

**POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS  
LATINOAMERICANAS

## Cita este libro

---

Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). (2020). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas*. Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

## Palabras Clave / Keywords

---

Políticas públicas, Ciudadanía, Educación, Formación investigativa, Formación docente, Política educativa supranacional, Isoformismo, ONG y ONGD, Embarazo a edades tempranas.

Public Policy, Citizenship, Education, Research Training, Teacher Training, Supra-national Education Policy, Isoformism, NGOs and NGDOs, Pregnancy at Early Ages.

## Contenido relacionado:

<https://investigaciones.usc.edu.co/>

# **POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS**

**Editores científicos**

**María Constanza Cano Quintero  
Luis Carlos Granja Escobar**

**Autores**

**Luis Carlos Granja Escobar  
Manuel Montañés Serrano  
María Constanza Cano Quintero  
Mónica Gabriela Portilla  
Mónica De Martino Bermúdez  
Patricia Medina Ágreo**



Políticas públicas : reflexiones y experiencias latinoamericanas /  
María Constanza Cano Quintero [y otros]. – Cali : Universidad Santiago  
de Cali, 2020.

180 páginas; 24 cm.

Incluye índice de contenido

1. Educación - América Latina 2. Derecho a la educación -  
América Latina 3. Política educativa - América Latina 4. Formación profes-  
ional de maestros I. Cano Quintero, María Constanza, autora.

370.98 cd 21 ed.

A1660119

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango



## Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas

© Universidad Santiago de Cali.

© **Autores:** María Constanza Cano Quintero, Luis Carlos Granja Escobar,

Manuel Montañés Serrano, Mónica Gabriela Portilla,

Mónica De Martino-Bermúdez & Patricia Medina Ágredo

Edición 100 ejemplares

Cali, Colombia - 2020

ISBN: 978-958-5583-74-0

ISBN (Libro digital): 978-958-5583-75-7

### **Comité Editorial / Editorial Committee**

Rosa del Pilar Cogua Romero

Doris Lilia Andrade Agudelo

Edward Javier Ordóñez

Luisa María Nieto Ramírez

Sergio Molina Hincapié

Milton Orlando Sarría Paja

Sergio Antonio Mora Moreno

Claudia Fernanda Giraldo Jiménez

Luis Felipe Vélez Franco

### **Proceso de arbitraje doble ciego:**

“Double blind” peer-review

### **Recepción/Submission:**

Junio (June) de 2020

### **Evaluación de contenidos/Peer-review outcome:**

Julio (July) de 2020

### **Aprobación/Acceptance:**

Agosto (August) de 2020



La editorial de la Universidad Santiago de Cali se adhiere a la filosofía de acceso abierto. Este libro está licenciado bajo los términos de la Atribución 4.0 de Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite el uso, el intercambio, adaptación, distribución y reproducción en cualquier medio o formato, siempre y cuando se dé crédito al autor o autores originales y a la fuente <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# TABLA DE CONTENIDO

Pág.

Prólogo.....	7
<b>1. Estrategia y metodología participativa del modelo ciudadano de planificación y diseño de políticas públicas</b> <i>Manuel Montañés Serrano.....</i>	<b>15</b>
<b>2. De la educación y la política, al abordaje de la política pública en la formación del sujeto</b> <i>Patricia Medina Ágredo.....</i>	<b>37</b>
<b>3. La política pública para la formación investigativa del profesorado en Colombia</b> <i>María Constanza Cano Quintero</i> <i>Luis Carlos Granja Escobar.....</i>	<b>59</b>
<b>4. Las políticas de mundialización de la educación en Argentina y Colombia</b> <i>Mónica Gabriela Portilla.....</i>	<b>76</b>
<b>5. La participación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ongd) en las acciones sociales del estado municipal</b> <i>Luis Carlos Granja Escobar</i> <i>María Constanza Cano Quintero.....</i>	<b>93</b>
<b>6. Política pública, justicias y necesidades. Aproximaciones desde el abordaje del embarazo a edades tempranas</b> <i>Mónica De Martino-Bermúdez.....</i>	<b>135</b>
Acerca de los autores.....	173
Pares Evaluadores.....	176

# TABLE OF CONTENTS

Foreword.....	7
<b>1. Strategy and participative methodology of the citizen model of planning and design of public policies</b> <i>Manuel Montañés Serrano.....</i>	<b>15</b>
<b>2. From education and politics, to the approach of public policy in the formation of subjects</b> <i>Patricia Medina Ágredo.....</i>	<b>37</b>
<b>3. Public policy for research training of teachers in Colombia.</b> <b>María Constanza Cano Quintero</b> <i>Luis Carlos Granja Escobar.....</i>	<b>59</b>
<b>4. The policies of globalization of education in Argentina and Colombia.</b> <i>Mónica Gabriela Portilla.....</i>	<b>76</b>
<b>5. The participation of non-governmental development organizations (ngos) in the social actions of the municipal state</b> <i>Luis Carlos Granja Escobar</i> <i>María Constanza Cano Quintero.....</i>	<b>93</b>
<b>6. Public policy, justice and needs. Approaches from the early pregnancy approach</b> <i>Mónica De Martino-Bermúdez.....</i>	<b>135</b>
<b>About the authors.....</b>	<b>173</b>
<b>Peer Evaluators.....</b>	<b>176</b>

# PRÓLOGO

## Foreword

Las políticas públicas están asociadas con el Estado del Bienestar. Otras acciones emprendidas por las administraciones públicas se sustentan por su especificidad, como son, entre otras, las de defensa, agricultura, economía, medioambiente, seguridad, industria, turismo, etc. Asimismo, se ha de decir que antes del *Welfare State* diferentes administraciones han puesto en marcha acciones sociales, pero éste no nos remite a unas u otras acciones sociales sino a una planificada estructura que garantiza tanto los derechos sociales de la ciudadanía como la paz social y el desarrollo socioeconómico de la sociedad. En este sentido, las políticas públicas son observadas, analizadas y evaluadas en tanto en cuanto las administraciones emprenden o no acciones que atiendan las necesidades de la población y salvaguardan o no los derechos sociales de la población.

La aplicación en el siglo XX de la ciencia y la tecnología al proceso productivo (*Taylorismo* -división del trabajo- y *Fordismo* -mecanización-) propicia que la productividad se incremente considerablemente. Es tal el incremento que en los años veinte se produce en el mundo occidental un hecho que no había acontecido antes en la historia: por primera vez se produce más de lo que se puede consumir. Esta crisis de demanda trajo consigo la gran crisis del 29 y el preludio de la II Guerra Mundial. Para que no se repitiera la crisis de los años veinte, en los que la excesiva oferta no encontró la correspondiente demanda capaz de absorberla, y ante la influencia ideológica comunista en los partidos y sindicatos de los países democráticos burgueses, acabada la Guerra, el sistema capitalista se planteó la necesidad imperiosa de recuperar la demanda y la paz social

entre empresarios y la clase obrera. A tal fin se debía asegurar el pleno empleo -que pasaba de ser la consecuencia a ser la causa del modelo económico productivo- y aumentar los ingresos de los trabajadores. Situación que comprendió muchos años antes el gran fabricante de automóviles Henry Ford al afirmar que “no es posible fabricar coches que no puedan comprar los trabajadores de mi fábrica”. De esta manera no solo se garantizaba la compra de lo producido sino incluso aumentaba la demanda, transformándose, de este modo, el capitalismo de producción en capitalismo de consumo. La sociedad de consumo requería la aplicación de políticas keynesianas consistentes en la intervención del Estado en la economía mediante la creación de infraestructuras – facilitándose así la actividad empresarial y la creación de empleo- y aportando ingresos a las familias mediante salarios indirectos (educación, sanidad, transportes, vivienda, etc.) y diferidos (prestaciones por desempleo, pensiones, jubilaciones, etc.). Ambas medidas constituyeron los pilares básicos de lo que se ha venido a denominar el Estado Social del Bienestar.

El modelo económico, social y político del Estado de Bienestar en los años setenta entra en crisis. La independencia de muchos países, la Guerra de Yom Kippur (en 1973) y la revolución iraní y la guerra de Irán-Irak (en 1979) ponen en evidencia lo dependiente que este modelo se encuentra de la energía no renovable como es la derivada del petróleo. Si bien, la crisis energética no es más que el efecto del modelo, el cual no podría crecer infinitamente. La productividad no podía crecer indefinidamente, los límites del crecimiento tocan a su fin. Obtener más beneficios sin aumentar los precios o sin disminuir otros costes es imposible de mantener indefinidamente. O se recortan los salarios, o se abaratan las materias primas y las energías, o disminuyen los costes de la tecnología, o la organización se hace más eficaz, o aumenta los precios, o tiene lugar alguna combinación. Aumentaba el precio de los productos sin que aumentase el beneficio empresarial al aumentar el coste por unidad producida y al detenerse (en un principio) y más tarde disminuir la propia demanda. Se produjo un fenómeno inédito:

la inflación se disparó y sin tener en cuenta los postulados de la Curva Phillips (según la cual el desempleo y la inflación mantienen una relación inversamente proporcional, cuando aumenta la inflación disminuye desempleo, y viceversa), no sólo no disminuyó el desempleo sino que éste aumentó, disminuyendo, en consecuencia, la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Fenómeno que recibió el nombre de estanflación. Los costes de producción fueron cada vez mayores (energéticos, de la mano de obra, etc.) y los gastos de los Estado aumentaron al mismo tiempo que disminuyeron sus ingresos, al tener que hacer frente a los gastos originados por el desempleo. Para solucionar esta crisis, se inicia un proceso dirigido a disminuir la intervención del Estado en la economía (disminuyendo con ello las prestaciones sociales), se desarrollan los transporte para facilitar el traslado de la actividad productiva a aquellas regiones del planeta en donde el coste de la fuerza trabajo fuese menor (convirtiendo el pleno empleo estable no precarizado de las sociedades occidentales en un grato recuerdo imposible de volver a repetirse), sin que se pierda por ello la capacidad de gestión en virtud del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, se flexibiliza la actividad productiva, para ello se introducen nuevas y sofisticadas tecnologías (con el consiguiente aumento de la precariedad laboral) y se propicia la aparición de una demanda cada vez más específica y diversificada. Es lo que se ha venido en llamar Economía Mundo, Transnacionalización de la Economía o Globalización. Si bien, conviene dejar claro que la globalización no ha de entenderse como un espacio en el que todos interactuamos con todos y las prácticas de todos se encuentran condicionadas por las actividades de todos los habitantes de planeta. La realidad es bien distinta. La biosfera se ha convertido en un espacio de producción y consumo en donde las empresas transnacionales segmentan en distintos espacios la actividad productiva y distribuyen los productos allí donde se dispone de capacidad adquisitiva para adquirirlo. De tal manera que el panorama que se dibuja es una especie de archipiélago en donde unas zonas del planeta participan, en mayor o menos medida, de la transnacionalización económica y otras, más allá de las materias primas que puedan suministrar, son simplemente

ignoradas. Son localidades que están fuera de las redes transnacionales de la economía. Es la consecuencia de lo que se ha venido en llamar la *glocalización*. Esto es, el modo de abordar localmente la globalización. Creándose zonas de innovación, gestión y dirección de negocios y empleo sofisticado y otras que aportan intensiva mano de obra barata. Y del mismo modo que existen áreas del planeta que soportan los efectos del modelo sin beneficiarse del mismo, en un mismo país, región, ciudad etc., hay quienes se benefician y quienes únicamente padecen las consecuencias del modelo.

El capítulo cuatro de este libro versa sobre la influencia de la economía global en el diseño de las políticas educativas en los estados nacionales, de manera más concreta en la educación superior en Colombia y Argentina. En él se afirma que los estados nacionales han cedido autonomía e independencia en el diseño e implementación de sus políticas educativas como consecuencia “de la inserción internacional y territorial de los países en la globalización”.

Una mayor merma del Estado de Bienestar tiene lugar con la crisis financiera de principios del presente siglo. El nuevo capitalismo (postfordista, desorganizado o informacional) logra que desde mediados/finales del siglo XX se vuelva a entrar en la senda del crecimiento economicista. Los principios del neoliberalismo se afianzan tras la caída del bloque comunista a partir de 1989. Aunque los salarios reales disminuyen, la capacidad de consumo se mantiene gracias a los bajísimos costes de producción industrial en los países periféricos, el dinamismo de las nuevas empresas red, y el aumento del crédito al consumo y la producción. La financiación pasa de ser un elemento al servicio del capitalismo con el que incentivar la producción y el consumo a convertirse en la propia actividad económica. Se crea una economía especulativa sin base real. Los bancos incrementaban sus depósitos a cambio de altos intereses, y realizan préstamos, igualmente a altos intereses, para adquirir productos de consumo e inmuebles, que subían sus precios de manera desmesurada.

Reproduciéndose el ciclo de manera exponencial. Solo era cuestión de tiempo que esta estafa piramidal, a nivel planetario, estallara. Se presta muy por encima de los consignados en los depósitos y con un gran riesgo para ser cobrados (crédito *subprime*) Situación que se pone en evidencia cuando los primeros desequilibrios económicos, propios de una economía inestable postfordista, genera desempleados que no pueden afrontar las deudas contraídas. Los responsables de los bancos, en vez de asumir con su patrimonio el resultado de su mala gestión, huyen hacia adelante y venden productos tóxicos, esto es, los préstamos difíciles o imposibles de cobrar. Y los bancos, a su vez, se lo venden, a sus clientes como fondos de inversión y otro tipo de productos. La estafa sigue en aumento. En 2008, con la caída de Lehman Brothers, ya es imposible ocultarla. Miles de ahorros se habían evaporado, en Europa principalmente de ahorradores alemanes y franceses, que habían comprado productos financieros griegos, portugueses, irlandeses y españoles, entre otros. La Unión Europea, en vez de obligar a los responsables bancarios a asumir sus responsabilidades, le inyectan millones, vía de los Estados miembros, o sea, los Estados son los que asumen la deuda, y para hacer frente a la deuda suben los impuestos a sus ciudadanos y disminuyen o eliminan prestaciones sociales y así ahorrase gastos. El aumento del desempleo y la pobreza son la consecuencia de, entre otros factores, de la aplicación de estas medidas.

Cuando se necesita un estado social más fuerte, pues junto con las demandas clásicas surgen otras como las relacionadas como la dependencia, la igualdad de género o la situación de los migrantes, las políticas públicas neoliberales se dirigen a su desmantelamiento. Es comprensible, entonces que, como se ha dicho al principio, se estudien las políticas públicas analizando las actuaciones de las administraciones públicas en la medida que las mismas contribuyen, implementan, consolidan, desarrollan, recortan o aniquilan el Estado de Bienestar, ya sea en Europa, Latinoamérica u otro lugar del planeta.

Estrechamente relacionadas con las políticas pública se encuentran las ONG, las cuales actúan como subsidiarias del estado del bienestar de modo asistencial o en proyectos de cooperación internacional con fondos tanto públicos como privados y asimismo otras gestionan e implementan programas diseñados por las administraciones públicas vía subvenciones o concursos públicos compitiendo con otras entidades ya sean igualmente sin ánimo de lucro o mercantiles. Como se dice en el capítulo cinco, en el que se exponen los resultados de una investigación en la que se analiza el papel desempeñado por las ONG de Desarrollo contratadas por la administración del municipio de Santiago de Cali, éstas son más ejecutoras y operadoras y no tanto partícipes en el diseño de las políticas públicas. En el capítulo uno se teoriza sobre esta cuestión.

La escasa o nula participación de las ONG en el diseño de políticas públicas se extiende a otros actores sociales. La ausencia de la participación de los sujetos sobre los que se elaboran programas y planes públicos se traduce, en no pocos casos, en el divorcio entre la realidad oficial institucional y la realidad que viven día a día los sujetos sobre la que debería incidir esos programas y planes formulados por las administraciones públicas. En el capítulo tres se muestra un ejemplo de ello. En él se dice que la normativa mediante la cual se contempla la formación en investigación del alumnado de magisterio recibe una alta valoración, “sin embargo, la existencia de esta normativa no es garantía de su impacto, dado que esta normatividad se contrasta con la realidad que enfrentan los maestros noveles al egresar de sus instituciones de formación, pues son muy pocas las oportunidades que tendrán para aplicar las competencias investigativas en su labor docente; dado que las condiciones laborales de los profesores en las escuelas, las formas de contratación por horas, así como los recursos y las características locativas de los establecimientos educativos de Preescolar y de Básica; dificultan la realización de procesos de investigación” (Cano, 2020).

Sin duda, la participación de todos los agentes involucrado en la formación investigativa redundaría en la elaboración de un programa más realista, eficaz y eficiente en esta materia.

Sobre la política y la educación versa el capítulo dos. En él se dice que tiene que existir una permanente retroalimentación. No puede haber una buena política educativa si la educación y los sujetos de la misma no inciden en la política. La garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad requiere de un sujeto proactivo y no mero receptor de saberes que otros han producido.

En esta misma línea, en el capítulo seis se afirma que la democracia ha de propiciar la participación de la sociedad civil y no solamente la de los cuerpos tecnocráticos, burocráticos y elencos partidarios. En el capítulo uno se teoriza sobre la pertinencia de la democracia participativa y asimismo se expone un procedimiento mediante el cual los responsables públicos, el personal técnico, el tejido asociativo y la ciudadanía en general participan en la producción de conocimiento y en el diseño de políticas públicas con las que atender las necesidades sociales

**Manuel Montañés Serrano**  
**Madrid, 15 de agosto de 2019**



# 1

## ESTRATEGIA Y METODOLOGÍA PARTICIPATIVA DEL MODELO CIUDADANISTA DE PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Strategy and participative methodology of the citizen model of  
planning and design of public policies**

**Manuel Montañés Serrano\***

**<https://orcid.org/0000-0002-3107-8818>**

### Resumen

En términos de modelos *weberianos*, los modelos de planificación y diseño de políticas públicas que en este texto se mencionan son el Tecniciста –en el que el personal técnico, cual demiurgo social interpretador del mundo, formula y ejecuta las políticas públicas–, el Gestionista –en el que algunas organizaciones sociales se mercantilizan y atienden las

\* Universidad de Valladolid (Campus María Zambrano).  
Segovia, España.

✉ [mms@soc.uva.es](mailto:mms@soc.uva.es)

### Cita este capítulo

---

Montañés Serrano, M. (2020). Estrategia y metodología participativa del modelo ciudadano de planificación. En: Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas* (pp. 15-36). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

necesidades y demandas sociales a modo de empresas prestadoras de servicios públicos-, el Populista -en el que asociaciones que se arrogan la representación de colectivos socialmente vulnerables reciben subvenciones de las administraciones públicas- y el Ciudadanista -en el que participan los responsables públicos, el personal técnico, el tejido asociativo y la población en general en el diseño, ejecución, gestión y evaluación de programas y planes públicos con los que atender de manera sinérgica las necesidades y demandas de la población-. Este último modelo se enmarca en las democracias participativas, las cuales amplían y profundizan tanto la democracia deliberativa como la delegada -conocida como representativa-.

## **Palabras Clave**

Ciudadanía; necesidades y satisfactores; participación; políticas públicas; sociopraxis.

## **Abstract**

In terms of Weberian models, the models of public policy planning and design mentioned in this text are the Technician -in which the technical staff, as a social demiurge interpreting the world, formulates and executes public policies-, the Managerial -in which some social organizations are commodified and attend to social needs and demands in the manner of companies providing public services-, the Populist -in which associations that claim to represent socially vulnerable groups receive subsidies from public administrations- and the Citizen-minded -in which public officials, technical personnel, the associative network and the population in general participate in the design, execution, management and evaluation of public programmes and plans with which to attend synergistically to the needs and demands of the population- The latter model is framed within participatory democracies, which broaden and deepen both deliberative democracy and delegated democracy -known as representative-.

## **Keywords**

Citizenship, needs and satisfiers; participation; public policies; sociopraxis.

## **Introducción**

Las políticas públicas dirigidas a diseñar programas, planes, actividades y tareas con las que atender las necesidades y demandas sociales, se encuentran supeditadas por cómo sea considerado el modo de atenderlas y cómo la administración concibe el modo de relacionarse con la población, y, por ende, con el tipo de participación que del tejido asociativo y la población en general en los asuntos públicos se propicie.

En este capítulo se enuncian los diversos modos de atender las necesidades, se identifican los tipos de participación, se da cuenta de los modelos de planificación pública de acuerdo con la forma que tiene de relacionarse la administración con la población y se expone el procedimiento mediante el cual se propicia la participación de la administración, el tejido asociativo y la ciudadanía en el diseño de políticas públicas.

## **Necesidades y satisfactores**

Es común el pensamiento que considera la existencia de necesidades universales y otras que no lo son. Sin embargo, no es así, no existen necesidades universales, todas son construidas socioculturalmente, todas son contingentes. El ser humano en tanto que es un ser cultural, en tanto ser simbólico, tiene necesidades culturales. El ser humano no puede conocer nada del exterior si no es infiriéndole su sentido. Es la capacidad simbólica del ser humano la que permite inferir sentido a los estímulos recepcionados. Siguiendo a Cassirer,

(..) en el mundo humano encontramos una característica nueva que parece constituir la marca distintiva de la vida del hombre. Su círculo funcional no sólo se ha ampliado cuantitativamente sino que ha sufrido, como si dijéramos, ha descubierto un nuevo método para adaptarse al ambiente. Entre el sistema receptor y el efector, que se encuentra en todas las especies animales, hallamos en él como eslabón intermedio algo que podemos señalar como simbólico (Cassirer, 1987, p. 47).

Las necesidades humanas son necesidades socioculturales. El ser humano no tiene necesidades en tanto que ser biológico y necesidades socioculturales en tanto que ser humano, sino que tiene necesidades en tanto es un ser cultural. El modo que tenemos de representarnos el mundo, y a quien en él habitan, nos impele a definir unas u otras necesidades, así como el modo de atenderlas. Decir que hay necesidades primarias atemporales y universales es caer en la abstracción ya que éstas se han de concretar en medios y modos concretos.

