar obras de infraestructura, con el fin de discutir la reducción de los impactos negativos causados por los mismos y focalizar las respuestas a alguna de las categorías presentadas anteriormente.

Es importante resaltar que lo público hoy día ya no se construye desde la autonomía, jerarquía o autoritarismo del Estado, sino que es una construcción social en

---

<sup>12</sup> Las comunidades negras tienen mecanismos de participación complementarios a los que usualmente accede toda la sociedad, estos son la titulación colectiva y la consulta previa. Los otros instrumentos de participación están consagrados en la Constitución Política, artículo 40, numeral 2: respecto al resto de la población (plebiscitos, referendos, consultas populares, entre otros).

donde convergen diferentes puntos de vista en diversos escenarios o arenas de decisión. Escenarios tales como las reuniones de consulta previa entre la comunidad, el gobierno y los constructores privados están enriqueciendo el debate sobre las diferentes visiones y enfoques que se tienen de las políticas sociales, principalmente la focalización y la diferenciación; y es que la gestión pública en red o la gobernanza pública ha llegado a tal nivel en el que se están eliminando las fronteras entre los enfoques. Esto se puede entender en la forma en cómo una herramienta que nace bajo la lógica o el enfoque diferencial –por ejemplo la consulta previa, ya que solo se utiliza para comunidades indígenas y afro–, se esté implementando bajo unos preceptos focalizadores que pretenden solucionar problemas específicos de las comunidades en su contexto o en sus realidades.

### **Dilema de la participación en la reconfiguración de lo público**

Pero no podemos desconocer que la complejidad misma en todos los niveles, desde lo social hasta la gestión de lo público, hace palpable una encrucijada: seguir en el mismo modelo de Estado de bienestar en el que la acción pública está desde la década de 1980, o realizar un cambio dirigido hacia la gestación de sujetos sociales capaces de construir sociedad. En otras palabras, ¿accedemos al paso evolutivo del 'Estado de ventanilla' –que reconoce a las comunidades como sujetos de intercambio en la prestación de servicios– al Estado-sujeto –que enfoca al ciudadano más como un sujeto de derechos, con capacidad efectiva de participación y consolidación de núcleos diferenciales de las comunidades– con el fin de orientar y reconstruir la capacidad estatal desde la base? La respuesta depende de la fortaleza con la que asuma el Estado la tarea, orientando un cambio institucional que le permita construir un Estado-Nación desde el reconocimiento de la condición humana a través de la reconfiguración de lo público (Morin, 1999).

Por ende la pregunta es ¿cómo construir lo público?, ¿cómo reconfigurar lo público? La respuesta más obvia sería que se da a través de la convergencia entre todos aquellos individuos que conforman una sociedad, pero cuando dichos individuos no son sociales sino sujetos individuales, entra el conflicto con la institucionalidad y la finalidad del Estado. Dicho conflicto debe entrar a mediar la educación para poder generar una reestructuración social y educativa sobre cómo ve el individuo su relación con los demás y cómo se siente al Estado en su particularidad comunitaria o étnica.

Se podría afirmar que si todos los mecanismos que buscan diferenciar a la población (políticas diferenciales) pueden estar orientados o encaminados a atender y beneficiar a la población vulnerable, dicha condición o enfoque los excluye y relega socialmente desde un principio. Pero lo que se pretende hoy día es que el Estado mismo, busque y sea garante de la igualdad de los individuos –partiendo no únicamente desde la diferenciación de los individuos, sino también desde la focalización de sus propias realidades, vivencias y necesidades–. En este sentido se busca aclarar todas aquellas problemáticas identificadas

a la hora de diseñar o implementar una política social, desde un análisis de estudio de caso sobre las dinámicas de participación de una población afrocolombiana a la hora de tomar decisiones, velar por sus propios intereses y hacerse escuchar por el Estado.

Esta es la importancia que tienen instrumentos como la *consulta previa* o la *titulación colectiva*<sup>13</sup> en comunidades como las de la zona norte de Cartagena, ya que son herramientas que parten desde la diferenciación hasta la focalización; es decir que estas herramientas dirigidas a comunidades étnicas poseen una característica fundamental que permite la participación activa de la sociedad en su ejecución, además de fortalecer la relación con otros actores tanto a nivel gubernativo como actores privados.

Sin embargo, la aplicación o ejecución eficaz de este tipo de herramientas depende en gran medida del nivel de participación, conocimiento y compromiso que puede tener el individuo con relación al resto de la sociedad y del sentido de comunidad que estos puedan expresar. Es decir que fenómenos como la gobernanza nos han llevado a la construcción de diferentes lazos o redes de relación entre diversos actores, pero esta no sería eficaz si los mismos actores no encontraran o tuvieran incentivos para participar.

Por ejemplo, en el corregimiento de Manzanillo del Mar en la zona norte de Cartagena, se encuentran grandes dificultades al momento de incentivar a las personas a participar en la toma de decisiones, ya que la vocería sobre las decisiones de la comunidad ha recaído sobre una sola persona (el representante del Consejo Comunitario). Lo anterior hizo incrementar la apatía de la gente y limitó su participación a la estructura formal del Consejo Comunitario. Por otro lado, se corrobora que en la vereda de Villa Gloria, el objetivo fundamental de estas herramientas se cumple a cabalidad, ya que logra la participación plena y activa de todos los miembros de la comunidad. Cabe anotar que aquella participación activa desconoce en gran medida los límites institucionales, administrativos y legales que les impone esta herramienta de la política social para negritudes<sup>14</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hacen presentes dos ejes problemáticos. El primero, es la apatía y desmotivación a la participación y el segundo es el nivel normativo e institucional que puede tener la participación a través de los marcos o limitaciones establecidas por la política social. A partir de los problemas planteados se comprueba que las

<sup>13</sup> "Reconocer el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales. Así mismo establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana" (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, s. f.).

<sup>14</sup> Por ejemplo la vereda Villa Gloria desconoce los límites normativos e institucionales que impone la política, ya que al ser un caso exitoso, decidieron perpetuar sus modelos, específicamente la forma en la que estaba organizado el Consejo Comunitario. Hay miembros que han repetido más de tres periodos, lo cual va en contra de lo establecido por la política.

arenas de toma de decisión por lo general son más complejas y elaboradas. Tal es el caso en la práctica de la consulta previa. En este espacio no solo participan los miembros de la comunidad, sino también otros actores como la empresa privada, que por lo general está motivada por un discurso basado en la lógica empresarial de costo-oportunidad que da prelación a intereses propios por encima de los de la comunidad. Allí, el individualismo o la apatía de los individuos se entrelaza con un flujo de intereses netamente económicos, basados en el neoliberalismo. Por tanto, el problema actual con las herramientas de consulta previa y titulación colectiva es que están tan enfocadas en los preceptos de la gobernanza<sup>15</sup> que olvidan el equilibrio de pesos entre intereses y fuerzas necesario entre los diferentes actores que interactúan en dichas arenas de decisión. Esta situación se agrava aún más cuando los individuos de la comunidad son indiferentes ante la participación.

Desde Touraine, se hace evidente la paradoja que trae consigo la reconfiguración de las sociedades en materia de gestión social, ya que el Estado se ve superado por dicha reconfiguración social (la multiplicidad de actores genera una disyuntiva entre participación extrema y apatía), dejando espacio para que ingresen nuevos intereses que promueven aún más las dinámicas de cambio social inspirados por la lógica del mercado y la globalización. Es por ello que el mismo Estado debe encontrar la forma para controlar institucionalmente las “fuerzas económicas, los mecanismos de la personalidad y las pertenencias culturales” (Touraine, 2000, p. 167), para ello debe haber un énfasis en el comportamiento del sujeto y reestructurar ese cambio social desde las individualidades para que sea el Estado el que pueda garantizar la construcción de una sociedad multicultural. Según Amartya Sen (2009), esto se puede lograr si se da un compromiso entre las personas y las metas sociales a alcanzar, algo así como un contrato social en donde todos los individuos se comprometen a dejar sus individualidades e intereses de lado para alcanzar un bien supra ordinal.