En distintas épocas y lugares los diferentes grupos humanos han articulado sus necesidades a escala humana más allá de la dimensión fisiológica. No hay constancia de la existencia de un grupo humano cuyos miembros se hayan limitado a mantener las constantes vitales. Los seres humanos necesitamos para seguir viviendo, por ejemplo, ha de poner hidratos, pero en tanto que seres culturales hemos de concretar la forma, el cómo, el dónde, con quién, el cuándo y el qué hemos de ingerir para conseguirlos. Las formas que tengamos de dar respuestas a estas preguntas articularán una u otras necesidades. Todos los seres humanos que habitamos y han habitado el planeta procuramos vivir en tanto que seres humanos con necesidades humanas.

Otra cuestión son los satisfactores, término acuñado por Max-Neeff, Elizalde y Hopenhayn (1986), estos sí son universales. Unos u otros han estado presentes en distintos momentos, diferentes épocas o cultura. La lectura rápida que se ha hecho de los escritos de estos autores ha

propiciado que se considere el término satisfactor como sinónimo de medio con el que atender una necesidad. Sin embargo, no son medios o recursos, sino que han de ser entendidos como modos de atender las necesidades. Son formas de *ser, tener, hacer y estar* conducentes a la actualización de las necesidades. Según estos autores hay nueve necesidades axiológicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, y libertad. El cruce de estas necesidades con las categorías existenciales o modos de experiencia de *ser, tener, hacer y estar*, según el satisfactor que se aplique serán atendidas de una u otra forma.

Cinco son, según los autores citados, los satisfactores que se pueden aplicar: a) Violadores y destructores: el modo que tienen estos satisfactores de atender una necesidad de uno es a costa de impedir o dificultar que pueda atenderse otra necesidad y que otros seres puedan también atender las suyas. Como cuando se desvían los recursos públicos a la sanidad privada en detrimento de la pública; b) Pseudosatisfactores son los que crean una falsa sensación de haber cubierto una necesidad, como cuando la administración oferta cursos de capacitación profesional que no tienen ninguna, o apenas alguna, salida laboral; c) Inhibidores: estos atienden en demasía una necesidad impidiendo u obstaculizando que se puedan atender otras, como cuando se destina gran parte de las inversiones en potenciar una red ferroviaria centralizada en detrimento de múltiples redes y diversos centros; d) Singulares, son los que atienden una sola necesidad sin tener en cuenta la suerte que pueden correr las demás, como cuando la administración educativa destina recursos públicos al equipamiento de los despachos directivos sin tener en cuenta el estado de las infraestructuras en las que desempeñan su trabajo el profesorado, el personal administrativo, el de servicios o el de limpieza; e) Sinérgicos, son los que atienden una necesidad estimulando y contribuyendo a que sean atendidas las demás necesidades, como cuando se contrata profesorado de apoyo para atender las necesidades de los colegios en los que asiste alumnado de diferentes países, propiciando la diversidad

cultural y el enriquecimiento formativo a la par que se crean empleos en el sector de la educación y se fomenta la convivencia social tanto dentro como fuera del aula.

Se convendrá que de manera sinérgica es como se deberían diseñar las políticas públicas, si bien, dado que no existen necesidades universales e independientes de los sujetos, la atención sinérgica de las necesidades requiere la participación de la población, no solo para conocer las diversas necesidades sino también para conocer las múltiples propuestas que las diferentes realidades grupales puedan formular para que éstas sean atendidas.

Desafortunadamente no siempre es así, pero no sólo cuando no se aboga por la participación sino también, en no pocos casos, cuando las políticas públicas tienen la etiqueta participativa.

## **Modelos de planificación**

No es infrecuente remitir la participación a la trasmisión y recepción de información a los sujetos objetos de las actuaciones públicas. Informar de las acciones implementadas (o por implementar) o conocer el posicionamiento de la población al respecto es como queda, en muchos casos, reducida la participación. De hecho, incluso el modelo Tecnista, que no es considerado participativo, puede contemplar alguna o todas estas acciones. El modelo Tecnista deposita en el buen saber y hacer de los técnicos y técnicas la formulación de propuestas con las que atender las necesidades y demandas sociales. Actúan de manera estandarizada cual demiurgos sociales interpretadores del mundo. Este modelo se caracteriza por funcionar como vasos comunicantes entre el personal técnico y los responsables públicos. En ocasiones es el político en que se apropia de las funciones técnicas y en otras es el personal técnico el que asume las competencias de los responsables públicos.

Otros modelos como los que propician la participación del tejido asociativo, como son el Gestionista o el Populista, tampoco contemplan otras medidas diferentes de las enunciadas. En el modelo Gestionista, las asociaciones prestan sus servicios a la población, por los que reciben los correspondientes emolumentos de las administraciones públicas. Es una forma de externalizar los servicios públicos, eludiendo, en no pocos casos, las reglas de mercado, tanto laboral como empresarial. Las asociaciones actúan más como consultoras y empresas que como organizaciones sociales potenciadoras de la participación social. En el modelo Populista, el equipo directivo de la asociación es quien reclama subvenciones y recursos de las administraciones públicas al arrogarse la representación de colectivos socialmente vulnerables (léase gitanos, inmigrantes, prostitutas, minorías étnicas, etc.) o de barrios, zonas o espacios rurales o urbanos especialmente excluidos socialmente. Actúan en nombre de los excluidos sin hacerlos partícipes del diseño, planificación y gestión de las actividades.

En todos los modelos enunciados –como se puede apreciar en el cuadro resumen-, tanto en el Tecnista como en el Gestionista o en el Populista, se establece una relación entre sujetos ofertantes de prestaciones y sujetos, considerados como objetos, destinatarios y beneficiarios de las mismas. Para que la relación se establezca entre sujetos se tiene que habilitar un modelo Ciudadanista en el que los responsables públicos, el personal técnicos interno y externo, el tejido asociativo y la población en general diagnostican y formulan propuestas, diseñan programas, proyectos y actividades, los ejecutan y asimismo los gestionan y evalúan.

## Cuadro1. Resumen

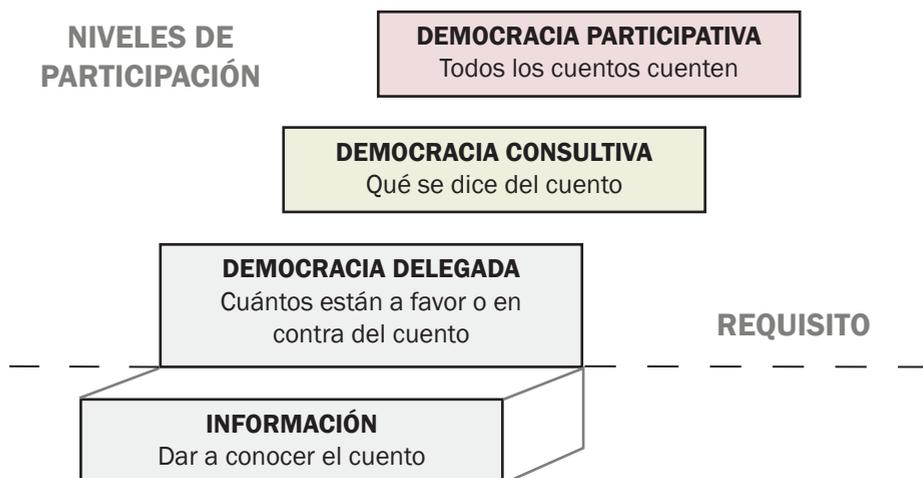
Relación de la administración con la población	Tipo de participación	Modelos de participación
Sujeto/Objeto	Información (contar cuentos)	Tecnista (atención de usuarios y administrados. Informa sobre, y proporciona medios, recursos y servicios)
	Consulta cuantitativa y cualitativa (quién y qué se cuenta sobre el cuento de la administración)	Populista Gestionista (trabaja en la comunidad)
Sujeto/Sujeto	Sociopráctica (todos los cuentos cuentan)	Ciudadanista (trabajar en y con la comunidad. Diseñan e implementar planes y programas sociales con y para la ciudadanía)

**Fuente:** Elaboración propia

En términos narrativos, cuando la relación que se establece es sujeto objeto, la administración procede a contar cuentos –información– o, en el mejor de los casos, a conocer quién o quiénes se decantan sobre el cuento contado –perspectiva cuantitativa– o qué se cuenta sobre el cuento –perspectiva cualitativa–. Cuando la relación que se produce es entre sujetos se propicia que todos los cuentos cuenten –perspectiva

sociopráctica-. En este último caso se hacen presentes los dos conceptos que articulan la participación, esto es, formar parte de y dar forma a. En el modelo Ciudadanista, la población no se limita a responder preguntas sino que se propicia que también las puedan formular.

**Figura 1. Niveles de participación**



**Fuente:** Elaboración propia

El modelo Ciudadanista precisa poner los medios para *querer, poder y saber* participar.

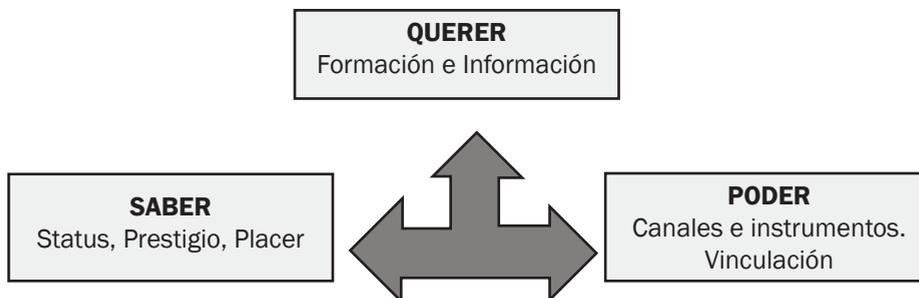
No es suficiente con la voluntad política para que la participación ciudadana se haga presente de manera amplia y contundente, es necesario que la población se sienta atraída a participar. Querer participar requiere motivar a la población para que se implique en el proceso participativo. A tal fin se ha de tener en cuenta que los seres humanos de todas las sociedades, épocas y culturas estamos obligados a participar de los subsistemas de intercambio de objetos, signos y sujetos, que, respectivamente, proporcionan status, prestigio y placer. La decisión de participar en cualquier actividad humana, no solo las relacionadas con el

diseño de políticas públicas, se encuentra supeditada por el aporte que en estos aspectos nos pueda proporcionar. Cuando quienes son invitados a participar en el proceso no ven ningún tipo de gratificación en alguno de los aspectos mencionados, es muy probable que no lo hagan, como, en no pocos casos, ocurre con el personal técnico de las administraciones y organismos públicos. Las tareas generadas por los procesos participativos suponen una carga de trabajo extra por la que, en la mayoría de los casos, no reciben una compensación económica. La implicación en el proceso, en algunos casos, se debe a que han recibido diplomas o certificados académicos/profesionales que se han convertido en méritos laborales computables en convocatorias públicas de empleo, y asimismo, al placer experimentado al ver reconocida su labor por parte de la ciudadanía interesada en las decisiones que se adopten.

El *querer* participar ha de encontrar su correlato en el poder participar, en el doble sentido de la acepción del poder, esto es, como medios, recursos e instrumentos con los que posibilitar y canalizar la participación, y como potestad vinculante de las decisiones que en el proceso se adopten. Cuando las decisiones no se materializan, la confianza de la ciudadanía en los procesos participativos se resquebraja, incrementándose la probabilidad de deserciones en el proceso iniciado, y no pocos se ausentarán de otros ulteriores que se inicien y soliciten su participación.

El *querer y poder* participar se ha de retroalimentar bidireccionalmente con el *saber* participar. Cuanto más se quiere y se puede, más se demanda saber y cuánto más se sabe más se puede y se puede querer. A tal fin se ha de informar y formar a la población. Ello requiere implementar un procedimiento metodológico (dotado de instrumentos, herramientas y técnicas) inscrito en un proceso conversacional mediante el cual se diagnostique, se debata, se reflexione, se delibere, se formulen propuestas, se adopten decisiones, se programe, se ejecute, se gestione y se evalúen los planes, programa, proyectos públicos diseñados.

**Figura 2. Relación entre Querer, Poder y Saber**



**Fuente:** Elaboración propia

## **Estrategia de planificación participativa**

El procedimiento mediante el cual se planifica participativamente, sin dejar de ser sólido, contundente eficiente y eficaz, ha de ser abierto y flexible. Más aún, precisamente su fortaleza reside en su capacidad de adaptación, receptividad y reflexividad, sin últimas palabras pronunciadas desde el principio. Cuando el diseño de propuestas de actuaciones públicas no contempla la participación ciudadana, el modo de proceder se sustenta en un programa/metodología estandarizado, en cambio, el participado se cimienta en una estrategia.

La palabra estrategia se opone a la palabra programa. Para las secuencias que se sitúan en un ambiente estable, conviene utilizar programas. El programa no obliga a estar vigilante. No obliga a innovar [...] Una estrategia, por el contrario, se determina teniendo en cuenta una situación aleatoria, elementos adversos, e, inclusive, adversarios, y está destinada a modificarse en función de las informaciones provistas durante el proceso, puede tener así una gran plasticidad (Morin, 1995, pp. 115-127).

En el método clásico de proceder una vez construida la estructura, como si de un edificio se tratara, se comienza a completarla, a cerrar lo interiores. El modo de proceder participado, por su parte, se ha de encontrar en permanente reelaboración. Esta permanente reelaboración facilita encontrar respuestas a preguntas realizadas y también a encontrarnos con preguntas y respuestas no formuladas. El diseño del modo de proceder queda abierto, pero ello no significa que la producción de conocimiento y la formulación de propuestas de manera participada queden a expensas de la improvisación permanente. Se ha de orientar, formular, sistematizar y organizar el modo de proceder.

Esta estrategia –como se puede ver en la Figura 3– se estructura en cuatro fases: Conversación inicial, Conversaciones en las redes, Dialógica informativa y Conversación proyectiva. Como se ha dicho, la secuencia no es lineal, es más bien *espiralada* (Montañés, 2002). Cada fase se alimenta de las otras. Cada fase proporcionará información que condicionará el devenir del proceso, y, asimismo, la anticipación que se haya hecho de cada fase condicionará la planificación de las restantes, condicionando, a su vez, la obtención de información que condicionará el devenir del proceso.

Figura 3. Fases del proceso



**Fuente:** Elaboración propia

Exponer pormenorizadamente y desarrollar el contenido de cada una de las fases superaría la razonable extensión y el propósito de este capítulo. Siguiendo con la enunciación de las singularidades y características del modelo Ciudadanista, en este texto se dará cuenta de los aspectos más sustanciales y significativos de cada una de ellas. En otras publicaciones he tratado de forma detenida y profusa los contenidos de cada fase, así como las técnicas e instrumentos que se recomienda emplear en cada una de las mismas: Montañés (2006; 2009; 2012) y Montañés y Martín (2017).

### Conversación inicial

En esta fase se constituye la Comisión de Seguimiento, formada por los responsables institucionales, el personal técnico de las mismas, las

asociaciones inicialmente interesadas y el equipo técnico. Se ha de tener presente que esta comisión no ha de concebirse como un “parlamento en pequeño”. Los representantes públicos ya disponen de otras instancias donde debatir y dirimir sus diferencias. Las puertas han de estar abiertas, es más, se ha de procurar que se incorporen nuevos miembros. Como su nombre indica, realiza el seguimiento, supervisa y reorienta el proceso, siendo la búsqueda del consenso la guía que oriente la toma de decisiones. Asimismo, se crearán las comisiones de trabajo que se estimen oportunas. Se contacta con el tejido asociativo para que participen en el proceso. Se constituye el grupo motor, formado por el equipo técnico y por los colaboradores que participan con más o menos intensidad en el día a día. Estos colaboradores son ciudadanos y ciudadanas de base. Su participación es de especial utilidad para el desarrollo del proceso, ya que proporcionan información contextual, ayudan a elaborar el primer mapa social, proporcionan y realizan contactos y favorecen la contrastación de ideas al colaborar con cierta asiduidad en el proceso. Se diseña y se pone en marcha un plan de comunicación y dinamización social para dar a conocer al conjunto de la ciudadanía el proceso y motivarla a participar en el mismo, y se realiza un autodiagnóstico participativo. Este quehacer requiere aplicar unas u otras técnicas según las singulares de la población participante. El uso de la Matriz DOFA, en la que en un mismo plano se visualizan las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas, puede ser un proceder acertado, si bien, en otras ocasiones, en las que por un motivo u otro la aplicación de esta técnica no es viable, se ha de recurrir a metodologías creativas que no aparecen en los manuales académicos al uso, como así tuvo lugar en el diseño de viviendas públicas por parte del vecindario. En la década de los ochenta, en Madrid, la capital de España, se realiza la mayor operación urbanística en materia de vivienda de Europa tras la realizada para reparar los daños causados por la II Guerra Mundial (Villasante et. al., 1989).

Se levantaron 30 barrios donde antes había chabolas, infraviviendas o viviendas que presentaban más o menos déficit de calidad. Se construyeron

unas 39 mil viviendas que acogieron a más de 150 mil personas. Uno de esos barrios es Orcasitas, ubicado en el distrito de Usera. En este barrio, el vecindario participó en el diseño urbanístico de la trama urbana, la tipología y distribución del espacio de la vivienda, en la selección de los materiales de construcción, en la central térmica e incluso en el diseño del parque Pradolongo, uno de los parques más grandes de Madrid de nueva creación. En las asambleas se debatía, se reflexionaba, se deliberaba y se tomaban decisiones y para facilitar la información y el conocimiento de muchas personas de escasa instrucción educativa se ideaban mecanismos con los que facilitar la comprensión de las temáticas a debatir como cuando se realizaron planos a escala real mediante un replanteo de unos setenta centímetros construido con ladrillos. Adentrarse en los planos, y no solo observarlos, permitía a los vecinos y vecinas hacerse una certera idea de la distribución del espacio de la vivienda según diversas tipologías y así poder seleccionar la que más les satisfacía.

## **Conversación en las redes**

Como es comprensible, inicialmente participan en el proceso quienes están más habituados a participar, para conocer el conjunto de necesidades y demandas de las múltiples y diversas realidades grupales, así como su estructura reticular; se han de habilitar técnicas, medios e instrumentos con los que producir y registrar la oportuna materia prima discursiva, cuyo análisis proporcionará las correspondientes respuestas a los siguientes interrogantes: de quién o de qué se dice, por qué se dice lo que se dice, esto es, qué argumentos se aducen, y desde dónde se dice, esto es, desde qué concepciones se parte para decir lo que se dice. Las pertinentes respuestas permiten la elaboración de las posiciones discursivas, su definición conceptual y los tipos de relaciones existentes entre ellas, ya sean de afinidad, complementariedad, oposición, diferencia, etc., dado que las mismas no constituyen un mero repertorio sino que configuran

una estructura relacional (Lay y Montañés, 2013). Para tal fin, se ha de confeccionar una muestra estructural –distinta de una muestra estadística estratificada–. La muestra estructural no responde a criterios estadísticos estratificados, ni a la mera yuxtaposición acrítica de estructuras sociales. La muestra estructural selecciona a los participantes por criterios de comprensión y de pertinencia, donde la saturación y su representatividad vienen dadas por incluir todos los grupos que reproduzcan mediante sus discursos, relaciones relevantes para nuestro objeto (Ibáñez, 2003).

La elaboración de la muestra estructural requiere establecer los criterios a seguir en la selección de los ejes estructurales. Un eje estructurador define el área temática, espacio temporal, poblacional (socioeconómica, cultural) que determina la configuración y las características de las prácticas conversacionales para la producción de materia discursiva, cuyo análisis dará cuenta de las posiciones discursivas (Montañés y Lay, 2019, p. 95).

Cinco son los grandes ejes que se han de tener en cuenta; los de clase social, edad, género, grupo convivencial (étnico) y ecológico (hábitat).

Las posiciones producidas en el análisis se han de relacionar con un sociograma en donde se visualicen los lazos y vínculos que mantienen el tejido asociativo entre sí, con las instituciones y con la población en general.

La muestra estructural indicará las entrevistas y los grupos de discusión que se han de realizar con los que producir la materia prima discursiva. Asimismo, en esta fase se ha de proceder a la explotación primaria de fuentes secundarias.

## **Dialógica informativa**

En esta fase tiene lugar el debate y la reflexión sobre la información obtenida en la explotación primaria de fuentes secundarias y en el análisis de los discursos realizados. El debate propiciará la construcción de nuevas

categorías, que no serán el resultado de la simple yuxtaposición de las posiciones que mantenían las iniciales realidades grupales. Como dice Miguel Martínez, en la producción de conocimiento participada 10 x 10 no son 100 sino 900 (Martínez, 2000). En estos debates se ha de introducir la reflexión de segundo orden, es decir, se ha de poner los medios para que se piense sobre lo pensado y se diga sobre lo dicho o por decir. Conviene tener presente que no es suficiente con la conversación sin más, para que surjan propuestas diferentes a las que, sin que haya habido un proceso participativo, se presentan habitualmente. La población de una localidad no está exenta (más bien todo lo contrario) de la influencia de la doxa dominante. Sirva como ejemplo de esta advertencia la remodelación urbanística mencionada en páginas anteriores. En algunos barrios, a los vecinos que habitaban en chabolas se les ofreció la posibilidad de elegir entre una vivienda unifamiliar o una vivienda en altura, no pocos de estos eligieron lo segundo. Hartos del barro de sus calles, consideraban la pavimentación y todo lo que oliese a cemento como sinónimo de ciudad, y, por ende, de integración social. En aquellos años todavía no había comenzado el boom del chalé adosado, la vivienda de una planta se asociaba con la vivienda rural, al contrario de la vivienda en altura que se identificaba con la ciudad en la que habitaban las clases medias.

Una herramienta adecuada con la que generar reflexiones de segundo orden es aplicar la mayéutica socrática en una matriz reflexiva (Montañés, 2008). La matriz reflexiva consiste en cruzar todas las posiciones discursivas con todos los elementos constituyentes de un programa sociocultural. Mostrar las celdillas vacías o que entren en contradicción con lo expresado en otras celdillas será de gran utilidad para debatir sobre las posiciones mantenidas. El objetivo de la aplicación de esta matriz no es poner en evidencia a nadie por las eventuales contradicciones que cada uno y cada cual pueda tener sino en construir participativamente propuestas superadoras con las que atender las necesidades y demandas ciudadanas.

## **Conversación proyectiva**

Estas propuestas se han de concretar y desarrollar en los *encuentros participativos de creatividad social* en los que se defina el programa o proyecto público a implementar, el cual o los cuales, al menos, deberán contener las correspondientes respuestas a los siguientes interrogantes: Cómo se denomina, en qué consiste, en qué áreas se actuará, por qué ha de hacerse y ha de hacerse de la forma que se propone hacer, qué actividad y tareas se han de realizar, para qué se quiere realizar; esto es, a qué contribuirá, qué ha de conseguirse para lograr la finalidad propuesta, dónde se realizará, cuándo se hará, cómo se va a proceder, qué segmento poblacional se beneficiará más directamente, y qué otro u otros indirectamente, con qué y con cuántos recursos económicos, humanos, materiales se ha de contar, quién ha de responsabilizarse de su ejecución, qué estructura organizativa y de gestión se requiere y cómo se va a evaluar, qué sistema de indicadores dará cuenta de la eficacia y eficiencia de la implementación del plan o programa. Respecto a la estructura organizativa y de gestión, el modo de proceder participativo requiere la constitución de un órgano integrado por los representantes de las instituciones, del tejido asociativo y de los equipos de trabajo, pues del mismo modo que el conspicuo economista John Keynes afirmaba que la economía era algo muy importante para dejarla solo en manos de los economistas, la gestión y evaluación de los asuntos públicos no se ha de dejar en manos únicamente de las administraciones públicas.

## **Discusión y conclusiones**

Tanto el modelo Tecnista como el Gestionista y el Populista son insuficientes en el diseño de políticas públicas, el Ciudadanista habilita espacios conversacionales (y fortalece los ya existentes) en los que la ciudadanía y sus organizaciones exponen sus necesidades y demandas socioculturales sociales, así como el modo de atenderlas. Cuando así se

actúa, los recursos destinados producen efectos sinérgicos, holísticos, inclusivos e integrales.

El modelo Ciudadanista contribuye al desarrollo de la democracia participativa, la cual no se opone a la democracia representativa – hablando con más precisión habría que hablar de democracia delegada–, la amplifica.

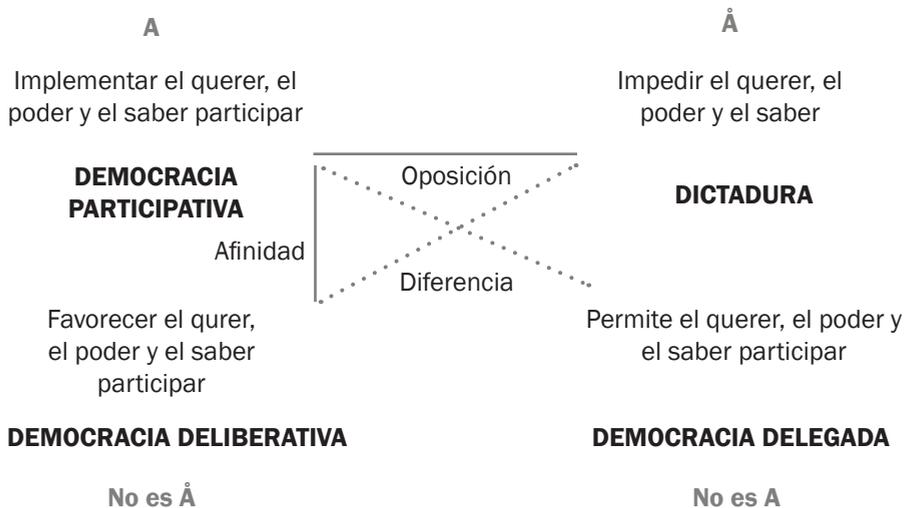
Como se puede observar en la Figura 4, de acuerdo con la lógica semiótica (Greimas y Courtés, 1990; 1991) que articula la negación activa y pasiva<sup>1</sup> respecto al querer, poder y saber participar, cuatro son las posiciones que tienen lugar: la democracia participativa, la dictadura (que es la contraria de la primera), la democracia delegada (que es la diferente de la primera) y la democracia deliberativa (que es complementaria de la primera).

La democracia participativa implementa el querer, el poder y el saber participar. La dictadura, que se opone a la participativa, impide el querer, el poder y el saber participar. La democracia delegada –conocida como representativa–, que se diferencia de la primera –no que se oponga– permite el querer, el poder y el saber participar. Y la democracia deliberativa, que se complementa con la participativa, favorece el querer, el poder y el saber participar.

---

<sup>1</sup> La afirmación y la negación son dos posiciones discursivas, pero también se puede dar cuenta de dos más, dos diferentes, una de la que afirma y otra de la que niega, ésta última complementaria de la afirmada. Utilizando la terminología de la Escuela de Palo Alto, se puede dar cuenta de la negación activa (a y su contraria, esto es, a y es no a) y la negación pasiva (a y su diferencia, esto es, a y no es a)

**Figura 4. Cuadro sémico**



**Fuente:** Elaboración propia

La democracia participativa genera la dimensión praxica en el sentido marxista y no en el sentido restringido de práctica. Esto es, quien participa en el diseño de políticas públicas se transforma en la acción de participar en el diseño de políticas públicas.

## Referencias bibliográficas

Cassirer, E. (1987). *Antropología Filosófica*. México: FCE.

Greimas, A. J. y Courtés, J. (1990). *Semiótica. Diccionario razonado de la teoría del lenguaje*. Madrid: Gredos.

Greimas, A. J. y Courtés, J. (1991). *Semiótica. Diccionario razonado de la teoría del lenguaje*. Tomo II. Madrid: Gredos.

- Lay, S. y Montañés, M. (2013). Las Representaciones Sociales del mundo adulto sobre la infancia y la participación infantil, *Revista Salud y Sociedad*, 4(3), 304-316.
- Martínez, M. (2000). Dos experiencias de investigación-acción-participativa en la autogestión de asociaciones y cooperativas. En Villasante, T., Montañés, M. y Martí, J., *La Investigación Social Participativa* (Coord). Barcelona: El Viejo Topo.
- Max-Neeff, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M, (1986). Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro. Barcelona: Icaria.
- Montañés, M. (2002). Interpretación de texto y discursos al servicio del desarrollo local. En Villasante, T. y Garrido, J., *Metodologías y Presupuestos participativos*. Madrid: IEPALA.
- Montañés, M. (2006). Diseño de una estrategia participativa conversacional con la que propiciar la formulación participada del plan local de inmigración. En Encina, J. y Montañés, M. (Coord.). *Construyendo colectivamente la convivencia en la diversidad*. Los retos de la inmigración. Sevilla: UNILCO.
- Montañés, M. (2008). La Matriz reflexiva: justificación y procedimiento. En Martínez, Z. y Blas, A. (Coord.), *Poder político y participación*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Montañés, M. (2009). *Metodología y Técnicas participativas. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: UOC.

- Montañés, M. (2012). Una estrategia participativa conversacional con la que producir conocimiento y propuestas de actuación sociocultural, *Revista de Antropología Experimental*, 12, 67-90.
- Montañés, M. y Lay-Lisboa, S. (2019). Teoría, metodología y práctica de la producción de posiciones discursivas. (Un ejemplo: El caso de los discursos de la infancia sobre el mundo adulto), *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 43, 89-115.
- Montañés, M. y Martín, P. (2017). De la IAP a las Metodologías Sociopráxicas, *Hábitat y Sociedad*, 10, 35-52.
- Morin, E. (1995). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Villasante, T., et. al. (1989). *Retrato de chabolista con piso: Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Madrid: IVIMA, SGV, Revista Alfoz-CIDUR.

## 2

# DE LA EDUCACIÓN Y LA POLÍTICA, AL ABORDAJE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA FORMACIÓN DEL SUJETO

**From education and politics, to the approach of public policy in the formation of subjects**

**Patricia Medina Ágredo\***

**<https://orcid.org/0000-0002-5462-4017>**

### **Resumen**

Hablar de educación tradicionalmente se ha movido en temas sobre la pedagogía y el currículo, aspecto que ha ido ampliándose a través de los tiempos y de las discusiones que conlleva hablar de educación y en particular cuando se analiza las implicaciones y comprensiones de la misma pedagogía y del currículo, y los interrogantes que de ahí surgen y

\* Universidad Santiago de Cali  
Cali, Colombia

✉ [patricia.medina@usc.edu.co](mailto:patricia.medina@usc.edu.co)

### **Cita este capítulo**

---

Medina Ágredo, P. (2020). De la educación y la política, al abordaje de la política pública en la formación del sujeto. En: Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas* (pp. 37-58). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

que transitan en otras dimensiones, por ejemplo, cómo la política educativa que ha tomado relevante importancia en el campo de la educación.

El presente documento tiene como propósito dar cuenta en la aproximación del significado sobre la educación y la política, transitando el discurso por estos términos y derivando en la política pública. Además de lo anterior, este documento se surte a partir de las reflexiones en el ejercicio de la docencia y en articulación con políticas y prácticas de la educación.

## **Palabras Clave**

Educación, política, política pública

## **Abstract**

Talking about education has traditionally moved on issues about pedagogy and curriculum, an aspect that has been expanding over time and the discussions about education and in particular when analyzing the implications and understandings of pedagogy and curriculum, and the questions that arise and that pass in other dimensions, for example, the educational policy that in recent decades has taken importance in the field of education.

The purpose of this document is to work on the meaning of education and politics, transiting the discourse on these terms and having as a result public policies. In addition to the above, this document is based on the reflections in the teaching exercise and in coordination with education policies and practices.

## **Keywords**

Education, Politics, Public policy.

## Introducción

El presente documento<sup>2</sup> pretende dar cuenta del significado y la íntima relación entre la educación y la política, en la demanda educativa de inventar el sujeto político que dé la consistencia necesaria para que el desarrollo de lo humano sea el fundamento ético e histórico de la anhelada convivencia social.

La educación tradicionalmente se ha movido en temas sobre la pedagogía y el currículo, asunto que ha ido ampliándose dado el crecimiento de las poblaciones, las necesidades sociales, lo que en parte, está llevado a la división del conocimiento. La educación centrada en la academia, ha considerado discusiones teóricas que parten del mismo ejercicio de la pedagogía y la confirmación del currículo, planteándose interrogantes del sentido y ejercicio de la educación en diversos campos de conocimiento.

La educación desde su campo de acción, lo curricular y las experiencias, entre otros, comprende y deriva nuevos contenidos y miradas como por ejemplo, el de la diversidad en el desarrollo humano y cultural, de las estrategias de enseñanza, de las relaciones en cómo aprenden los estudiantes, la gestión administrativa y política, estos y otros aspectos hacen necesario abordar otras problemáticas que orientan en la organización de las instituciones educativas para asumir nuevos retos, asunto que ha venido derivado el interés por la política educativa.

En esta orientación, este manuscrito, recurre inicialmente al *mito de Prometeo* como la perspectiva teórica de la cual se desprenden posiciones e imaginarios; se acompaña de otros escritos que ayudan en el diálogo que se va construyendo, con el propósito de repensar en los tiempos actuales acerca del origen en lo que significa la educación y la política,

---

<sup>2</sup> El texto se inscribe en la línea investigativa del área de Políticas, prácticas y gestión de la educación, la cual hace parte en la orientación curricular de la Maestría de Educación (Universidad Santiago de Cali, 2019).

asunto al parecer, que no era otro como el que pretendía el equilibrio, en la justa distribución para el bien común, y en la formación de ese sujeto ético anhelado para la convivencia social.

En consecuencia, la escritura mostrará en este recorrido una aproximación en el tejido del ideal de la educación y la política, el interés de la pedagogía, y de las políticas públicas, en este caso la educativa; y entre líneas, enunciados que dice de las emociones e imaginarios que suscita estas prácticas.

## **1. Puesta discursiva de la educación y la política**

En la puesta discursiva de la educación y la política, se comienza intentando el significado que esto conlleva, además, que facilita la fundamentación desde donde se mira y permite la reflexión en diversos campos del conocimiento y su praxis. La implicación del significado de los términos recorre desde la individualidad del sujeto hasta el conjunto de las personas en sus diversas manifestaciones que dicen de situaciones por ejemplo, del individuo como ser y las emociones, como persona en el diario vivir, como ciudadano en la convivencia, y también como población parte de un territorio.

La palabra educación, en un primer momento remite su significado en dos variables. La primera hace referencia a las prácticas que adquiere el hombre en su cotidianidad como resultado de sujeto social en una familia, clan, vivienda, barrio, entorno, país, entre otros, y la segunda, refiere al provecho en el transcurrir en las instituciones educativas o academia. Así mismo, la política como eje de la relación del hombre en la sociedad, su esencia se fundamenta y dice de la persona, y en las relaciones de esta con otras y entre las personas, todas con la intención al servicio de todos en una comunidad.

El libro *Historia de la Pedagogía* (Abbagnano y Visalberghi, 1992, p. 4) específicamente en el *mito de Prometeo*, afirma que “El camino mejor y más fácil para llegar a comprender la naturaleza y las tareas de la educación, es quizás, el mito de Prometeo, tal y como se expone en el *Protágoras* de Platón”, el cual plantea la necesidad que al encontrarse los hombres dispersos era importante reunirse para protegerse de las fieras, y en ese proceso, “fue entonces cuando trataron de reunirse y fundar ciudades” (p. 4).

En orientación a lo que se toma como guía del libro en referencia, puede inferirse que la “naturaleza y las tareas de la educación” comienzan con la congregación de los sujetos en función de hechos que beneficien la comunidad. Así pues, en el comportamiento de cada individuo en la cotidianidad de la vida diaria y en el proceder del grupo, sus prácticas serán expresiones que dirán del sentido que los individuos han introyectado en su proceso educativo. En consecuencia, la educación es una práctica social, que responde a, o lleva implícita, una determinada visión de ser humano.

En la leyenda acerca del *mito de Prometeo*, también se encuentran apartes de enunciados como:

una vez reunidos, no poseyendo el arte político, es decir, de convivir, se ofendían unos a otros, (...) envió a Hermes a fin de que trajese a los hombres el respeto recíproco y la justicia, con objeto de que fuesen principios ordenadores de las humanas comunidades y crearan entre los ciudadanos lazos de solidaridad y concordia, (...) Zeus dispuso que todos participaran del arte político, es decir, del respeto recíproco y de la justicia y que quienes se negaran a participar de ellos fueran expulsados de la comunidad humana o condenados a muerte (Abbagnano y Visalberghi, 1992).

Puede inferirse que el ideal de la política se plantea como el arte de convivir<sup>3</sup>, apoyándose y protegiéndose unos a otros, de forma equitativa, y donde precisa la exigencia de la ecuanimidad, igualdad, y el respeto mutuo, para formar parte de una colectividad.

En este orden de ideas, la educación y la política son indisolubles en una sociedad, pues es tarea de la educación velar para que la potestad entregada sea de manera objetiva, donde el conocimiento obre en el justo equilibrio, convirtiendo la educación en un derecho para todos los seres humanos en condiciones de igualdad; de la política, dado que se dice del respeto mutuo, es hacer que se cumpla de forma recíproca la distribución de los bienes a fin de llevar a cabo la convivencia en los pueblos, y todo esto para el beneficio común.

El libro *Los cuatro pilares de la educación* (Delors, 1996), es considerado como una de las instrucciones fundamentales para las personas. En uno de los pilares, *Aprender a vivir juntos, aprender a vivir con los demás*, se encuentran afirmaciones e interrogantes que dicen acerca de:

La historia humana siempre ha sido conflictiva, pero hay elementos nuevos que acentúan el riesgo, en particular el extraordinario potencial de autodestrucción que la humanidad misma ha creado durante el siglo XX. (...) Hasta el momento, la educación no ha podido hacer mucho para modificar esta situación. ¿Sería posible concebir una educación que permitiera evitar los conflictos o solucionarlos de manera pacífica, fomentando el conocimiento de los demás, de sus culturas y espiritualidad? La idea de enseñar la no-violencia en la escuela es loable, aunque solo sea un instrumento entre varios para combatir los prejuicios que llevan al enfrentamiento. Es una tarea ardua, ya que, como es natural, los seres humanos tienden a valorar en exceso sus cualidades y las del grupo al que pertenecen y a alimentar prejuicios desfavorables hacia los demás (Delors, 1996).

---

<sup>3</sup> Entendiendo el término convivir por vivir en armonía que es diferente a cohabitar.

Otro libro, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro* (Morin, 1999), hace referencia también a ese sentido de la condición humana, y que soporta la importancia de la educación y del ejercicio político para la convivencia, por ejemplo; algunos de estos saberes son: *enseñar la condición humana, enseñar la identidad terrenal, enseñar la comprensión, la ética del género humano*.

En el recorrido de los autores citados, se encuentra el tejido de enunciados que da cuenta de el congregarse, aprendiendo a vivir juntos como el arte de la convivencia, actuando comprensivamente para el beneficio común, que en consecuencia dice de la condición y proceder del género humano como eje de la educación.

Lo anterior, plantea una invitación a reflexionar sobre el cumplimiento de estas pautas, que finalmente van a ser un referente de la actitud y capacidad en la formación de las personas, de su cultura y la de una sociedad.

## 1.1 La Pedagogía

En los términos revisados es necesario traer un tercer grupo de frases que en el *mito de Prometeo*, relacionan acerca de la *pedagogía*, como son:

(...) que estas artes, justamente por ser tales (es decir, artes y no instintos o impulsos naturales) deben ser aprendidas, (...) el hombre debe aprender las técnicas del uso de los objetos, (...) asimismo debe aprender a comportarse con los demás hombres de un modo que garantice la colaboración y la solidaridad, de acuerdo con lo que Platón denominaba “el respeto recíproco y la justicia, (...) También éstos deben aprender el empleo de los órganos de que la naturaleza los ha dotado, y por tanto atraviesan todos, más o menos, un periodo de adiestramiento que corresponde a lo que es la educación en el hombre (Abbagnano y Visalberghi, 1992, p. 4).

Los términos, *aprendidas, aprender, adiestramiento*, hacen parte de la formación o la pedagogía, aspectos que van más allá del salón de clase, la escuela o la academia. En consecuencia, todo espacio, desde el familiar y transitando por lo académico y laboral, en general todo tipo de actividad social, siempre esta mediado por saberes y prácticas en las cuales interviene el ser humano, donde algunos apenas están conociéndolas o para otros ya es cotidiana; empero, de una u otra forma, siempre se llega a ellas aprendiendo y es ahí donde el asimilar, experimentar, instruirse, o ilustrarse, van a guiarse a partir de la forma como han sido enseñadas y aprendidas; en términos remotos se diría como se dio el “adiestramiento”.

El propósito formativo en el entorno, hace que esos aprendizajes que se inician en la familia, se continúan en la escuela<sup>4</sup>, –entendiéndose esta como su segundo hogar–, y en la medida que se hacen reiterativos, son determinantes en el compromiso que asume el sujeto y para ello el cómo las incorpora, como menciona De Zubiría, (2019) “aprehenden”<sup>5</sup>, lo que significa que va más allá de recibir nociones, se trata de interpretarlas y ponerlas en práctica.

En síntesis, la educación se acompaña de ese elemento empático como es la pedagogía; el saber no es solo la instrucción separada de la relación entre educador y educando, va más allá de la simple comunicación y transferencia; la pedagogía es saber “cómo educar” y contextualizarla según sea la población, entorno, intereses y particularidades. La educación es un proceso indispensable en la formación de las personas y

---

<sup>4</sup> Entendida la escuela como el lugar físico donde se va a estudiar un nivel educativo, llámese en el contexto colombiano, preescolar, educación básica primaria y secundaria, media, educación superior.

<sup>5</sup> Al respecto afirma, “Quien alcanza altos niveles de desarrollo en sus competencias interpretativas, posee una caña para adquirir nuevos conocimientos. (...) Es decir, le permitirá aprehenderla”.

de los grupos humanos, de los ciudadanos que forman el conglomerado social; esta nos permite comprender el proceso total de la vida, de las personas y de los pueblos, es decir de las sociedades. Ella ha permitido al hombre crear y desarrollar las civilizaciones a través de la historia de la humanidad, desde los cimientos de las mismas hasta nuestros días. Así pues, la educación en su globalidad como practica social, implica su actuación en el desarrollo y crecimiento del ser humano.

## 2. Política y las políticas

Como se ha enunciado en la primera parte del texto, acerca de la puesta discursiva de la educación y la política, al origen de la política, este también se ha relacionado con un origen “mítico” en razón de su antigüedad. En este orden de ideas<sup>6</sup>, es importante aproximarse a dilucidar y plantear en que se diferencian o como se relacionan la política y las políticas, y lo que ello genera o concierne a la educación.

La palabra *política* proviene del vocablo griego polis que, esencialmente, significa “ciudad” y, por extensión, “asentamiento permanente de seres humanos”. (*Enciclopedia Libre Universal en Español*, 2019), lo que indica que los pueblos se establecieron a partir de la instalación de individuos en determinados territorios creando la necesidad de relaciones de amistad de estos.

Al respecto, Farrés, (2015, p. 43.) referenciando a Aristóteles plantea:

Entre las amistades pueden distinguirse la de parentesco, la de compañerismo, la de asociación, y por último la que puede llamarse civil y política: (...) La amistad civil y política descansa en el interés, en cuya

---

<sup>6</sup> Y como parte del fundamento en la línea de investigación del área Políticas, prácticas y gestión de la educación, (Universidad Santiago de Cali, 2019)

vista principalmente se ha formado. Los hombres se han reunido, porque no podían bastarse a sí mismos en el aislamiento, si bien el placer de vivir juntos ha sido capaz por sí solo de fundar la sociedad.