El dilema que se hace palpable en esta reflexión desde los casos de los poblados afrodescendientes de la zona norte de Cartagena, coloca sobre el telón de fondo del análisis el papel de las políticas sociales en este tipo de circunstancias diferenciales y focalizadas, con el propósito de mejorar la gobernabilidad democrática.

Para Franco y Gómez (2004) las tres funciones que este tipo de políticas pueden cumplir son: 1) Invertir en capital humano en el mediano y largo plazo, para lo que se requieren comunidades educadas y sanas que puedan acceder a la configuración de lo público en idóneas condiciones. Incluso, un primer reto es la inversión del Estado en políticas sociales que inviertan en la promoción de este capital humano ante las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentran las comunidades afro en Colombia; 2) Se debe llevar a cabo la compensación social a través de estas políticas

<sup>15</sup> A saber: gobierno multinivel, transversalidad y participación social (Subirats, 2010, p. 29).

sociales para las comunidades que han sido afectadas por la ineficacia, ineficiencia o ausentismo del Estado. Las condiciones básicas de vida deben ser compensadas cuando fueron negadas; 3) Asegurar la cohesión social, lo que se debe promover a través de estas políticas para que las comunidades puedan comportarse según patrones socialmente aceptados y se dé un ajuste entre lo que se proponen en formación de capacidades, cultural y estructuralmente (p. 97).

Estas funciones que señalan la importancia y particularidad de las políticas sociales permite apropiarse del dilema ante las condiciones de las comunidades afrodescendientes, buscando el empoderamiento de los miembros de estos grupos para evitar que en la situación en la que se encuentran, sigan accediendo al ‘Estado ventanilla’ que tanto daño interior ha ocasionado y que solo ha creado una ‘actitud pasiva’ ante la configuración de lo común identitario, dejando ventajas comparativas para el acceso de los megaproyectos turísticos y urbanísticos que se vienen desarrollando en Cartagena. La posición geográfica y el territorio de la ciudad no ofrecen más posibilidades que llevar el desarrollo urbanístico hacia esa zona muy cerca al mar. Cuentan también con el proyecto que hace años se está planeando de construir un aeropuerto internacional en el límite de los departamentos de Bolívar y Atlántico, esto es, a escasos 45 minutos de donde están ubicadas estas poblaciones.

Los retos y desafíos aumentan en esta materia de acceso a la configuración de *lo público* en realidades como las halladas y analizadas en estas comunidades afrodescendientes de la zona norte de una ciudad eminentemente turística como Cartagena. El diseño e implementación de políticas sociales focalizadas y diferenciadoras puede ser un instrumento idóneo de construcción de lo común en perspectiva ancestral identitaria, en respeto por la diferencia que contiene lo afro y en cohesión de la comunidad, evitando la segregación social que en últimas, conlleva a la segregación misma. No es negar la apertura al desarrollo cuantitativo, sino asumir lo cualitativo de lo que implica desarrollar una ciudad como Cartagena. De allí la apuesta por la configuración de un ‘Estado-sujeto’ que permee todas las esferas sociales desde la participación de los miembros de estos grupos humanos a través de instrumentos como la consulta previa y la titulación colectiva de tierras.

En palabras de Dente y Subirats (2014) es la dinamización de verdaderos actores colectivos en la toma de decisiones públicas. Para que un actor sea considerado como actor colectivo,

[...] es necesario que este pueda tener preferencias propias, distintas a las de los individuos que lo constituyen, y ello derivaría de las siguientes condiciones:

1. Que sea reconocible un interés propio y específico del ente o unidad colectiva y que estén claras las condiciones para su supervivencia, para su autonomía y para su desarrollo.