El no poder defenderse o alcanzar lo básico por sí mismos, creó la necesidad de reunirse, y con ellos la *amistad*.

La palabra política se soporta en el término griego *politeia*, cuyo significado hacía referencia a la organización gubernamental de la *polis*. En el siglo XVI el término política se había generalizado para designar a los asuntos del Estado y el estudio de las cuestiones relacionadas a estos asuntos (Sánchez, 2016) La *politeia*, se aproxima en sus considerandos, con la organización de varios Estados, asunto que también refiere Aristóteles.

Valles, citado por Sánchez, (2016) “señala que en el mundo angloparlante se plantea tres perspectivas del término política: *Polity*, en referencia a la estructura, *Politics*, en función del proceso y *Policy*, en relación con el resultado, es decir la intervención sobre las relaciones sociales, que en otras palabras es la política pública”.

Respecto de las tres perspectivas de la política, citando a Sánchez, (2016), se presenta el planteamiento sobre las dimensiones de la política y la comprensión de las mismas. Primero se tiene la política como estructura, que “aborda las formas de organización política y las instituciones que la constituyen (...), y está en función del régimen político”. Segundo, la política como proceso, que comprende “las conductas individuales y de grupo que configuran el proceso político, es decir, la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y movimientos políticos (...), actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder a materializar”. Tercero, la política como resultado, que refiere “a las políticas públicas, al cambio y a las situaciones de gobernabilidad que resulta de la actividad política” (p. 23).

Lo anterior expresa el planteamiento sobre las tres dimensiones y seguidamente, en la consideración respecto de la política, se presenta sucintamente la comprensión de las mismas en dialogo con otras revisiones:

- La dimensión de la política como estructura orienta el propósito y formulación de las políticas públicas, refiere de las instituciones y normas y está en función del régimen político, que tiene que ver con la toma de decisiones a través de las autoridades competentes, en la búsqueda de soluciones o alternativas ante los problemas y necesidades sociales.
- En la dimensión de la política como proceso, reúne los diferentes agentes participantes de manera individual, en grupos o movimientos, estableciéndose de esta manera “la práctica de la competencia política”. Esta dimensión que se distingue por la participación de las personas, la capacidad de las practicas a partir de sus actuaciones, se orienta en función de un sistema político que dice sobre el cómo acceder al poder político, entendiéndose que el aprobar o adherirse a un sistema se da en razón a lo que podría acercarse al propósito de hombres virtuosos, para que suscite el equilibrio, la imparcialidad, el bien común.
- La política como resultado, conlleva a las consecuencias provenientes de la diligencia política; en consecuencia dice de la capacidad “de solucionar o evitar un problema o problemática pública”. Los resultados siempre van a implicar algún cambio, esto no necesariamente significa innovaciones o aspectos positivos que favorezcan su implementación en el interés general. La política pública como resultado tiene aspectos que son inherentes en su desarrollo como son: el método para su organización que refiere a los elementos que la conforman; los factores que influyen en el proceso de formación de las políticas públicas, el contexto internacional, el régimen político, entre otros; y

el ciclo de las políticas públicas, que se vivencia en la agenda pública articulando la política en su estructura y proceso.

La siguiente figura representa de forma esquemática las dimensiones de la política.

**Figura 1. Dimensiones de la Política**



**Fuente:** Elaboración propia

Aguilar y Lima (2018), plantean la siguiente diferencia entre estos dos conceptos:

*Politics* (política), entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. *Policies* (políticas), tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos ( p.40)

Acerca de *politics* y *policy/policies* en su orden puede darse la siguiente reflexión: de la *politics* dice del ejercicio político, el ejercicio de la democracia, el proceso de las elecciones, los sujetos líderes, y; *policy/policies*, orienta acerca de la construcción de sentido o sea en la materialización del “deber ser”, cuyo propósito es el bien común para la convivencia, que se traduce en la organización, formalización y regulación de los pueblos como la política pública.

A partir de la afirmación de Aguilar y Lima, la representación de la Figura 1, recoge el acercamiento que se configura como *proceso y resultado* entorno a las dimensiones de la política.

Entendiendo las políticas como argumentos sociales que se producen y regulan la vida social, sobre intereses de diversas dimensiones como económicas, políticas, culturales, cuyo objetivo es aplicar los resultados de los consensos en la búsqueda de la cohesión social y el equilibrio, significaría que para las personas, como menciona Frago (2006), “Reflexionar sobre la política, sino es una obligación, por lo menos es un derecho y un deber de todo sujeto social” (p. 13).

A partir de la organización que interioriza el ser humano en sí, y de ahí en la relación y desarrollo con otras personas a través de las diferentes etapas de la vida y ambientes, el hombre se vuelve un ser social y por ende político dada la necesidad de relacionarse con otros en la provisión de diferentes aspectos, llámese emocionales, de alimento, de vivienda, de seguridad, etc. Así pues, tomando las apreciaciones “parafraseando a Vizcaya Sánchez, a Medina y Granja (2018)” la política como el conjunto de las decisiones tomadas por determinados grupos requiere ser regularizada para la incorporación en un grupo humano y en la sociedad. Las decisiones, como argumentos sociales, resultado de consensos, son el camino a las políticas públicas que codificarán la vida social, en la búsqueda de la cohesión social, la armonía y el equilibrio.

Respecto de los principios fundamentales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), la Constitución Política de Colombia dice en el artículo segundo,

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991).

El servicio a la comunidad, la prosperidad de la misma, la participación, el cuidado territorial, la convivencia, lo justo, son aspectos esenciales de la vida política; como lo predica la Constitución, *las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas.*

## **2.1. Las políticas públicas**

El origen de la política se ha escrito desde un sentido mítico, de principios, y por ende dice del respeto mutuo y de la forma recíproca en la distribución de los bienes a fin de llevar a cabo la convivencia en los pueblos, y todo esto para el beneficio común. En este caminar con el crecimiento de los pueblos y de la especie humana, el ejercicio de la práctica política se ha ido complejizando y a su vez los pueblos en su forma de gobernar, por lo que se hizo necesario encontrar formas de organización política que en diálogo de agentes y agencias llevaran a cabo acciones que si bien estarían en representación de grupos de personas, su objetivo se centraba en estructurar procesos que garantizaran la atención ante los problemas, necesidades, y también ante los beneficios de los bienes, de manera ecuánime y efectiva al servicio de todas las personas. En este transcurrir se han reglamentado las políticas públicas.

Teniendo la política un origen intrínseco al hombre, a los pueblos y en general en la sociedad, su carácter y capacidad trasciende, y se hace universal. De ahí que en la movilidad de las relaciones humanas, sociales, políticas, se globaliza y trasciende la cultura, más aun en la sociedad científica y de la información que cada día deja más al descubierto la intimidad de las personas, las costumbres de los pueblos, y el sistema secreto de los gobiernos. Esto hace necesaria la relación entre los gobiernos y a su vez la existencia de diferentes formas de gobernar; es así como, sin entrar a discutir sobre la intromisión, beneficios, repercusiones, etc., hay un impacto que genera lineamientos desde voces externas en los territorios políticos, y son los llamados organismos internacionales y agencias. Para mencionar algunos de ellos se tiene a la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Organización de los Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, –UNESCO– (2018), afirma sobre la creciente desigualdad que para colmar las brechas en el acceso a una educación de calidad se requiere una visión y un compromiso a largo plazo; de ahí que políticas y planes sólidos y coherentes sean la base para construir sistemas de educación sostenibles. En septiembre de 2015, la UNESCO aprueba la nueva agenda de desarrollo sostenible que comprende 17 objetivos de desarrollo sostenible – ODS. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) de la Agenda 2030 constituye la síntesis de las ambiciones de la educación, que es “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

Para Colombia, la Constitución Política, en el artículo 366, (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) afirma:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental

de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (Constitución Política de Colombia, 1991).

En esta normativa y como lineamiento de la política para salvaguardar el bienestar y la calidad de vida de las personas, tendrán prioridad en la orientación de los planes de gobierno las necesidades insatisfechas. En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2019).

En consecuencia, los asuntos de las políticas públicas procuran el mejoramiento de la calidad de vida y la solución a necesidades insatisfechas; son también actuaciones que dicen de la inclusión, y al hacer gala de la educación, su naturaleza remite al reparto de forma equitativa, donde la sensatez obre en el razonable equilibrio, haciendo de la educación un derecho en condiciones de igualdad; para ello se requieren formas civilizadas y gobiernos que, indistintamente del interés político al cual representa, lleven a cabo el verdadero ejercicio de la participación, la democracia y la garantía en el respeto de los desempeños, a fin de obrar en beneficio y servicio de los pueblos y sus habitantes.

Retomando a Sánchez (2016), éste plantea como “Las políticas públicas expresadas como herramientas que buscan mejorar la acción del Estado y cohesión de las sociedades, deben ser el medio que propenda por el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población”. Sin embargo, como afirma Velásquez, (2019), “en el mundo real de las políticas, encontramos algunas que se alejan de lo público o del interés

común, porque grupos particulares permean las esferas de poder para obtener a través de la política una ventaja en desmedro de los intereses de una colectividad”.

## **2.2. Políticas de la educación**

Si la tarea de la educación es el reparto de las facultades y dones de forma equitativa, donde el conocimiento obre en el justo equilibrio, será función de la política pública velar y hacer que se cumpla que la educación sea un derecho para todos los seres humanos en condiciones de igualdad, contribuyendo así, al respeto y la distribución de los bienes de forma recíproca, a fin de llevar a cabo la convivencia en los pueblos en el beneficio común.

La Constitución Política de Colombia menciona a la educación como uno de los objetivos fundamentales del Estado, igualmente aspectos sobre la función en la dirección del conocimiento y derechos académicos; también son mencionadas la paz y a la democracia; el Artículo 67 dice en uno de sus apartes, “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Entre los aspectos clave de la educación y la política, se abriga el logro de la convivencia, que implica el establecimiento de la paz en el justo equilibrio, que se podría alcanzar en comienzo, con el respeto y la distribución de los bienes en la sociedad. El actual momento, en materia educativa, como afirman Medina y Granja (2018), un elemento esencial

de la política pública es la formación de actores educativos, es decir de ciudadanos que lideren proyectos y procesos de construcción de prácticas civilizadas de resolución de los conflictos, de la promoción de formas de convivencia solidaria, y del desarrollo del pleno ejercicio de la participación democrática.

La política pública educativa en Colombia está en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, su marco normativo se fundamenta en la Constitución Política de Colombia de 1991, se acompaña en el Plan Nacional de Desarrollo, y comprende aspectos reglamentarios dentro del sistema educativo. Es pertinente mantener presente que entre los objetivos fundamentales del Estado, se menciona la paz, lo cual hace parte de una declaración filosófica respecto a la educación, y donde el discurso educativo de Aristóteles lleva a la democratización de los espacios. Colombia está llevando a cabo la implementación de un proceso de paz que busca la terminación de un conflicto de más de 50 años.

Al respecto, como afirmaba Medina (2008), aún es necesario, por no decir obligatorio, proponer alternativas que desestructuren los principios que inspiran la guerra y el conflicto, y buscar salidas educativas que, estando inspiradas en normas y valores reconocidos por la sociedad, generen nuevas oportunidades de participación y compromiso social y, sobre todo, respeto por el otro, en todas sus dimensiones: vida, salud, educación, trabajo, en síntesis, bienestar.

### **3. Entre la reflexión y la conclusión de la educación y la política**

Finalmente, en el marco del presente documento, puede concluirse que para “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” como lo afirma la UNESCO en su Objetivo 4, y en correspondencia

con la Constitución Política de Colombia en su Artículo 67, que plantea la educación como un derecho, hay que procurar por un sujeto con atributos, en el camino a una cultura y valores que propendan por la armonía, los acuerdos, la defensa del ambiente, ya que es la situación en que este, dá forma a la vida social.

El término *política* camina en la tortuosa vivencia de la práctica de la corrupción, asunto que da para que al preguntar a algunas personas este término, no hay palabras, la expresión del rostro es suficiente, y no para terminar dando una comprensión teórica o epistémica del término, sino, lo que en el sentido de las emociones y afectos la palabra política produce; incluso se da la negación de ser parte, de participar, de conocer y de no desear nada con ella. Empero, si regresamos al texto del *mito de Prometeo*, la política es un término que trae entrega, enamoramiento, compromiso, servicio, entendida pues como aquello que nos vincula, incluso en el sentido del altruismo. De manera concreta el texto plantea la política como arte de convivir en el respeto recíproco y la justicia, así pues, en cada individuo está intrínseca la política.

Tristemente, las prácticas políticas en el devenir de la sociedad han sido motivo de discusión en relación principalmente con algunos actores que ejercen el liderazgo público. En la esencia de la educación y la política, las prácticas de agentes y en general de cada ciudadano, debieran atender la capacidad de servir y no de servirse, como también el ejemplo de ser honrados e íntegros y no corruptos. Estas prácticas han influido para que el propósito y sentido significativo de la palabra política se malinterprete, esté cambiando o sencillamente se desconozca al punto de mancillarse. En el imaginario de las personas la política puede resultar devastadora, empero la relación entre educación y política trasciende en las personas, las comunidades, y en general en la sociedad, creándose relaciones que comprenden actores y agencias; en la conformación de sistemas organizativos, cuyo fin se plantea como un mecanismo para beneficio de todos; entre ellos, las políticas públicas, que actúan como un ente

regulador y organizador, naciendo de necesidades, conflictos, resistencias y sinergias; finalmente su propósito debiera ser en pro de una mejor calidad de vida para quienes hacen parte de un territorio, que en el contexto colombiano es un *país*.

Se pone de presente la demanda educativa de crear, de inventar, de producir el sujeto político necesario que legitime esta relación educación y política y le dé la consistencia necesaria para que el desarrollo de lo humano y lo político sea el fundamento ético e histórico de la anhelada convivencia social. La historia del ser hablante ha demostrado desde lo prometeico y la acción que la política verdadera; la política con mayúsculas, es imposible sin el otro.

La política pública en relación con la perspectiva de la formación de maestros, como afirma Medina (2017), debería apostarle a ser transformadora, y la educación en general cualquiera que sea el nivel debe responder a la formación humana civilizatoria. “El mayor reto es el desarrollo de habilidades para trabajar la convivencia, la inclusión permanente y la armonización con las demás especies vivas” (p. 136).

Ante la desvirtualización del ideal político en la época moderna, se requiere la producción de un sujeto político, y ante esto, hay que procurar plantear nuevas demandas a ese –al parecer–, imposible que es educar.

## **Referencias bibliográficas**

Abbagnano, N. y Visalberghi, A. (1992). *Historia de la pedagogía* (Novena ed.).(J. H. Campos, Trad.) Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, C. y Lima, M. (18 de Julio de 2018). *Contribuciones a las ciencias sociales*. Obtenido de Contribuciones a las ciencias sociales: <http://www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm>

Asamblea Nacional Constituyente. (25 de Julio de 1991). *Constitucion política de Colombia*. Bogota, Colombia: Gaceta Constitucional Numero 114. Obtenido de Secretaria del Senado.

Bibliográfica OMEBA. (1967). *Obras completas*. Argentina: Bibliografica Argentina S. R. L.

Castro, E. Cortés , y L. C. Certuche (Ed.), *Trazos de formación. Entre las escuelas normales y las facultades de educación* (Primera ed., págs. 129-140). Popayán, Colombia: Escuela Normal Superior de Popayán.

De Zubiría, J. (29 de Julio de 2019). *Red iberoamericana de pedagogia*. Obtenido de Red iberoamericana de pedagogia: [http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/385/File/redipe\\_De%20Zubiria.pdf](http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/385/File/redipe_De%20Zubiria.pdf)

Delors, J. (1996). Los cuatro pilares de la educación. En J. Delors, *La educación encierra un tesoro* (pp. 91 - 103). Madrid, España: Santillana / UNESCO.

Departamento Nacional de Planeación. (27 de Julio de 2019). *Plan nacional de desarrollo*. <https://www.dnp.gov.co/Plan->

Departamento Nacional de Planeación. (20 de Julio de 2019). *Subdirección de educación*. Obtenido de Subdireccion de educacion: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion.aspx>

Enciclopedia Libre Universal en Español. (20 de Julio de 2019). [http://enciclopedia.us.es/index.php/Enciclopedia\\_Libre\\_Universal\\_en\\_Espa%C3%](http://enciclopedia.us.es/index.php/Enciclopedia_Libre_Universal_en_Espa%C3%BA)

Farrés Juste, O. (2015). La amistad cívica en Aristóteles: concordia y fraternidad. *Anales Del Seminario De Historia De La Filosofía*, 32(1), 41-67.

- Fragoso, E (2006). Concepto de Política y Vida Cotidiana. Obtenida en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4953719>
- Medina, P. (2008). Aproximaciones a la flexibilidad curricular en la educación superior en Colombia. *Guillermo de Ockham: Revista científica*, 21. doi:<https://doi.org/10.21500/22563202.516>
- Medina, P. (2017). Balance de los procesos de acreditación de alta calidad y registro calificado de las licenciaturas en educación. Una aproximación en el suroccidente colombiano. En P. Medina, C.; Calvo, L.; G. Jaramillo y H. Quiceno.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Paris, Francia: UNESCO. Obtenido de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117740\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117740_spa)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2018). UNESCO. Obtenido de: <https://es.unesco.org/themes/politica-planificacion-educacion>
- Sánchez, P. A. (2016). *Las políticas públicas de educación superior en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ibáñez .
- Universidad Santiago de Cali. (23 de Junio de 2019). *Universidad Santiago de Cali*. Obtenido de Maestría en Educación. <https://posgrados.usc.edu.co/index.php/maestrias/presencial/facultad-de-educacion/maestría-en-educacion>
- Velásquez, R. (2019). *Revistas Universidad del Rosario*. Obtenido de Revistas Universidad del Rosario: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/433/377>

# LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA FORMACIÓN INVESTIGATIVA DEL PROFESORADO EN COLOMBIA

Public policy for research training of teachers in Colombia

María Constanza Cano Quintero\*

<https://orcid.org/0000-0002-9245-2308>

Luis Carlos Granja Escobar\*\*

<https://orcid.org/0000-0002-1546-1542>

## Resumen

Las políticas públicas como materia de indagación, conllevan variedad de miradas en investigaciones, reflexiones y estudios. Se puede comprender que ocasionen diversidad de reacciones, interpretaciones

\* Universidad Santiago de Cali. Cali, Colombia

✉ [mariacanoq@usc.edu.co](mailto:mariacanoq@usc.edu.co)

\*\* Universidad Santiago de Cali. Cali, Colombia

✉ [luis.granja00@usc.edu.co](mailto:luis.granja00@usc.edu.co)

## Cita este capítulo

---

Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (2020). La política pública para la formación investigativa del profesorado en Colombia. En: Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas* (pp. 59-75). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

y cuestionamientos; dado que es una temática que reviste complejidad en razón de su injerencia directa e indirecta en casi todos los ámbitos sociales. La educación como componente central de la sociedad, no es ajena a la incidencia que tienen las políticas públicas, en su desarrollo.

El presente documento recoge el estudio, elaborado para identificar las características de la política pública en Colombia, en la que se apalanca la Formación Investigativa (FI) del profesorado en este país, especialmente en el contexto de la educación inicial de los docentes. Se revisaron las políticas públicas emanadas del Ministerio de Educación Nacional, desde la Ley 115 de 1994 al Decreto 2450 de 2015<sup>7</sup>, contenido en el Decreto Único 1075 de 2015.

Se implementó la revisión documental como técnica de obtención de la información y la matriz de registro como formato utilizado para asentar, organizar y seleccionar lo que existe en los documentos de interés de la indagación.

Entre los hallazgos y conclusiones se reconoce y valora positivamente la existencia de una Política Pública para la Formación en Investigación de los docentes en su proceso de Educación Inicial, dado que las habilidades y competencias investigativas se consideran un valor agregado a los conocimientos que todo maestro debe tener.

## **Palabras Clave**

Política Pública, Formación Docente, Formación Investigativa

---

<sup>7</sup>

Decreto por el cual se reglamentan las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del Registro Calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación (MEN; 2015).

## **Abstract**

Public policies as a matter of inquiry, involve a variety of views in research, reflections and studies. It can be understood that it causes diversity of reactions, interpretations and questions; given that it is a subject that is complex, due to its direct and indirect interference in almost all social spheres. Education as a central component of society, is no stranger to the impact that public policies have on their development.

This document includes the documentary review, prepared to identify the characteristics of public policy in Colombia, in which the Research Training (FI) of teachers in this country is leveraged, especially in the context of the initial education of teachers. The review was carried out in the public policies issued by the Ministry of National Education, between law 115 of 1994 to decree 2450 of 2015, contained in decree 1075 of 2015.

The documentary review was implemented as a technique to obtain the information and the registration matrix as a format used to establish, organize and select what exists in the documents, of interest to the review.

Among the findings and conclusions, the existence of a Public Policy for Teacher Training in Research in its Initial Education process is recognized and valued, given that research skills and competencies are considered as an added value to the knowledge that all teacher must have.

## **Keywords**

Public Policy, Teacher Training, Research Training

## **Introducción**

Una de las principales dificultades en la realización de un estudio sobre la política pública es la complejidad a la hora de definirla, pues aunque

hay acuerdos generales, por ejemplo, que a la hora de su planteamiento, aplicación y responsabilidad el gobierno es el “actor principal”, este no hace un monólogo, hay otros en el escenario social que interactúan; y su ejecución, interpretación y evaluación va a depender del concepto de “bien público” que tengan los diversos actores sociales (Parsons, 2007).

El concepto de Política Pública en el que se apoyó esta revisión, es aquel que la define como todas aquellas acciones expresadas en proyectos y/o actividades diseñadas y gestionadas por un Gobierno y determinada administración pública, con el propósito de dar respuesta a una necesidad, expresada o no, de una sociedad. (Graglia, 2012). También se acepta la definición de Política Pública como el conjunto de leyes, medidas regulatorias y prioridades, reglamentadas por un organismo del Gobierno (Aguilar, 2003).

El tema de la formación del profesorado ha sido de interés del estado colombiano, aunque el énfasis de ese interés haya cambiado, dependiendo del Gobierno de turno en este país (Cano y Granja, 2017). Sin embargo, desde la promulgación de la Ley General de la Educación de 1994 (Ley 115), se empieza a mencionar la necesidad de implementar la investigación como uno de los ejes importantes en la educación de los futuros docentes; esta idea ha tenido cierta estabilidad, a pesar de los cambios de ideologías de cada Gobierno.

## **La Investigación en la Ley General de Educación. Ley 115 de 1994**

La Ley 115 de 1994, también conocida como Ley General de Educación, es la principal normativa ministerial, la cual, como se expone en el portal web del MEN, se define como la directriz que:

(...) señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e

intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público (Ley 115, 1994).

En esta Ley se hace referencia –doce veces– a la investigación; en los artículos: 1, 4, 5 Numeral 7, 30 Numeral C, 56, 73, 109 Numeral C, 111, 114, 148 Numeral F, 151 Numeral D, 157, 185. Se reconoce que la Ley General de Educación, incluye desde diferentes ámbitos, la investigación, como requerimiento e idoneidad en la oferta y para el desarrollo de la educación en el país y en todos los niveles educativos.

En el Artículo 1, se expone el objeto de la Ley 115 y se plantean los principios generales de la educación colombiana, mencionando a la investigación, como una de las características asociadas al derecho a la educación que tiene toda persona.

La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público (Ley 115 de 1994, p. 3).

En el Artículo 4 se hace mención a la calidad y a la cobertura del servicio educativo. Se asocia, la investigación educativa a la calidad y al mejoramiento continuo que debe tener la educación pública.

Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento. El Estado deberá atender en forma permanente los factores

que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo (Ley 115 de 1994, p. 5).

Los fines de la educación se exponen en el Artículo 5°. En él se mencionan los propósitos que persigue el Estado colombiano en materia educativa para todos los ciudadanos de este país.

En el Numeral 7 se formula como objetivo el que todos los colombianos tengan“ (...) acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones” (Ley 115 de 1994, p. 4).

Los fines de la educación en Colombia se plantean de conformidad con el Artículo 67 de la Constitución Política, donde se expresa que los colombianos son sujetos de derecho, y afirma que la educación es uno de ellos. Se plantea que todas las personas a las que se les ofrece educación, tienen derecho a que se les promueva, desde el ámbito educativo, la investigación, en tanto se relaciona ésta con el acceso al conocimiento y a los demás bienes culturales, tecnológicos y científicos.

En el Artículo 30 de la Ley General de Educación, se definen los objetivos específicos de la educación media académica. En su Numeral C se dice que “la incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social” (Ley 115 de 1994, p. 22).

Los procesos cognitivos que realizan los educandos para la investigación hacen referencia a los espacios de aprendizaje preparados intencionalmente para generar experiencias educativas, es decir, los laboratorios y en los

contextos reales de la cotidianidad social. Esa diferenciación entre ambos ambientes para la instrucción en investigación, se puede interpretar como una separación entre la investigación en las ciencias naturales o exactas y las ciencias sociales.

La Ley General en el Título III, hace referencia a las modalidades de atención educativa a diferentes poblaciones, definidas en condiciones de vulnerabilidad. El Capítulo 3, de dicho Título, hace mención a la atención educativa a poblaciones étnicas, y en el Artículo 56 se definen los principios y los fines de la educación para este grupo poblacional. La investigación, en este Artículo, se reconoce como una de las estrategias para conocer, profundizar y conservar las características culturales propias de cada una de las etnias, que existen en este país.

La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura (Ley 115 de 1994, p. 21).

En este mismo título y capítulo se hace referencia –en el Artículo 59– a las asesorías especializadas que el Estado debe ofrecer a los diferentes grupos vulnerables del país. Se dice que la investigación debe formar parte de los procesos de cualificación y acompañamiento para el fortalecimiento y consolidación de las culturas étnicas de este país.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y en concertación con los grupos étnicos prestará asesoría especializada en el desarrollo curricular, en la elaboración de textos y materiales educativos y en la ejecución de programas de investigación y capacitación etnolingüística (Ley 115 de 1994, p. 21).

Otro Artículo de esta Ley, en el que se hace mención a la investigación, es el 109. Este hace referencia a las finalidades de la formación de los educadores. En su Numeral C se indica que en la educación de los docentes se debe “fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico” (Ley 115 de 1994, p. 3).

Esta mención a la investigación, en el contexto de la formación docente, se puede entender en dos vías: una relacionada con el avance científico de la pedagogía, como saber fundante de la educación, el cual debe estar a cargo, principalmente, de los maestros, la otra, como el requerimiento y la necesidad de educar en y para la investigación a los maestros en sus procesos de formación inicial.

El Artículo 114 sobre la función de las universidades en relación con la formación docente señala que:

(...) las universidades, los centros de investigación y las demás instituciones que se ocupan de la formación de educadores cooperarán con las secretarías de Educación, o con los organismos que haga sus veces, las asesorarán en los aspectos científicos y técnicos y presentarán propuestas de políticas educativas al Ministerio de Educación Nacional (Ley 115 de 1994, p. 34).

Se expresa en ese artículo que son las universidades las que deben orientar en temas de investigación, avances científicos y técnicos, la formación de los maestros, asimismo, han de servir de asesoramiento al Ministerio de Educación en la creación de una Política Pública para la educación en general.

Las funciones del Ministerio de Educación Nacional (MEN), que se mencionan en el Artículo 148, Numeral F hacen referencia a la promoción de la investigación educativa. Ubicando dicha promoción como uno de los deberes del MEN. Esta asignación, que proviene de la normativa nacional,

sitúa el fomento de la investigación como una obligación de este máximo ente educativo del país. “Funciones del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional, en cuanto al servicio público educativo, tiene las siguientes funciones (...). f). Promover y estimular la investigación educativa, científica y tecnológica” (Ley 115 de 1994, p.40, artículo 148).

Finalmente, en la Ley 115 de 1994 el artículo 111 hace referencia a la profesionalización y a la formación de los educadores en el país. Se menciona la responsabilidad de los entes territoriales para la cualificación permanente de los docentes. Se dice que en las capacitaciones se debe incluir el componente investigativo, en particular en las áreas de la educación.

En cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva Secretaría de Educación, al cual se incorporarán representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. Este comité tendrá a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993 (Ley 115 de 1994, p. 36)

Este es el único artículo –en la Ley 115 del 94– que hace referencia a la formación docente. Es preciso mencionar que en esta Ley no existe ningún artículo que haga referencia específicamente a la formación investigativa de los docentes.

## **La Formación Investigativa en el Decreto 1295 de 2010**

El Ministerio de Educación Nacional, en uno de los primeros lineamientos de política pública, que reglamenta lo expresado en la Ley 115 de la Educación o Ley General de Educación, promulgó el Decreto 1295 de 2010, para los procesos de calidad en las instituciones de educación superior y elaboró los *Lineamientos para la acreditación de alta calidad*, para los programas de pregrado y posgrado de 2013, incluyendo las licenciaturas, que establece los procesos de investigación en ese contexto y precisa las diferencias entre la investigación y la investigación formativa.

Respecto a la formación investigativa, mencionada como la condición quinta, reglamentada en ese decreto, establece:

Las actividades de investigación que permitan desarrollar una actitud crítica y una capacidad creativa para encontrar alternativas para el avance de la ciencia, la tecnología, las artes o las humanidades y del país, de acuerdo con las orientaciones que se indican (Decreto 1295, 2010).

Igualmente afirma que los programas académicos deben promover la formación investigativa de los estudiantes en concordancia con su nivel de formativo y los objetivos formulados, e incorporar el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en este proceso.

Para una adecuada formación investigativa de los estudiantes, las políticas del MEN exigen un ambiente de investigación reglamentado y políticas institucionales que incluyan “estrategias para incorporar los resultados de la investigación al quehacer formativo, y medios para la difusión de los resultados de investigación”, adicionalmente establece que las instituciones deben “...contar con profesores que tenga disponibilidad en su cargo y en asignación horaria para investigar y

fomentar la investigación, que estén en posesión de títulos de maestría, doctorado o experiencia y trayectoria en investigación” (MEN, 2015, p. 2).

De igual manera, el Factor 6 de los “Lineamientos para la acreditación de alta calidad”, hace referencia a la investigación en el programa, enfatizando que un programa de alta calidad se distingue por la efectividad en sus procesos de formación para la investigación, el espíritu crítico y la creación, y por sus aportes al conocimiento científico, a la innovación y al desarrollo cultural (Decreto 1295, 2010).

Sobre la formación para la investigación que han de tener los programas académicos, el Factor 6 señala:

El programa promueve la capacidad de indagación y búsqueda, y la formación de un espíritu investigativo, creativo e innovador que favorece en el estudiante una aproximación crítica y permanente al estado del arte en el área de conocimiento del programa y a potenciar un pensamiento autónomo que le permita la formulación de problemas de conocimiento y de alternativas de solución, así como la identificación de oportunidades (Decreto 1295, 2010).

## **La investigación en el Decreto 2450 de 2015**

Este decreto reglamenta las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados en la educación. Asimismo, se definen las condiciones de calidad de los programas académicos y el procedimiento que deben adelantar las instituciones de educación superior ante el Ministerio de Educación Nacional, es decir, los programas académicos deben seguir los lineamientos emanados de este Decreto para el diseño y creación de las licenciaturas. Es preciso mencionar que dicho Decreto solo se aplica para los programas de educación.

Esta normativa se estructura en quince condiciones o apartados, cada uno de ellos hace referencia a las características –en diferentes ámbitos– que debe tener un programa académico, como requisito para el otorgamiento del Registro Calificado de programa, esto es la autorización de funcionamiento que otorga el Ministerio de Educación a las carreras que ofertan las universidades.

En la Condición 2 Numeral 2.4.6 y en la Condición 4 Numeral 4.3 se hace mención a la investigación como una de las funciones sustantivas de la educación superior estipuladas en la Ley 30 de 1992; esto es, en esa Ley se define que la investigación debe ser una de las actividades esenciales de las universidades. El Decreto 2450 así lo determina y exige como condición de calidad la inclusión de la investigación para el funcionamiento de los programas.

Condición 2. Justificación, 2.4.6. La manera como las funciones de docencia, investigación, innovación, creación artística, cultural y de extensión programa, impactan sobre su entorno y el medio (...). Condición 4. Organización de las actividades académicas, 4.3. Las estrategias pedagógicas, didácticas y comunicativas, de acuerdo con la metodología del programa, con la incorporación los avances y desarrollos científicos y tecnológicos, y la integración de las funciones sustantivas investigación, docencia y proyección social (Decreto 2450 de 2015, p. 3).

En el Decreto 2450 se otorga importancia a la investigación como una condición académica necesaria de toda licenciatura. En la Condición 5 se plantea que la investigación en los programas es una expresión de la calidad, que aporta al avance científico de las disciplinas. “La investigación se concibe como la estrategia que viabiliza el desarrollo de una actitud crítica y la capacidad creativa en los docentes y estudiantes, con la misión de aportar al conocimiento científico, a la innovación y al desarrollo sociocultural” (Decreto 2450 de 2015, p. 5).

Se dice que para asegurar el cumplimiento de esta Condición, la institución debe definir políticas y estrategias dirigidas a fomentar la efectividad de sus procesos de formación para la investigación. En el Numeral 5.3 se menciona que las universidades deben contar con una infraestructura para “La promoción, la capacidad indagación y búsqueda y la formación en el estudiante del espíritu investigativo, creativo e innovador” (Decreto 2450 de 2015, p. 5).

Asimismo, se expone que deben contar con “la disponibilidad de elementos a partir de los cuales profesores del programa fomenten en los estudiantes la generación de ideas y problemas de investigación” (Ibíd, numeral 5.6). Dicho de otro modo, se exige que los programas académicos fomenten, a través de las experiencias de aprendizaje que les proporcionan los docentes, el desarrollo de competencias investigativas en los maestros en formación, dado que este Decreto es solo para las licenciaturas.

Esta condición, en el Numeral 5.7, también hace referencia al fomento de la capacidad investigativa mediante la participación de los estudiantes en los semilleros de investigación. Estos se definen como un grupo de estudiantes que, orientados por un investigador, se inician en la investigación formativa, en algunos casos como actividad extracurricular con el fin de desarrollar competencias y habilidades investigativas. “5.7 La vinculación de estudiantes a monitorias y a semilleros de investigación” (Ibíd, numeral 5.7).

Finalmente, en esta condición, en el Numeral 5.8, se menciona que un programa es considerado de alta calidad si entre su organización académica ha realizado “la formulación de actividades académicas derivadas de las líneas de investigación del programa y el desarrollo teórico o empírico ligado a la formación docente, al desarrollo curricular y didáctico y al análisis del ejercicio de la práctica docente” (Ibíd Numeral 5.7).

La Condición 7 de este Decreto hace referencia a las características específicas que deben tener los docentes al servicio del programa.

En programas de licenciatura y los enfocados a la educación, los docentes deben mostrar las más altas calidades; amplia experiencia académica e investigativa en ambientes de aprendizaje en los niveles de educación preescolar, básica y media, y en la búsqueda del desarrollo óptimo de las actividades de docencia, investigación, creación artística y cultural, extensión o proyección social; y capacidad para atender de manera pertinente y oportuna a los estudiantes (Condición 7, Decreto 2450 de 2015, p. 6).

En el numeral C de esta condición se exige la existencia de:

(...) un núcleo de profesores con experiencia acreditada en investigación, orientados de manera especial para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, con formación de maestría o doctorado, cualidades y tiempo de dedicación destinado al acompañamiento del estudiante en las actividades académicas de investigación y en prácticas pedagógicas y educativas (Ibíd, 9).

## **La formación investigativa en el Decreto 2450 de 2015**

La Formación en investigación o las actividades de investigación formativa también se tienen en cuenta en el Decreto 2450; así se expresa en la Condición 5, Numeral 5.7 y en la Condición 8, Numeral 8.3.

En el Numeral 5.7 se exige que la universidad, en general, y el programa académico, en particular, debe mostrar que cuenta con los recursos materiales y didácticos necesarios para el desarrollo de competencias investigativas en los estudiantes. “Demostración del uso de recursos tecnológicos para el desarrollo de la investigación y la formación investigativa de los estudiantes” (Decreto 2450 de 2015, p. 5).

A manera de conclusión de este primer apartado sobre las políticas nacionales que hacen referencia a la formación investigativa y a la investigación formativa, se puede decir que el Estado colombiano, y en particular el Ministerio de Educación, reconoce que la investigación es una forma de propiciar la evolución del conocimiento en cualquier área y considera que es importante desarrollar competencias investigativas en los futuros docentes, para así mejorar la educación en todos los niveles. Para tal fin ha generado normativas para las universidades, que mediante el cumplimiento de las mismas garanticen la formación en investigación de los licenciados.

### **A modo de conclusión**

En la revisión documental se identificó que el Estado colombiano a través del Ministerio de Educación, define que la investigación es una forma de hacer evolucionar el conocimiento en cualquier área y acepta que es importante desarrollar competencias investigativas en los futuros docentes, para el mejoramiento de la educación en todos los niveles. Para tal fin, ha generado normativas para las universidades y se pretende que a través de su cumplimiento se garantice la formación en investigación de los licenciados (Ley 115 de 1994).

Se valora positivamente la existencia de una Política Pública para la Formación en Investigación de los maestros en su educación inicial y las competencias investigativas son un gran soporte para todo maestro; estas competencias se deben desarrollar desde la realización de su carrera o grado.

Sin embargo, la existencia de esta normativa no es garantía de su impacto, dado que esta normatividad se contrasta con la realidad que enfrentan los maestros noveles al egresar de sus instituciones de formación, pues son muy pocas las oportunidades que tendrán para aplicar las competencias

investigativas en su labor docente; dado que las condiciones laborales de los profesores en las escuelas, las formas de contratación por horas, así como los recursos y las características locativas de los establecimientos educativos de Preescolar y de Básica; dificultan la realización de procesos de investigación (Cano y Granja, 2017).

Tanto en la Ley 115 de 1994, como en el Decreto 2450 de 2015, se indica que la formación en investigación, particularmente en la educación de los maestros, es una característica de calidad. Incluir en la educación de los futuros docentes esa área, tiene por objetivo aportar al mejoramiento continuo de la educación en general; cuando un maestro cuenta con habilidades para la investigación, adquiere herramientas para hacer con mayor calidad su labor pedagógica (Cano, 2018).

En el Artículo 109 Numeral C de la Ley General de Educación, se hace mención al “fortalecimiento de la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico” (Ley 115 de 1994), y en el Numeral 5.3 del Decreto 2450 de 2015, se menciona que las universidades deben contar con una infraestructura para “la promoción la capacidad indagación y búsqueda y la formación en el estudiante del espíritu investigativo, creativo e innovador” (Decreto 2450 de 2015). Estas orientaciones se expresan en las propuestas que realizan las universidades que ofertan licenciaturas, al contar en los planes de estudio de sus programas académicos, con cursos que forman en investigación a los futuros docentes.

Es importante la existencia de una Política Pública para la formación en investigación de los futuros maestros, pero es necesario ser críticos ante la aplicación y materialización de dichas políticas, tanto en el contexto de la formación universitaria, como en las posibilidades de hacer investigación en los ámbitos escolares.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, I. (2003). Estudio Introductorio. En I. F. Aguilar (ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo editorial Miguel Angel Porrúa.
- Cano, M. C. y Granja, L. C.(2017). La investigación formativa como estrategia pedagógica para la construcción del conocimiento. Una mirada desde las políticas, los actores, las prácticas y los discursos. En M. C. Cano, *El prisma de la Formación Docente en Colombia. Teoría y práctica Educativa*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Cano, M. C. (2018), La Formación Investigativa de las Maestras de Preescolar en Colombia. Estudio de Caso Universidad Santiago de Cali. Tesis de Doctorado Inedita.
- Decreto 1295. (2010). Lineamientos para la acreditación de alta calidad. Bogotá: Ministerio de Educación de Colombia.
- Decreto 2450. (Enero de 2015). Decreto de Acreditación de Alta Calidad para Licenciaturas en Educación. Bogotá: Ministerio de Educación.
- Graglia, J. Emilio (2012) *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina
- Ley 115, d. 1. (1994). Bogotá: ECOE Ediciones.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México. FLACSO

# LAS POLÍTICAS DE MUNDIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA Y COLOMBIA

The policies of globalization of education in Argentina and Colombia

Mónica Gabriela Portilla\*

<https://orcid.org//0000-0001-7352-3046>

## Resumen

El propósito de este capítulo es describir y analizar los antecedentes más relevantes acerca del ordenamiento mundial, su evolución en el tiempo e influencia en la educación superior, desde una perspectiva histórica, a fin de dar a conocer sus inicios y la trama conceptual en que se apoyan los argumentos. Afronto las principales transformaciones desde la posguerra y las atingencias con el sistema educativo en América Latina, específicamente con Argentina y Colombia. Este capítulo tiene

\* Universidad Santiago de Cali  
Cali, Colombia

✉ monica.portilla00@usc.edu.co

## Cita este capítulo

---

Portilla, M. G. (2020). Las políticas de mundialización de la educación en Argentina y Colombia. En: Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas* (pp. 76-92). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

que ver con la cesión de autonomía e independencia de los Estados Nacionales en el diseño e implementación de sus políticas educativas en particular, tomando como referente teórico la tesis de “isomorfismo institucional” u “homologías” que de manera racional adoptan los países y las instituciones, presentando diferentes grados de intensidad, correspondencia y apropiación, como parte de la inserción internacional y territorial de los países en la globalización, configurando un nuevo campo de conocimiento: la “política educativa supranacional”.

### **Palabras Clave**

Ordenamiento global, política educativa supranacional, isomorfismo institucional, educación superior

### **Abstract**

The purpose of this chapter is to describe and analyze the most relevant antecedents about the world order, its evolution over time and influence in higher education, from a historical perspective, in order to make known its beginnings and the conceptual plot in which it the arguments. I face the main transformations since the postwar period and the problems with the education system in Latin America, specifically with Argentina and Colombia. This chapter has to do with the cession of autonomy and independence of the National States in the design and implementation of their educational policies in particular, taking as a theoretical reference the thesis of “institutional isomorphism” or “homologies” that the countries adopt in a rational way and the institutions, presenting different degrees of intensity, correspondence and appropriation, as part of the international and territorial insertion of countries in globalization, configuring a new field of knowledge: the “supranational educational policy”.

### **Keywords**

Global ordering, supranational education policy, institutional isomorphism, higher education

## **Introducción**

La historia tiene una particularidad o varias particularidades, una de ellas es que la versión de la misma depende de quien la escriba. En la narración de un hecho, diversos historiadores revelan aspectos no identificados por otros que investigaron sobre los mismos acontecimientos. Coincido con los aportes de Brunner (2000) de que la globalización, como fenómeno de trasfondo, tiene influencia sobre los contextos inmediatos o próximos dentro de los cuales se desenvuelve la educación, alterándolos de manera significativa; aquí destaco un aspecto de la historia reciente de la política y la economía global, y su influencia en el diseño de las políticas educativas al interior de los Estados Nacionales, especialmente en la educación superior tanto en Colombia como en Argentina.

También quiero establecer un nexo entre el nuevo orden global y la educación, y el nuevo orden global educativo y la cooperación internacional como una de las estrategias para el desarrollo de la educación, resultado del avance del comparativismo incorporado en los procesos de integración regional y transnacional. Lo anterior relacionado con la cesión de autonomía e independencia de los Estados Nacionales en el diseño e implementación de sus políticas educativas en particular.