2. Que existan reglas, formales o informales, que tienen que cumplir quien actúe en nombre del actor colectivo.
  3. Que exista un grado, aunque sea mínimo, de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente y que, a su vez, facilite la definición de las preferencias del actor colectivo que interviene en un proceso de toma de decisiones.
- (Dente & Subirats, 2014, p. 77)

Los corregimientos de la zona norte de Cartagena requieren una acción pública que vaya más allá de reuniones formales para aplicar el instrumento de la consulta previa, con el solo objetivo de lograr el sí que las infraestructuras vial, turística y urbanística requieren. Tampoco necesitan que se les escuche las solicitudes de servicios básicos de subsistencia satisfechos. Lo que demandan estas comunidades es la realización del 'Estado-sujeto' en sus vidas comunitarias, donde la coexistencia con los megaproyectos no sea un temor ni un obstáculo para la configuración de una esfera pública focalizada y diferenciada. En ningún momento excluyente.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la libertad.
- Alberti, S. (2012, octubre 4). Habitantes de Arroyo de las Canoas exigen conclusión de obras educativas. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/habitantes-de-arroyo-de-las-canoas-exigen-conclusion-de-obras-educativas-93245>
- Augé, M. (1998). *El viajero subterráneo*. Paris: Editorial Gedisa.
- Buelvas, D. (2014, octubre 7). ¿Por qué los bañistas se han retirado de las playas de Punta Canoa? *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/por-que-los-bañistas-se-han-retirado-de-las-playas-de-punta-canoa-173423>
- Canchila, A. (2013, junio 13). Los resultados ambientales del Emisario Submarino no se verán enseguida. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/los-resultados-ambientales-del-emisario-submarino-no-se-veran-enseguida-122865>
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

- De Sousa Santos, B. (2010). *Desigualdad, exclusión y globalización: Hacia la construcción multicultural. De la igualdad y la diferencia*. Bogotá: Ed. ILsa. U. Nacional.
- El Universal* (2012, septiembre 11). Habitantes de Arroyo de las Canoas bloquean Vía al Mar. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/sucesos/habitantes-de-arroyo-de-las-canoas-bloquean-al-mar-90463>
- Franco, R., & Gómez, Á. (2004). Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y el papel de las políticas sociales. *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, (7), 93-101.
- Honneth, A. (2006, junio-diciembre). El reconocimiento como ideología. *Isegoria* (35), 129-150.
- Innerarity, D. (2006). *El nuevo espacio público*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (s. f.). *Titulación colectiva de tierras a comunidades negras*. Página web Gobierno en línea. Recuperado de <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/home/-/government-services/T4041/maximized>
- Jordana, J. (2000, abril). Instituciones y Capital Social. ¿Qué explica qué? *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 187-210.
- Jordana, J. (2007, enero-abril). Producción y percepción de bienes públicos en la lógica de la acción colectiva. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, LXV(46), 37-61.
- Longo, F., & Ysa, T. (Eds.) (2008). *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d' Administració Pública de Catalunya.
- Mény, Y. & Thoening, J. (1989). *Políticas Públicas*. París, Francia: PUF.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Paris: Unesco.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Pierre, J., & Peters, G. (2005). *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Semillero de Investigación en Gestión Pública zona norte de Cartagena (2014). *Informes de trabajo sobre la vereda de Villa Gloria*. Documento de trabajo. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

- Sen, A. (1999). La posibilidad de elección social. *The American Economic Review*, 349-378.
- Sen, A. (2009). Justice and the world. En *The Idea of Justice* (388-417). Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press .
- Serrano, C. (2005). Trayectorias de Estado y sociedad en América Latina. En *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina* (13-16). Santiago de Chile: CEPAL.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *EKonomiaz* (74), 16-35. Recuperado de [http://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz\\_a2010n74p16.pdf](http://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf)
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Touraine, A. (2000). *¿Podemos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Universidad del Rosario (s. f.). ¿Qué es la consulta previa? *Cátedra Viva Intercultural*. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>
- Verano, E. (2013, marzo 20). Emisario Submarino, muy bien por Cartagena. *El Meridiano de Córdoba*. Recuperado de <http://elmeridianodecordoba.com.co/editorial/columnistas/item/28049-emisario-submarino,-muy-bien-por-cartagena>