Para explicar esta idea, tomo como referente teórico la tesis de “isomorfismo institucional” (Hannan y Freeman, 1977; Dimaggio y Powell, 1999) u “homologías” (Bourdieu, 1992)<sup>8</sup>, concepto que de manera racional adoptan los países y las instituciones, presentando diferentes grados de intensidad, correspondencia y apropiación, estableciendo

---

<sup>8</sup> Desde el campo de la sociología, Hannan y Freeman (1977), Dimaggio y Powell (1999) plantean el concepto de isomorfismo y lo definen como un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales. Bourdieu (1992) denomina las correspondencias y similitudes entre organizaciones como homologías. Estos autores detectan que hay similitud de prácticas y comportamientos entre los agentes sociales que integran el campo organizacional.

la existencia de modelos y pautas que van moldeando a los Estados, a las instituciones y a los actores individuales en un proceso colectivo que genera una especie de orden racional (Sassen, 2007, p. 71).

Este proceso isomórfico hace parte de la inserción internacional y territorial de los países en la internacionalización y configura un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado, llamado la “política educativa supranacional” en íntima conexión con la política educativa nacional, la educación comparada y la educación internacional (Valle, 2012).

Este nexo entre la creación del nuevo orden global educativo, la cooperación internacional y la tesis del isomorfismo institucional se propicia por dos hechos determinantes: la instalación y el protagonismo de los organismos internacionales posterior a la Segunda Guerra Mundial y la consolidación de un único sistema económico y político, con la caída del bloque socialista y el fin de la guerra fría, que marca el paso de un mundo bipolar socialista/capitalista a un mundo unipolar con predominio del sistema capitalista, fundamentado en la filosofía neoliberal, con una consolidación de las condiciones materiales e ideológicas para el avance de la globalización.

En este orden de ideas, me refiero, en primera instancia, a la Organización de Naciones Unidas (ONU) como organismo estructurador del nuevo orden global, en cuyo seno está la UNESCO, el Banco Mundial (BM) y de forma paralela, la creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por su influencia en el diseño de la política educativa global. Cada una tiene variaciones internas, han evolucionado en el tiempo y su influencia es de forma distinta, de acuerdo con sus objetivos y finalidades, mientras que la UNESCO aborda cuestiones educativas, pedagógicas, didácticas y curriculares, el Banco Mundial tiene una fuerte influencia en el área de la educación a través de la financiación de proyectos orientados al desarrollo social y económico. En el caso de la

OCDE promueve políticas que mejoren el bienestar económico y social en todo el mundo, estableciendo normas internacionales.

La ONU se instala el 24 de octubre de 1945 y su órgano principal es la Asamblea General. En la actualidad consta de 193 Estados miembros, de los cuales Argentina y Colombia forman parte desde el mismo año de su fundación. Está conformado por el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría (ONU, 2017). Centro mi atención en el Consejo Económico y Social que fomenta el acercamiento mutuo entre las personas y los problemas con el fin de promover la adopción de medidas colectivas que permitan lograr un mundo sostenido, el cual está integrado por quince organismos especializados, entre ellos el grupo del BM y la UNESCO que se ocupan del tema educativo.

Posteriormente, en las décadas de los 80 y los 90 se presentan mutaciones a nivel global. Como hechos destacables, tenemos el inicio de las reformas promercado con la denominada “Perestroika” en la antigua Unión Soviética, quienes le habían apostado al socialismo desde principios del siglo pasado y la caída del Muro de Berlín en 1989 para la reunificación alemana, que de manera simbólica marca el fin del socialismo y pone fin a la guerra fría. Paralelamente, se firma el Consenso de Washington en 1989 que consistía en un grupo de políticas cuyo objetivo era describir un conjunto de diez fórmulas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la liberalización económica del comercio y la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica. Se consideraron como reformas estandarizadas para los países en desarrollo azotados por la crisis de la deuda de América Latina, según las instituciones bajo la órbita de Washington, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Para atender las cuestiones relacionadas con la educación se funda la UNESCO el 16 de noviembre de 1945. Los principios fundantes son: el acceso de la infancia a la educación de calidad en tanto que un derecho humano fundamental; entendimiento intercultural mediante la protección del patrimonio y el apoyo a la diversidad cultural, en el marco del concepto de “Patrimonio Mundial” para proteger lugares de un valor universal excepcional; progreso y cooperación científica y el refuerzo de vínculos entre países con iniciativas como el sistema de alerta temprana para tsunamis, los acuerdos transfronterizos de gestión de recursos hídricos; la protección de la libertad de expresión como condición esencial para la democracia, el desarrollo y la dignidad humana. Actualmente, tiene un fuerte rol de asesoramiento en políticas. Argentina y Colombia son países miembros, desde 1948 y 1947 respectivamente (UNESCO, 2017).

La OCDE, por su parte, se instala oficialmente en 1961, más reciente que la UNESCO y el Banco Mundial. Este organismo tiene un enfoque multisectorial en temas como: emprendimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) y desarrollo local; política fiscal y administración; asuntos financieros y empresariales; cooperación y desarrollo; economía; educación; empleo, asuntos sociales y laborales; medio ambiente; gobernanza pública y desarrollo territorial; energía; transporte; estadísticas; ciencia, tecnología e innovación; agricultura y comercio.

A partir de este momento, identifico el mecanismo de transmisión de las ideas o de influencia utilizado por estos organismos internacionales para develar la injerencia en las directrices para la educación superior de los países, en particular en Argentina y Colombia. Es de anotar que estos organismos no tienen competencia para desarrollar leyes educativas, sino que impulsan, apoyan y coordinan el establecimiento de políticas educativas.

La UNESCO materializa el apoyo a programas y proyectos en los países de influencia a través de los institutos que a nivel de América Latina se

han creado para agenciar las directrices de este organismo. Dispone, además, de amplio presupuesto para el desarrollo de investigaciones y publicaciones científicas, en diferentes áreas que influyen en el diseño de política educativa y desarrolla conferencias y reuniones internacionales.

Se registran once agencias de la UNESCO en la región, unas con cobertura regional, nacional y otras que integran diferentes países, entre ellas se encuentran: la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) instalada en Santiago de Chile, la Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe (ORCALC) en la Habana y la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe ubicada en Montevideo. Las oficinas nacionales están ubicadas en Brasilia, Guatemala, Lima, México, Puerto Príncipe y Santiago de Chile.

Las oficinas multipaís en Kingston (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago, así como los Estados Miembros Asociados de las Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Curaçao y San Martín), La Habana (Cuba, República Dominicana, Haití y Aruba), Montevideo (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Quito (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) y San José (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá). Estas oficinas tienen como áreas de acción: Educación, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Humanas, Cultura, Comunicación e Información, Igualdad de género, Patrimonio cultural y creatividad, Ciencia y futuro sostenible, Aprender a vivir juntos, Libertad de expresión y sociedades del conocimiento, con sus respectivos temas (OREALC/UNESCO, 2017).

Adicionalmente, está el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE) en convenio entre París (Francia) y Buenos Aires (Argentina). Esta institución creada en 1963 en París tiene como propósito fortalecer las capacidades nacionales de los Estados Miembros de la UNESCO en el campo de la planificación y la gestión educativa, a

través de: formar a los responsables de la planificación de la educación; investigar aspectos importantes de la planificación de la educación; difundir los nuevos conceptos, métodos y técnicas en la materia. Su misión es promover el desarrollo de competencias para la definición y la implementación de políticas, así como de estrategias de cambio educativo. Constituye además un foro de intercambio de ideas y conceptos en materia de planificación y gestión educativa (IIPE/UNESCO, 2017).

Otra oficina es el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) con sede en Caracas (Venezuela). Su misión es contribuir al desarrollo y transformación de la educación terciaria afianzando un programa de trabajo que se constituya como instrumento para apoyar la gestión del cambio y las transformaciones de la educación superior. Participa en la conceptualización, elaboración y formulación de los programas, objetivos y estrategias de la UNESCO a nivel regional, además, colabora con los organismos gubernamentales, organismos no gubernamentales especializados y la comunidad académica local, a la consecución de dichos objetivos. Han avanzado en la constitución de redes, producción y difusión de estudios e investigaciones y asesoramiento a los Estados Miembros en la formulación de políticas a nivel nacional, subregional y regional (IESALC/UNESCO, 2017).

En cumplimiento de su función como institución que promueve la educación en el mundo, la UNESCO divulga una serie de publicaciones, archivos, noticias y documentos sobre temas educativos. Pone a disposición el Instituto de Estadísticas y el Centro de Datos en temas de Educación y Alfabetismo, Ciencia, Tecnología e Innovación, Cultura, Comunicación e Información. A manera de ejemplo, encontramos los informes comparativos sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes de América Latina y el Caribe a nivel regional divulgados en tres estudios regionales comparativos y explicativos (PERCE, 1997; SERCE, 2006; TERCE, 2013).

En educación superior, la UNESCO toma mayor protagonismo en la década de los 90 y la primera década del siglo XXI. Desde 1998 con la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior “La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción”, hasta el 2008 con la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) y las Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), este organismo ha influenciado una ola de reformas educativas. Otro de los temas impulsados por estos documentos es una Educación Basada en Competencias, dentro de la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida, donde se profundiza en la necesidad de una nueva visión y un nuevo modelo de enseñanza y aprendizaje basado en este enfoque, como un eje prioritario. Que muestra continuidad en dos proyectos sobre competencias: el Proyecto Tuning para América Latina, inspirado en la experiencia de Europa, y el proyecto 6x4 entre América Latina y Europa, en el marco de procesos de integración educativa.

El Banco Mundial, por su parte, tiene una orientación multisectorial, con proyectos en agricultura, pesca y silvicultura; información y comunicaciones; energía y minería; abastecimiento de agua, saneamiento y protección contra las inundaciones; finanzas; derecho, administración de justicia y administración pública; salud y otros servicios sociales; industria y comercio; educación y transporte, alrededor del mundo (África; Asia Oriental y el Pacífico; Europa y Asia Central; América Latina y el Caribe; Oriente Medio y Norte de África; Asia Meridional; Asia). Al principio, no tenía ningún proyecto sobre educación, no obstante, en la década del 60 el sector obtuvo creciente preeminencia (Heyneman, 2003).

Los niveles de operación en número de proyectos tanto en Colombia como en Argentina, hasta el 2019, son similares desde los inicios, mientras en Colombia el Banco Mundial ha financiado cerca de 292 proyectos para apoyar el desarrollo social y económico, en Argentina ha financiado 239 proyectos (Banco Mundial, 2020). No obstante, hay diferencias sustanciales en los proyectos que han estado orientados al

sector educativo, específicamente para la enseñanza secundaria y en la enseñanza terciaria, dado que en Colombia ha financiado 20 proyectos desde la década del 60 (Tabla 1), en Argentina solo se observan 10 proyectos y la mayoría de ellos financiados en la década del 90 (Tabla 2).

**Tabla 1. Colombia. Apoyo del Banco Mundial en proyectos de educación**

No.	Nombre del Proyecto	Monto (USD Miles)	Año de aprobación
1	Additional Financing for Access and Quality in Higher Education Project - PACES	160	2018
2	Access and Quality in Higher Education Project – PACES	160	2017
3	Access with quality to Higher Education Project-acces II -sop phase 2	200	2014
4	Science, Technology and Innovation	25	2010
5	Colombia: Proyecto de educación rural (APL, etapa 2)	40	2008
6	Segundo proyecto de respaldo a los préstamos estudiantiles: Préstamo adaptable para programas, etapa I	300	2008
7	Proyecto de educación media en Antioquia	20	2007
8	Cundinamarca Education Quality Improvement	15	2003

9	Educación superior – Mejorar el acceso	200	2002
10	Rural Education Project	20	2000
11	Antioquia Education Project	40	1997
12	Pasto Education Project	7	1997
13	Secondary Education Project	90	1993
14	Subsector Primary Education Project (02)	100	1988
15	Sub-sector Project for Rural Basic Education	15	1982
16	Education Project (03)	21	1973
17	Education Project (02)	7	1970
18	CO Education System Modernization	50	
19	Improving Upper Secondary and Transition to Tertiary Education Project	100	
20	Education Project	8	1968

**Fuente:** elaboración propia basada en relevamiento de datos del Banco Mundial. Recuperado de <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/projects-list?searchTerm=argentina>

**Tabla 2. Argentina. Apoyo del Banco Mundial en proyectos de educación**

No.	Nombre del Proyecto	Monto (USD Miles)	Año de aprobación
1	Improving Inclusion in Secondary and Higher Education	341	2019

2	Argentina Second Rural Education Improvement Project - PROMER-II	251	2014
3	Proyecto de mejoramiento de la educación rural en Argentina - PROMER	150	2005
4	Segundo proyecto de educación secundaria - Provincia de Buenos Aires	57	2000
5	Secondary Education 3	119	1998
6	AR-Decentralization & Improvement of Secondary Educ. & Polymodal Education Development Project	116	1995
7	AR-Higher Education Reform Project	165	1995
8	Decentralization and Improvement of Secondary Education Project	190	1994
9	Education Sector Support Project	400	
10	Argentina Results in Education Project	100	

**Fuente:** elaboración propia basada en relevamiento de datos del Banco Mundial. Recuperado de <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/projects-list?searchTerm=argentina>

Según los últimos datos del 2020, el Banco Mundial destina para América Latina y el Caribe un financiamiento de USD 25 241 millones para proyectos en el área de la educación (enseñanza secundaria y enseñanza terciaria). El poder de influencia se ejerce a través de la capacidad económica y técnica de la que disponen estos organismos internacionales. Este poder le permite, entre otros aspectos, contar con un repositorio de conocimiento

abierto donde publica estudios, documentos e informes de carácter técnico que apoyan la investigación y el desarrollo tecnológico, así como el diseño de la política, en los diferentes sectores de actuación. Las bibliotecas del Banco Mundial y del FMI trabajan juntas para proporcionar servicios de información y recursos al personal de estos grupos.

Según el rastreo realizado por Bray, Adamson y Mason (2010) existen varios estudios sobre educación, en su mayoría dirigidos a los países menos desarrollados, en documentos sobre políticas y en estudios sobre temas particulares (Psacharopoulos y Patlino, 2002; Banco Mundial, 2002; Peters, 2004). Aunque el Banco Mundial no produce ninguna publicación científica especializada en educación, sí publica artículos en el *Observatorio de investigación* y en la *Revista Económica* del mismo (Gauri y Vawda, 2004; Rosati y Rossi, 2003; Klasen, 2002).

Finalmente la OCDE en América Latina y el Caribe tiene como países miembros a Chile, México y Colombia. Según datos del 2018, llevó a cabo un Programa País con Perú y un programa de cooperación con Brasil; en el caso de Argentina reforzó su cooperación con un plan de acción hecho a medida. Estos países, además de la República Dominicana, Panamá, Paraguay y Uruguay, son miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE. Varios países de esta región participan en actividades y redes regionales, en órganos de esta organización, en foros globales o en encuestas internacionales, inclusive los países miembros del Centro de Desarrollo forman parte de su Consejo Directivo y participan con otros países emergentes en dos redes específicas sobre cadenas globales de valor y sobre desarrollo basado en recursos naturales (OCDE, 2018).

Este organismo internacional se focaliza en instrumentos metodológicos refinados, como técnicas de agregación y aproximación para organizar la información provista, con el fin de medir la productividad y los flujos globales del comercio e inversión, a partir del análisis y la comparación de datos para identificar tendencias, en un amplio rango de temas de

políticas públicas, incluidas las de educación. Lidera el Programme for International Student Assessment (PISA), aplicado por primera vez en el 2000. Argentina y Colombia participan desde el 2006, en el informe de 2015 participó solo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) en los desempeños evaluados. El Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (PIAAC) aplicada a partir del 2008, de los países de América Latina solo participa Chile en la ronda de 2012.

El programa Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO), iniciado en 2009, tiene como objetivo proporcionar datos a los gobiernos, las instituciones y los estudiantes sobre lo que los estudiantes al final de sus primeros grados saben y son capaces de hacer; este programa ha avanzado en las etapas de factibilidad y preparación y hará las primeras evaluaciones oficiales en 2018, en los campos de Economía, Ingeniería Civil y competencias genéricas: Pensamiento Crítico, Razonamiento Cuantitativo, Resolución de Problemas y Comunicación Escrita (OCDE, 2017)

Los datos resultantes de estos programas de evaluación pueden servir a múltiples propósitos, entre los que se cuentan: permitir a los gobiernos evaluar la calidad educativa en los diferentes niveles y áreas acercándose a las normas internacionales; comparar a las instituciones y servir de punto de referencia de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes con los estándares internacionales para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje; capacitar a los estudiantes para sopesar sus habilidades aprendidas en contra de la distribución de los resultados de aprendizaje en su propia institución y país, con propuestas alternativas que ponen en tensión los estándares internacionales.

A manera de cierre, pudimos precisar los modos mediante los cuales el nuevo orden global y su institucionalidad entran a jugar un papel determinante en la configuración de los sistemas educativos. El argumento se construyó a partir de la discusión de que la cooperación internacional

es una de las estrategias para el desarrollo de la educación y que lejos de ser una imposición, las reformas en la educación han sido el resultado de la construcción de acuerdos y procesos de negociación, apoyo, asesoría o acompañamiento entre los Estados Nacionales y los organismos internacionales.

El relevamiento de datos sugiere que las reformas nacen de un proceso que resulta del comparativismo incorporado en los procesos de integración regional y transnacional que ha influenciado la cesión de autonomía e independencia de los Estados Nacionales en el diseño e implementación de sus políticas y de las políticas educativas en particular. Esto permitió contrastar la tesis de “isomorfismo institucional” u “homologías” que de manera racional adoptan los países y las instituciones presentando diferentes grados de intensidad, correspondencia y apropiación, como parte de la inserción internacional y territorial de los países en la globalización, configurando un nuevo campo de conocimiento: la “política educativa supranacional”.

## **Referentes bibliográficos**

Banco Mundial (2020). *Proyectos y operaciones*. Recuperado de <http://projects.bancomundial.org/country?lang=es&page=>

Bourdieu, P. (1992). *Respuestas: “La lógica de los campos”*. México: Grijalbo

Bray, M., Adamson, B. y Mason, M. (2010). *Educación comparada: enfoques y métodos*. México: Ediciones Granica S.A

- Brunner, J. J. (2000). *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*. Documento presentado al Seminario Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE
- Hannan, M. T. y Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American journal of sociology*, 82(5), 929-964
- Heyneman, S. P. (2003). The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960–2000. *International journal of educational development*, 23(3), pp. 315-337
- IESALC/UNESCO (2017). *Sobre la IESALC*. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/ve/>
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-IIPE/UNESCO (2017). *The Institute*. Recuperado de <http://www.iiep.unesco.org/en>
- OCDE (2017). *Measuring Learning Outcomes in Higher Education: Lessons Learnt from the AHELO Feasibility Study and Next Steps*. Recuperado de <https://www.oecd.org/site/ahelo/>
- OCDE (2018). *Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- ONU (2017). *La organización de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/about-un/overview/>

- OREALC/UNESCO (2017). *Oficina de la UNESCO en Santiago*. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/home/> Consultado en octubre 2017
- Sassen, S. (2007). A sociology of globalization. *Análisis político*, 20 (61), pp. 3-27
- UNESCO (1997). *Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo-PERCE*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-illece/first-regional-comparative-and-explanatory-study/>
- UNESCO (2006). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo-SERCE*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-illece/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/>
- UNESCO (2013). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo-TERCE*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-illece/third-regional-comparative-and-explanatory-study-terce/>
- UNESCO (2017). *Sobre la UNESCO*. Recuperado de <http://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco>
- Valle, J. M. (2012). La Política Educativa Supranacional: Un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, (20), pp. 109-144

# LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD) EN LAS ACCIONES SOCIALES DEL ESTADO MUNICIPAL

The participation of non-governmental development organizations (ngos) in the social actions of the municipal state

Luis Carlos Granja Escobar\*

<https://orcid.org/0000-0002-1546-1542>

María Constanza Cano Quintero\*\*

<https://orcid.org/0000-0002-9245-2308>

\* Universidad Santiago de Cali. Cali, Colombia

✉ [luis.granja00@usc.edu.co](mailto:luis.granja00@usc.edu.co)

\*\* Universidad Santiago de Cali. Cali, Colombia

✉ [mariacanoq@usc.edu.co](mailto:mariacanoq@usc.edu.co)

## Cita este capítulo

---

Granja Escobar, L. C. y Cano Quintero, M. C. (2020). La participación de la Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo (ONGD) en las acciones sociales del Estado Municipal. En: Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas* (pp. 93-134). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

## **Resumen**

El objetivo principal es determinar el tipo de participación que tuvieron las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo al contratar con el municipio de Santiago de Cali, en el marco que busca desarrollar parte de su política social. La metodología combinó técnicas de recopilación de información cuantitativas y cualitativas como las encuestas y entrevistas. A través de la investigación se pudo constatar que la participación de dichas organizaciones fue entre sustantiva e instrumental.

## **Palabras Claves**

ONGD, Estado, participación, acciones sociales

## **Abstract**

The main objective is to determine the type of participation that the Non-governmental Development Organizations had when contracting with the municipality of Santiago de Cali, within the framework of developing part of their social policy. The methodology combined quantitative and qualitative information gathering techniques such as surveys and interviews. Through the investigation it was possible to verify that the participation of these organizations was between substantive and instrumental.

## **Keywords:**

NGDO, state, participation, social actions

## **Introducción**

El presente capítulo pretende evidenciar el tipo de participación que tuvieron las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, con el Municipio, al contratar con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, en el periodo comprendido entre 1995-1997 en el cual se

contrata a un gran número de estas instituciones, siendo esta situación inédita, en el sentido que antes ni después se había presentado en el municipio de Cali. No obstante, no es el único dato interesante que llama la atención para realizar el análisis; entre otros, encontramos que a partir de la década del ochenta la mayoría de los países latinoamericanos sienten la necesidad de reestructurar el Estado y al tenor de esta reestructuración la sociedad civil<sup>9</sup> debe cumplir un nuevo papel. En consecuencia, las Organizaciones No Gubernamentales están llamadas a cumplir un papel fundamental en lo social desde la década de los 90 hasta la actualidad.

## Metodología

El estudio se realizó tomando una base de datos de las encuestas realizada a las ONGD que contrataron con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria del municipio de Santiago de Cali y entrevistas realizadas en el periodo de 1995 a 1997; de igual forma se analizaron documentos institucionales de la época. En tal sentido, el presente texto resulta ser un capítulo de investigación con perfil histórico, en donde su sentido de realizarse está principalmente en que no se ha divulgado el resultado de la participación de la sociedad civil, esta vez representada en las ONGD, en el desarrollo de la responsabilidad social del Estado, en una escala municipal, es decir en el marco de la descentralización política colombiana, la cual no es ajena a los procesos que del mismo orden se han realizado en América Latina.

---

<sup>9</sup>

Para efectos de este trabajo recojo la definición de sociedad civil manejada por Larry Diamond, el cual la concibe “como esfera de la vida social organizada que es voluntaria, autogestionadora (ampliamente), auto sostenida, autónoma del Estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas compartidas. Es distinta de “sociedad” en general puesto que comprende a los ciudadanos que actúan

## **Aspectos teóricos**

El Estado en sus diversas manifestaciones: social burocrático, Estado de bienestar o socialista; parte de entender de una u otra forma al ciudadano como usufructuario de los derechos sociales que bien oferta como Estado Social. La participación ciudadana se entendió también de dicha forma, en algunos casos, privilegiando los derechos sociales por encima de los derechos civiles. Como consecuencia de la crisis, se limita al Estado en sus responsabilidades sociales y se focalizan sus acciones en esta materia, lo que implica un ciudadano más autónomo en las soluciones a sus problemas, como lo formulan Assies, Calderón y Salman (2002).

La crisis a la cual se hace referencia, se caracteriza entre otras cosas por la falta de gobernanza por parte del Estado, entendida como la incapacidad de los gobernantes para atender las demandas de los ciudadanos, generando con ello el fortalecimiento y proliferación de los movimientos sociales. El concepto de gobernanza involucra reflexionar sobre el papel del Estado y su relación con la sociedad civil y ciudadanía. En otras palabras, pone en discusión el tema de los límites de la acción gubernamental para evitar la centralización, unilateralidad y verticalidad de las políticas públicas (Sahuí, 2009), que conlleva al fortalecimiento de los mecanismos de participación, y de la misma ciudadanía en la perspectiva de ser proactiva. Por

---

colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar metas mutuas, hacer exigencias al Estado y demandar de los funcionarios estatales el cumplimiento de sus responsabilidades. La sociedad civil es una entidad intermediaria, que separa la esfera privada y el Estado. Por lo tanto, excluye la vida individual y familiar, la actividad grupal que mira hacia adentro (por ejemplo, para la recreación, entretenimiento o espiritualidad), la empresa con ánimo de lucro, las firmas de negocios individuales y los esfuerzos políticos, para tomar control del Estado. DIAMOND, Larry, "La sociedad civil"; artículo publicado en el libro *Las incertidumbres de la democracia*, compilador, Pedro Santana R 1995 Ediciones Foro Nacional por Colombia (Pág. 5).

lo anterior, el foco de atención debe centrarse, desde una visión gubernamental, en la identificación y puesta en marcha de las pautas de comportamiento, procesos y estilos directivos que requieren los diferentes gobiernos para lograr que los actores (políticos, económicos y sociales) entiendan, definan e identifiquen los problemas comunes a superar, y con ello determinen el rumbo social (Ortiz Leroux, 2009, p. 20).

Sin duda aún hoy (influenciado en la búsqueda de las reformas del Estado que se inician en los años 80), se buscan caminos alternos de desarrollo social y económico diferentes a los modelos Estado-centristas y mercado-centristas, que permitan mejor calidad de vida de la población más desprotegida, en armonía con la inserción de la economía nacional al ámbito internacional.

En este camino se está presentando una tendencia que, en palabras de Luiz Carlos Bresser, se define como modelo de desarrollo social-liberal. Social porque continúa protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico, y liberal porque desarrolla sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no estatales y/o organizaciones sociales. También porque tiende a transformar los mercados de trabajo en más flexibles, y promover la capacitación de sus recursos humanos y de sus empresas para la innovación y la competencia internacional (Bresser Pereira, 2007)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Esta idea ha sido considerada, como uno de los pilares del neoliberalismo y por lo tanto contradictoria a la idea de un Estado social; porque contribuye a menoscabar y debilitar “las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado puro” (Bourdieu, 1998, p. 3). Es decir, es un Estado que no protege los derechos sociales de los trabajadores en este sentido el mercado es privilegiado. Aunque como lo manifiesta Nuria Cunill (1997) el corporativismo poco aporta en la ampliación y fortalecimiento de lo público, aun cuando los intereses corporativos pueden en pocas ocasiones converger en determinaciones de interés público.

La política social, aquella que en muchos años ha sido la cenicienta de la política pública y cuyo papel ha sido el de socorrer a todas aquellas personas afectadas por la aplicación de las políticas macroeconómicas, deja de ser ejecutada directamente por el Estado y pasa a manos de entidades públicas no estatales contratadas por él. En torno a ello el Estado pasa a ser un facilitador de los procesos autogestionarios de la misma comunidad. Dichos cambios sumados a los nuevos movimientos sociales y comunitarios de base entorno a la identidad étnica, a los grupos según edades (organizaciones de jóvenes, tercera edad, etc.), condiciones de género, entre otros, configuran un nuevo escenario para el ejercicio de la ciudadanía.

Dentro del área de actuación del Estado podemos distinguir tres campos: las actividades exclusivas del Estado, los servicios sociales y científicos del Estado, y la producción de bienes y servicios para el mercado. Tal distinción de las áreas de actuación del Estado señala un margen para las propuestas de reforma del mismo. Al respecto, parafraseando a Bresser Pereira (2007) se puede mencionar lo siguiente:

1. El Estado tiene una serie de actividades exclusivas en el aspecto social como son las de formular políticas y realizar transferencias para la educación, la salud, la vivienda, proteger a la población desamparada como lo pueden ser los habitantes de la calle. Aunque estas actividades, en su aplicación y desarrollo, no necesariamente sean exclusivas del Estado, existen una serie de razones para que las subsidie, que se enmarcan en motivaciones de carácter ético, ya que tienen que ver con derechos fundamentales que se deben garantizar a los ciudadanos, así ellas no sean remuneradas por el mercado.
2. Dentro de las actividades exclusivas del Estado, en lo económico está el mantener la estabilidad de la moneda y estabilidad del sistema financiero a través de bancos centrales (en el caso colombiano por

el Banco de la República). Otra que puede considerarse exclusiva, en la medida que puede ser objeto de concesiones, es la de invertir en infraestructura y en servicios públicos.

3. Teniendo en cuenta, las actividades exclusivas del Estado, los procesos de reforma en América Latina que buscan recuperar la gobernanza, la gobernabilidad y el déficit fiscal, se han llevado a cabo con mayor o menor intensidad y de acuerdo con los contextos de cada país, bajo tres procesos:
  - **La privatización de entidades.** Se trata de pasar a manos privadas empresas del Estado que prestan servicios públicos, en donde el mercado resulta ser mucho más eficiente para controlarlas.
  - **Las actividades sociales pasan a las ONG.** Es lo que Bresser Pereira (2007) a denominado *publicización*, se trata de financiar por parte del Estado todas aquellas actividades sociales como –entre otras– la protección a los grupos vulnerables (jóvenes, niñez, mujer, ancianos, grupos étnicos), pero que la prestación del servicio quede en manos de organizaciones sin ánimo de lucro: se plantea que no hay razón para que ellas sean ejecutadas por el Estado. Sin embargo, tampoco es conveniente que el sector privado (es decir, entidades con ánimo de lucro) se encargue de su ejecución. Es por ello que la reforma apunta a que estas actividades sean prestadas por las ONG y organizaciones sociales en general, ya que son entidades que trabajan sin ánimo de lucro y son públicas, es decir, trabajan sin interés particular, lo cual es un proceso de *publicización*.
  - **Tercerización.** Aquellas actividades para la tercerización serían actividades de apoyo o auxiliares, como son: la limpieza, la vigilancia, servicios técnicos de informática, etc, que entrarían a licitación pública, para que el Estado contrate sus servicios con terceros.

Dentro de este modelo se destaca la importancia creciente que adquieren las organizaciones sociales en tres dimensiones: como prestadoras de servicios sociales –tal como se propone en los procesos de publicitación–; como parte importante de la disminución del tamaño del aparato estatal, en tanto que los servicios sociales son prestados por entidades y personas que no hacen parte de la administración pública, disminuyendo de esta forma su tamaño y su inversión en los costos de funcionamiento; y como democratizadora del poder estatal, dado que el desarrollo en gran parte de la política pública está a cargo de organizaciones de la sociedad civil. En la tabla se puede ver una síntesis de las instituciones resultantes de esta reforma estatal.

**Tabla 1. Instituciones resultantes de la reforma del estado**

	<b>Actividades exclusivas del Estado</b>	<b>Servicios sociales y científicos</b>	<b>Producción de bienes y servicios para el mercado</b>
<b>Actividades principales</b>	Estado (en cuanto al personal)	Entidades públicas no estatales	Empresas privadas
<b>Actividades auxiliares</b>	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas

**Fuente:** Bresser Pereira, L. C., 2007, p. 269.

La relación Estado-sociedad civil se mira en términos de la consolidación y construcción de la ciudadanía política y social.

Se recuperan las nociones de representación y participación como medios para garantizar los derechos políticos y sociales individuales y colectivos. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa. El individuo en este modelo desenvuelve su existencia en el marco de una colectividad, reconoce y valora la esfera pública como escenario en el cual puede y debe desarrollar gran parte de su existencia (Velasquez, 1996, p. 40).

La participación se convierte en el mecanismo o medio por el cual se discuten, se acuerdan y se formulan de manera colectiva, y con la intervención de diferentes sectores y diversos intereses, los consensos sobre el desarrollo y la convivencia. Esta es la principal característica del modelo, en donde la gobernanza implica una nueva forma de gobernar, más horizontal, por lo que se hace imprescindible incorporar la deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos (Ortiz Leroux, 2009, p. 21).

Así las cosas, las organizaciones sociales abren una nueva posibilidad para el cambio de perfil del Estado, diferente al Estado social burocrático (Estado-centrista), y al de Estado neoliberal (mercado-centrista). Es decir, la posibilidad de construir un Estado que proteja los derechos sociales, por medio del financiamiento de este tipo de organizaciones, pero a la vez más eficiente al introducir la competencia y flexibilidad en la prestación de servicios sociales. Un Estado más democrático, en cuanto sus actividades podrán ser controladas por la sociedad.

El problema que se vislumbra se remite al requerimiento de un cambio de institucionalidad estatal, que conduzca a que la esfera pública estatal se convierta en realmente pública, que esta se abra a la participación de los ciudadanos, y con ello contribuir a la satisfacción de las necesidades de la sociedad desde la sociedad (Velásquez, 1996). Ello significa un enfoque socio-céntrico del desarrollo, el cual no solo hace alusión al fortalecimiento del Estado (cuando redimensiona sus instituciones con el fin de abrir una mayor participación a los ciudadanos) y al de la sociedad

(autonomía, solidaridad, tejido social), sino que presupone una nueva relación entre los dos: lo que se propone es que el Estado esté al servicio de la sociedad y no al contrario, como muchas veces se ha entendido. En tal sentido, funciona como animador y coordinador de una sociedad que esencialmente es policéntrica, caracterizada por movimientos sociales y proliferación de líderes y actores políticos (Cunill Grau, 1997, p. 232).

Por lo tanto, la reforma administrativa va más allá de la reducción de estructuras y personal que de fortaleza y eficacia al Estado. Se ha convertido en un punto crucial para construir un aparato estatal público con un matiz socio-céntrico, que conlleva a un cambio de metodologías de trabajo, instrumentando estilos de trabajo más participativos, tanto en la formulación, gestión, y evaluación de las políticas públicas, incluyendo por supuesto, aquellas que se inscriben en lo social (Cunill Grau, 1997, p. 235).

La reforma del Estado –como se ha venido mencionando–, guarda cierta relación con la definición de ciudadanía. Al respecto, Assies, Calderón y Salman (2002) señalan que la noción de la ciudadanía ha sido articulada a la idea de un Estado-nación que ejerce soberanía sobre la población asentada en un territorio definido. Así, la ciudadanía surge como un conjunto de mecanismos institucionales que regulan las relaciones entre el Estado y la población, definiéndose de esta forma los derechos y las obligaciones de los ciudadanos e introduciendo el principio de la igualdad formal, en contraste a los arreglos estamentales de la sociedad feudal. De esta forma se buscaba la identificación de este, lo que debía conllevar a un fuerte sentimiento de pertenencia, el cual debía fortificarse con la conquista de los derechos sociales. Sin embargo, esta idea centrada en la referencia territorial es claramente socavada por los efectos de la globalización que trae consigo un fortalecimiento de la idea del individuo, además de las reformas estatales surgidas en el planeta (Assies, Calderón, y Salman, 2002).

Lo que está claro es que, en el marco de las reformas del Estado llevadas a cabo en América Latina, el concepto de ciudadanía se ha visto en la necesidad de reevaluarse. La reforma del Estado en América Latina configura una nueva forma de entender el concepto de ciudadano y de ciudadanía, pues a través de dichas reformas se restringen ciertos derechos civiles y ciudadanos, se modifican algunos y surgen nuevos.

Al respecto, Evalina Dagnino citada por Assies y Calderón (2002), señala que, para América Latina, la década de los 80 se ha caracterizado por la apropiación del concepto de ciudadanía por diferentes actores sociales y políticos, que ha significado una forma de reivindicar los derechos sociales y civiles contribuyendo de esta forma a la transición hacia los Estados democráticos. Resulta importante para ello, la incidencia que los movimientos sociales han tenido en la construcción del discurso sobre los derechos. Tanto las posiciones políticas de izquierda como las de derecha, han revalorizado el papel de la democracia en la construcción de los derechos ciudadanos, reiterando, igualmente, los deberes que ello implica (Assies, Calderon, y Salman, 2002).

En el escenario que se abre con dichas reformas surgen algunas consideraciones sobre las dimensiones que hacen parte de la reflexión de la ciudadanía, que giran en torno a los derechos civiles, los derechos políticos y la cultura política, los derechos sociales y los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías. De tal suerte que una perspectiva de entender la ciudadanía focalizada en el Estado y los aspectos formales y legales constituye una camisa de fuerza que oscurece aspectos importantes del problema. Por lo tanto, es necesario ubicar la discusión sobre la ciudadanía tomando en cuenta el campo de las estrategias cotidianas de poder entre agentes sociales. Para oxigenar el debate es indispensable considerar las realidades vividas por las comunidades, la cultura, las estructuras políticas, de poder y de la sociedad civil que promueven, limitan o distorsionan la realización de una ciudadanía plena.

En consecuencia, el concepto de ciudadanía se identifica con la idea de un sujeto titular de derechos y deberes recíprocos, y participantes iguales en una práctica cooperativa para el bien común. Desde esta perspectiva, el concepto de lo público se convierte en el criterio para analizar, determinar, contrastar y discriminar la infinidad y variedad de intereses que se relacionan y compiten en el ámbito social, de tal forma que no exista dominación o explotación de una persona sobre otra.

Poseedores de una dinámica progresiva, los derechos incorporados a la idea de una ciudadanía hoy posnacional defienden desde aspectos estrictamente individuales e internos -afectos, creencias, preferencias hasta otros dominios que trascienden las fronteras estatales- medio ambiente, paz, acceso a las tecnologías y productos de la ciencia, etc. (Sahuí, 2009, p. 10)

Todas estas características -dentro del modelo de Estado-, construyen una estructura de oportunidad política favorable<sup>11</sup> (Velásquez, 1998), para que las organizaciones sociales tengan la opción de participar en las instancias donde se toman las decisiones, con el fin de procurar el bienestar de la población a la cual buscan mejorar su condición de vida.

Parafraseando a Bolívar, Posada y Segura (1997), la actuación de las organizaciones debe estar presente en todos los ámbitos de la construcción de la política pública: en su formulación, en la aplicación y evaluación y gestión de esta. En esta perspectiva se enfatizan tanto los derechos como los deberes de las organizaciones sociales, en el marco de una democracia

---

<sup>11</sup> Por estructura de oportunidad política se va a entender todas aquellas alternativas que brinda el sistema político, para que los actores sociales -en este caso las ONGD- tengan la opción de participar en la búsqueda y producción de bienes y servicios públicos. Entre los elementos que pueden estimular o desestimular la participación tenemos la “la apertura del sistema político a las demandas sociales”, la capacidad del gobierno local para ejecutar sus planes y programas de gobierno, “la presencia o ausencia de grupos de apoyo para los actores participantes, entre otros”. (Velásquez, 1998).

que no se limita a entenderse solo en el marco de las contiendas electorales. El bienestar de la población es entendido como un asunto de todos los actores que componen la sociedad: “La corresponsabilidad social y no la única del gobierno es el punto determinante de esta manera de entender el fortalecimiento de la sociedad civil” (Bolívar, Posada, y Segura, 1997, p. 64).

Este tipo de Estado, demanda por parte de la sociedad ciudadanos más activos, ciudadanos con una gran capacidad para organizarse en instituciones ya sea para defender intereses particulares o públicos<sup>12</sup>. En esta tarea –la de defender intereses particulares o colectivos–, se genera al interior de las organizaciones la identidad colectiva producto de la interacción entre sus miembros, que se manifiesta principalmente en la solidaridad y la ideología que maneja el grupo o la organización. Dentro de este marco, la identidad individual puede entenderse como una construcción social que parte de unas características específicas de un grupo y que se reafirman continuamente con base en las nuevas experiencias adquiridas.

Para propiciar ciudadanos más activos, la propuesta más popular y consensuada es la de descentralizar y democratizar el Estado, permitiendo una mayor injerencia de las organizaciones que realizan programas sociales en la política social. También, haciéndolas más controlables por parte de sus clientes. “En otras palabras, fortaleciendo los derechos y mecanismos de participación que permita otorgar poder y capacidad de injerencia de los beneficiarios en la administración de los programas que se diseñan para ellos, complementando y/o sustituyendo los derechos de bienestar con derechos de participación en la administración de los programas” (Kymlicka y Norman, 1997, p. 14).

---

<sup>12</sup> Sin embargo, tanto en la participación individual como la colectiva, se pueden presentar serios riesgos de exclusión social; para la primera porque la condición socioeconómica y cultural juegan un papel preponderante en la legitimación y uso de los canales de participación y en la segunda porque al interior de los grupos se pueden privilegiar los intereses de los que disponen de recursos de poder, sobre los fines de la organización (Cunill Grau, 1997).

Lo anterior implica una comprensión y una práctica de la ciudadanía que sea más completa, más rica e incluso más sutil, porque lo que el Estado requiere de la ciudadanía (compromiso, autogestión, participación) no se obtiene mediante la coerción, sino por medio de la cooperación, la concertación y la negociación de intereses, privilegiando el interés público (Cairns y Cynthia, 1985).

El nexo conector entre el Estado y la sociedad civil, incluyendo las organizaciones sociales, son (entre otros) los mecanismos de participación que deben ser canales para que la sociedad influya sobre las políticas, proyectos, y otros aspectos que se deciden desde el Estado para la sociedad, todo esto mediante la concertación. En este sentido, el escenario de encuentro es la localidad. La premisa central que es manejada es que el barrio, el vecindario y la localidad –dado su tamaño– provee a los ciudadanos la oportunidad de participar en las decisiones que lo afectan en su entorno inmediato (Cunill Grau, 1997, p. 103).

Ello sugiere reconsiderar el concepto de descentralización, no solo como un proceso de redistribución del poder a nivel estatal, sino también hay que considerarla en su otra dimensión, que es la de ampliar y fortalecer el derecho de los ciudadanos a decidir sobre las acciones de sus propios asuntos, que solo se logra si dichas decisiones se toman en instancias más cercanas (Londoño y Bernal, 1997).

La dificultad a superar para aumentar la gobernanza, se reflejaría en mantener la coherencia entre los principios de organización del Estado y del mercado con el principio democrático. Lo que está en discusión es la capacidad de las personas para influir en la toma de decisiones colectivas en la arena de lo público. En tal sentido, la gobernanza se relaciona fuertemente con la sociedad civil e implica el ejercicio de ciudadanía, porque pone en el centro de la reflexión el tema de la participación en los asuntos que a todos les interesa por igual (Sahuí, 2009, p. 10).

Es importante mencionar que hoy debe ser parte de las políticas públicas el fomento a la ciudadanía, que en otros tiempos solo estaba articulado a la teoría política de posguerra. En aquellas épocas, los conceptos normativos fundamentales eran democracia (para evaluar los procedimientos de decisión) y justicia (para evaluar los resultados). Además, un ciudadano era alguien que tenía derechos democráticos y exigencias de justicia. Pero hoy toma fuerza la idea, en todo el espectro político, que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independiente en toda teoría política plausible y que la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo –como se mencionó anteriormente– en la construcción y evaluación de las políticas públicas, lo que implica por su propia naturaleza la intervención del Estado (Kymlicka y Norman, 1997). Por lo tanto, la ciudadanía implica participar en la sociedad civil y un camino para ello es la participación en las organizaciones sociales.

La relación Estado-sociedad civil se mira en términos de la consolidación y construcción de la ciudadanía política y social “se recuperan las nociones de representación y participación como medios para garantizar los derechos políticos y sociales individuales y colectivos. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa” (Velásquez, 1996, p. 40).

El individuo en este modelo desenvuelve su existencia en el marco de una colectividad, reconoce y valora la esfera pública como escenario en el cual puede y debe desarrollar gran parte de su existencia (Velásquez, 1996, p. 40).

La participación se convierte como mecanismo o medio por el cual se discuten, se acuerdan y se formulan de manera colectiva y con la intervención de diferentes sectores y diversos intereses, los consensos sobre el desarrollo y la convivencia, esta es la principal característica del modelo

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) abren una nueva posibilidad para el cambio de perfil del Estado, diferente al Estado social burocrático (Estadocentrista) y al de Estado neoliberal (mercadocentrista), es decir la posibilidad de construir un Estado que proteja los derechos sociales, por medio del financiamiento de este tipo de organizaciones, pero a la vez más eficiente al introducir la competencia y flexibilidad en la prestación de servicios sociales, un Estado más democrático, en cuanto sus actividades podrán ser controladas por la sociedad.

Por lo tanto, la reforma administrativa va más allá de la reducción de estructuras y personal que de fortaleza y eficacia al Estado. Se ha convertido en un punto crucial para construir un aparato estatal público con un matiz socio-céntrico, que conlleva a un cambio de metodologías de trabajo, instrumentando estilos de trabajo más participativos, tanto en la formulación, como en gestión, y evaluación de las políticas públicas, incluyendo por supuesto, aquellas que se inscriben en lo social (Cunill Grau, 1997, p. 235).

Este tipo de Estado demanda por parte de la sociedad, ciudadanos más activos, ciudadanos quizá más individuales “porque son conscientes de sus derechos individuales, pero también más solidarios”, ciudadanos con una gran capacidad para organizarse en instituciones ya sea para defender intereses particulares o públicos. En esta tarea de –la de defender intereses particulares o colectivos– se genera al interior de las organizaciones la *identidad colectiva* producto de la interacción entre sus miembros, la cual se manifiesta principalmente en la solidaridad y la ideología que maneja el grupo o la organización. En síntesis, la identidad colectiva se remite a todas aquellas condiciones que hacen posible el actuar colectivamente, es decir, fines e intereses compartidos por la(s) ONGD, la articulación de relaciones sociales, la consistencia de su identidad como actor social, etc.

La combinación de los factores de oportunidad política y de identidad colectiva genera una matriz que permite identificar el papel que cumplieron las ONGD al contratar con el Estado<sup>13</sup>.

**Tabla 2. Tipos de participación**

	Estructura de oportunidad política favorable	Estructura de oportunidad política desfavorable
Identidad sólida	Participación sustantiva	Participación reivindicativa y/o contestataria.
Identidad débil	Participación formal y/o instrumental.	No participación.

**Fuente:** Velásquez (1996).

De la tabla anterior, se desprende los tipos de participación que pueden surgir desde la perspectiva de Velásquez (1996):

- **La Participación Sustantiva**, en donde los actores sociales y los representantes gubernamentales acuerdan las soluciones necesarias, conforme a las necesidades sociales. La característica

<sup>13</sup> Para efectos de este trabajo, recojo el modelo utilizado por Fabio Velásquez en el análisis de las veedurías ciudadanas. Estudio publicado por los editores Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill Grau en el libro *Lo público no estatal en la reforma del Estado*; con el título: "La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil" (pp. 257 a 271).

de esta participación es el diálogo. Existe una voluntad por parte del gobierno y autonomía de los actores sociales en la concertación: Esta participación solo se logra con una estructura de oportunidad política favorable y una identidad social sólida.

- **La Participación Reivindicativa**, se presenta cuando no existe una oportunidad política favorable, es decir, voluntad política por parte del gobierno, y una identidad sólida de la sociedad civil. De tal forma que pueden surgir acciones de presión y vías de hecho hacia las instancias de gobierno u actores a la cual se dirige la acción.
  
- **La Participación Formal e Instrumental.**, se presenta cuando existe una estructura de oportunidad política abierta para que la sociedad civil exprese y coadyuve a la solución de sus problemáticas, pero, por parte de la sociedad civil, una identidad muy débil. La participación entonces adquiere un carácter formal o instrumental, dado que lo importante es la representación ante una instancia o comité, independiente del papel que desempeñe el representante elegido. Interesa más la forma de la participación que la verdadera incidencia de esta en las decisiones. Por ello, se la define como formal. Por su parte, la participación instrumental es aquella que surge de una relación utilitaria entre el gobierno y actores sociales. Por ejemplo, el interés del Estado para involucrar a la comunidad en la gestión local estaría mediado con el fin de ganar legitimidad política. Esta situación también se puede presentar en la relación que se da entre organizaciones y beneficiarios de las mismas, cuando las personas se acercan con el único fin de obtener un beneficio particular más allá de identificarse con los fines organizativos.
  
- **La No Participación**, se presenta cuando no existe un ambiente político fuerte, ni mucho menos la identidad por parte de los integrantes. En

este contexto, pueden surgir otras prácticas sociales en la relación Estado-sociedad civil como son el clientelismo, el autoritarismo, el tecnocratismo, o combinación de ellas.

Retomando el caso colombiano desde los aspectos teóricos anteriores, hay que decir que hoy por hoy gran parte de la responsabilidad gubernamental en materia de política social la tienen los gobiernos locales; responsabilidades adquiridas en el marco de la descentralización llevada a cabo en 1986 y reafirmada por la constitución de 1991. Entre las competencias específicas encontramos aquellas áreas tradicionales de la gestión social, la educación, salud, vivienda, recreación atención a grupos pobres, entre otras; y otras áreas de intervención nuevas como el empleo, lucha contra la pobreza, seguridad ciudadana, medio ambiente, participación, etc.

En este sentido existe un complejo marco legal e institucional el cual define el rol de las administraciones locales, en la formulación y ejecución de las políticas sociales. El Artículo 311 de la Constitución Nacional asigna al municipio, entre varias funciones, la de promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Por su parte, la Ley de Régimen Municipal (136/94) señala que el municipio tiene como finalidad el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su territorio (Art. 1º). Dentro de las funciones que le son asignadas están además de las contenidas en la Constitución, la de planificar el desarrollo social, económico y ambiental del territorio, solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los discapacitados, y promover el mejoramiento económico y social de sus habitantes. Otras leyes, como la de distribución de competencias y recursos (60/93), la orgánica de planeación (152/94), la de servicios públicos (142/94) y la de desarrollo territorial (388/97),

para mencionar solo algunas de ellas, ratifican la idea del legislador de que los municipios concedan un peso muy significativo a las políticas y a los programas sociales en el conjunto de su gestión.

A tono con esta perspectiva, el nexo conector entre el Estado y la sociedad civil son (entre otros) los mecanismos de participación, los cuales deben ser canales para que la sociedad influya sobre las políticas, proyectos, etc., que se toman desde el Estado para la sociedad todo esto mediante la concertación. El escenario de encuentro es la localidad. “La premisa central que es manejada en este sentido es que el vecindario –dado su tamaño– provee a los ciudadanos la oportunidad de participar en las decisiones que lo afectan y que por ello constituye una sociedad política” (Cunill Grau, 1997, p. 103). Ello sugiere considerar la descentralización no solo como un proceso de redistribución del poder, a nivel estatal, también hay que considerarla en su otra dimensión que es la de ampliar y fortalecer el derecho de los ciudadanos a decidir sobre las acciones de sus propios asuntos, “lo cual solo se logra si dichas decisiones se toman en instancias más cercanas” (Londoño y Bernal, 1997, p. 10).

El municipio, entonces, se convierte en el punto de articulación entre lo social y lo político, pues constituye el lugar de encuentro de la sociedad urbana y el manejo político de las condiciones de vida de la población por el gobierno municipal (Velásquez, 1998, p. 30).

Volviendo al periodo analizado, 1995-1997, la administración municipal asumió las directrices del gobierno nacional, es decir, las posibilidades dadas para los gobiernos municipales en el anteriormente mencionado “Salto Social”.

Para ello contó con una administración que formuló y ejecutó un Plan de Desarrollo ajustado a las realidades locales y más importante aún, con los

antecedentes de canales institucionales que permitieron la participación ciudadana y que, sin duda alguna, posibilitaron desarrollar políticas y acciones sectoriales en lo social con gran compromiso de todos los actores de la sociedad civil (Pineda, 1998, p. 10).

En este orden de ideas la administración municipal, con la propuesta de desarrollo y gestión planteada en el Plan de desarrollo y reforma administrativa en lo concerniente a las dependencias del sector social, gestó las condiciones favorables para el desarrollo de su política social con gran énfasis en los espacios de la participación en la planeación y coordinación del desarrollo local y con especial participación de las ONG en todos los sectores administrativos:

Su política social se enfocó hacia la estrategia de grupos vulnerables la cual permitió trabajar en problemáticas reconocidas, como abarcar amplios sectores sociales como la tercera edad y grupos marginados, negritudes y etnias, discapacitados, niñez, jóvenes, mujeres, familia entre otros (Pineda, 1998, p. 11) .

Este último período por lo menos en el análisis de los documentos como el Plan de Desarrollo y el Plan de Acción de la Secretaría, entre otros, manifiestan intencionalidades que se acercan mucho al paradigma de Estado señalado en este marco teórico, pese a que en la práctica hayan sido otros los resultados. En los puntos en que notamos que se identifica con la tendencia de reforma del Estado y la participación de las ONG; son los siguientes:

El primero es visualizar el municipio como *el punto de articulación entre lo social y lo político, pues constituye el lugar de encuentro de la sociedad urbana y el manejo político de las condiciones de vida de la población por el gobierno municipal*; esta idea es recogida por las directrices de

la descentralización municipal, igualmente es reconocida en el Plan de Desarrollo municipal.

En segundo lugar, es la reforma administrativa de 1996, en ella se reconoce y se intenta construir lo que anteriormente se denominó como un aparato estatal público con matiz sociocéntrico, con objetivos claros, con cambios de metodologías de trabajo e instrumentando estilos de trabajo más participativos, en la gestión, formulación y evaluación de las políticas públicas.

En tercer lugar, el papel del Estado frente a la política social, en este sentido la administración analizada se identifica con lo planteado, porque el Estado pasa a ser un facilitador más que un ejecutor de los procesos autogestionarios de la misma comunidad. En cuarto lugar, el llamado a las ONG en especial a las ONGD para que ellas participen en el diseño, ejecución, y evaluación de las acciones que se realicen en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables (jóvenes, niñez, ancianos, grupos étnicos, etc.) y de esta manera el Estado cumple con su parte social.

En quinto lugar se identifica con el paradigma señalado en el marco teórico por la concepción de la participación; la participación concebida en el Plan de Desarrollo se identifica en tanto que se convierte en la manera como se acuerdan y se formulan de manera colectiva y con la intervención de diferentes sectores, actores y diversos intereses, los consensos sobre el desarrollo y la convivencia y es esta la principal característica del modelo de concertación según lo visto anteriormente, la construcción de lo público. Un sexto punto de identificación es la creciente importancia que se le da a los mecanismos de participación como nexo conector entre el Estado y la sociedad civil; en este sentido el periodo analizado se caracteriza por ser uno de los que más diseñó mecanismos de participación para acercarse a los ciudadanos.

Con respecto al papel que han cumplido las ONG en la ciudad, vemos que Procali, entidad que las agremia, ha tenido un papel importante en los últimos años:

Mire que en los últimos cinco años hemos logrado estar en espacios donde se toman decisiones, no solamente sociales sino económicas, nosotros tenemos asiento en el Comité Intergremial, asiento en todo el proyecto que se está haciendo en visión de región que se llama Planeta Valle; cuando el Banco Mundial vino a hacer el estudio sobre Cali allí estuvimos. Eso hace diez años no pasaba entonces estos son pasitos que estuvimos dando y que nos posicionaron (Pineda, comunicación personal, 14 Noviembre 2000).

Por otra parte, como se manifestó en el marco teórico sobre el papel que deben cumplir las ONG en la construcción de lo público vemos que es una idea recogida por las directivas del gremio de ONG (Procali) en ese momento:

Sí creo que la visión de Procali en ese momento era de pasar de lo asistencialista a la construcción de lo público a intervenir en política social, ser unos actores importantes en el desarrollo local posicionaron (Pineda, comunicación personal, 14 Noviembre 2000).

Consecuentemente se encuentra que en la administración del periodo analizado hay un intento por construir un modelo de Estado con características similares al detallado en el marco teórico, es decir entre otros procesos, contratar con ONG para trabajar con ellas en la prestación de los servicios sociales para la población más necesitada, siendo ellas no solamente ejecutoras sino también interlocutoras validas en los procesos de concertación y en el diseño de políticas para la población objetivo. Todo esto se ve reflejado en documentos realizados por el gobierno local, lo cual abre aún más el interrogante sobre el tipo de participación que tuvieron

las ONGD al contratar con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, más si tenemos en cuenta que muchas de las intenciones manifestadas, principalmente en documentos referentes al tema de los alcances de los mecanismos y espacios para la participación ciudadana por los diferentes gobiernos locales de la ciudad en la realidad, no se cumplieron.

Sobre la oportunidad política de las ONGD para participar.

En primer lugar, el Plan de Desarrollo municipal (1995-1997), en el que se plantea el deseo de que la administración municipal esté más cercana al ciudadano y que todos los agentes del desarrollo participen en la construcción de lo público:

Trabajar de manera concertada con otros agentes del desarrollo en la formulación y gestión de un modelo de desarrollo integral, sostenible, basado en principios de justicia, equidad, igualdad y respeto de la ley, solidaridad social y económica y participación comunitaria, que le permita a sus habitantes vivir con bienestar y dignidad” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1995, p. 15).

En este Plan igualmente se materializó, la necesidad de modernizar el Estado sobre la base de consolidar la sociedad civil y para ello concibió como muy importante la relación con las ONG; se les otorga, además un valor trascendental como interlocutoras de la sociedad ante el gobierno local. Así lo hace ver la revista *El Rostro Social de Santiago de Cali*

En la presente administración, encabezada por su alcalde Mauricio Guzmán Cuevas, se ha dado un impulso definitivo para la consolidación y fortalecimiento de muchas ONG de la ciudad, a través de alianzas estratégicas, que están posibilitando la construcción de estrategias y metodologías de los procesos de desarrollo social, partiendo de los

principios de participación, concertación, planeación, sostenibilidad, factibilidad y priorización de las realidades locales.

La modernización del Estado exige que la planeación se haga partiendo de la realidad municipal y esto se logra únicamente con el conocimiento y cercanía de lo municipal y la participación activa de los sectores sociales.

En este sentido el Estado, más que un ejecutor, debe ser un organismo coordinador y orientador de las políticas sociales que favorezcan a la población más necesitada, ejerciendo además efectivos sistemas de control y regulación que aseguren que los recursos sean invertidos de manera adecuada, acorde con los planes y proyectos previstos (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1997, p. 6).

En segundo lugar, encontramos la reforma administrativa de 1996; con esta reforma se buscó transformar el Estado de acuerdo al marco de la descentralización y modernización, ello significó diseñar estructuras más horizontales en donde se buscara que el diálogo y la concertación se hiciera de cara a la sociedad civil:

Se definió un cambio en el diseño administrativo y en los niveles de compromiso ante la problemática social, para lo cual se creó la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población y promover la participación de los ciudadanos caleños abriendo mayores y mejores espacios de participación a las organizaciones de la sociedad civil.

Su principal planteamiento fue que el gobierno local, antes de ser ejecutor, actuara como coordinador y orientador de las políticas sociales en beneficio de la población más necesitada. Garantizando por sistemas efectivos de regulación el uso adecuado de los recursos invertidos, acorde con los planes y proyectos previstos (Pineda, 1998, p. 20).

Como tercer factor dinamizador y como complemento al anterior es el reconocimiento por parte del Estado a la labor que realizan las ONG como generadoras de bienestar, ello gracias a que estas organizaciones se han insertado en la política social nacional al buscar desde sus posiciones el bienestar más amplio posible de la sociedad colombiana. Su vocación social les ha permitido ganar legitimidad al ser alternativas de solución y respuesta a los numerosos problemas e intereses públicos:

En lo concerniente a Santiago de Cali, los procesos de cambio y dinamización de la sociedad civil y su interconexión con el gobierno local (...) ya tenían antecedentes. Y es que la sociedad civil de la ciudad a diferencia del resto del país, gestó desde finales de los 70's un espacio de acción para las ONG. Esto permitió que se fuese creando una cultura de diálogo, de coordinación entre la sociedad civil y el gobierno local (Pineda, 1998, p. 20).

Como cuarto punto dinamizador, está la reforma de Procali (1994-1996); ella obedeció principalmente al nuevo proyecto político que se abría con el nuevo rol del Estado y de la sociedad civil a partir de la descentralización y la Constitución de 1991. En este sentido, Procali inició un proceso de reestructuración, reevaluando, su misión, visión y objetivos. Se asume a partir de allí como el gremio ordenador de las ONG de Santiago de Cali y elabora su idea de concertación dentro del perfil globalizante, apoyado en una triple direccionalidad:

- a) **Interinstitucionalidad**, de diferentes actores sociales gubernamentales, que desde una diversidad de objetivos, fines y recursos se comprometían socialmente, a un mejoramiento de la calidad de vida de los sectores sociales más vulnerables;

**b) Intersectorialidad**, entendiendo esta como el reconocimiento de la amplitud de espacios posibles para interconectar acciones que en apariencia están situadas en dimensiones opuestas;

**c) Participación**, que ha sido la columna vertebral, movilizadora y fortaleza esencial de los proyectos contratados (Pineda, 1998, p. 20).

El papel de Procali frente a las ONG agremiadas en este periodo es según palabras de su directora:

...hubo una regla clarísima en la reestructuración de Procali, Procali no puede competir con sus afiliadas y Procali venía de un modelo en el que ella a veces ejecutaba un proyecto de empleo y en esa época a partir de 1994 hay una política en Procali que dice que Procali no puede competir con sus afiliadas y en ese momento nosotros no podíamos ejecutar ningún proyecto que tuviera que ver con las áreas que manejan nuestras ONG y además dije Procali no ejecuta proyectos sino son proyectos para favorecer a sus afiliadas, Procali es un ente gremial, fortalecer al gremio, hacer vocería, representatividad, hacer de puente, investigar, informar sobre el gremio es su tarea (Pineda, 2000).

La principal función es entonces, ser puente entre la gestión pública y privada y las ONG, aparte de ello investigar, informar y documentarse sobre el sector social y propiciar el fortalecimiento de las ONG (Pineda, 1998, p. 21).

Sin embargo, el 100% de las ONGD encuestadas señala que el papel de Procali pudo haber sido mejor, tener mayor incidencia hacia la administración municipal y, pese a la claridad de las palabras de su directora, existió confusión del papel de la entidad en relación con las demás ONG:

Eso no ha funcionado (se refiere a Procali); en parte uno tiene que decir que la responsabilidad la tenemos nosotros, ¿qué hemos hecho para que

Procali sea lo que queremos que sea realmente? Hay ciertas percepciones sobre Procali por ejemplo gente que dice que Procali está compitiendo con las mismas ONG porque ofrece cursos, talleres, etc, hay otros que dicen si nosotros pagamos una cuota, pero a cambio que recibimos, digamos que en ese sentido Procali no responde a las expectativas y a los intereses de algunas ONG (ONGD, 2000).

De todas formas, el papel de Procali fue importante para algunos casos por ejemplo el 60% de las ONGD encuestadas afirman haber tenido espacios para compartir sus experiencias en la labor social con otras ONG, el 40% lo ha hecho mediante reuniones y charlas llevadas a cabo por Procali<sup>14</sup> y este porcentaje es explicable porque Procali inició una serie de acciones en búsqueda de construir una identidad gremial:

Concretamente iniciamos un trabajo financiado por organismos internacionales, era un proyecto bien interesante en que la alcaldía tenía que poner recursos al igual que otras instituciones, empezamos a trabajar por sectores, o sea la idea era fortalecer los sectores, mediante la identidad de ellos (Pineda, 2000).

---

<sup>14</sup> Para un 25% el tener la oportunidad de compartir sus experiencias mediante Procali fue favorable para dar a conocer su acción social, para 15% restante fue conveniente, es decir no aportó nada nuevo pero tampoco fue perjudicial para sus objetivos particulares y colectivos. En segundo renglón de importancia en cuanto a espacios u oportunidades para compartir las experiencias, fueron las alianzas estratégicas con un 30% de ONGD participantes, sin embargo, un 20% de estas la califican simplemente como conveniente para compartir sus conocimientos, las alianzas tienen su calificación favorable en actividades técnicas en comparación a las actividades teóricas. En tercer lugar de importancia encontramos las reuniones, seminarios y talleres realizados por ellos mismos con un 25% de participación, pese a que es un mecanismo menos utilizado por las ONGD para compartir sus experiencias consideran que ha sido favorable para mostrar sus saberes.

Estos cuatro dinamizadores (el Plan de desarrollo, la reforma administrativa, el reconocimiento por parte del Estado a las ONG y Procali) fueron piezas claves para que se diera los procesos de concertación, contratación y gestión entre las partes.

## **Acerca de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria**

La reforma administrativa dio vida a la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, integrando dos secretarías que de tiempo atrás venían operando con unas competencias definidas, pero que en algunos programas se cruzaban, llegando a realizar acciones similares sobre un mismo sector poblacional. Estableció una estructura administrativa y operativa, definiendo competencias para cada instancia, buscando con ello que los funcionarios de las diferentes dependencias tuvieran claridad sobre sus funciones y responsabilidades. Su misión es la siguiente:

Proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, así como la de la protección integral de la familia y el apoyo especial a la mujer cabeza de familia, a las personas de la tercera edad, discapacitados, al adolescente, a los niños menores de edad y a los grupos étnicos y comunidades negras a las cuales se les deba brindar especial protección. Promover, impulsar y facilitar la participación comunitaria en los términos de la Constitución y la ley (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1997, p. 8).

En este sentido el papel de la Secretaría está orientado por el logro de una mejor calidad de vida de los diferentes grupos vulnerables, el fortalecimiento de procesos de desarrollo integral y el impulso a las organizaciones de base, respeto a la participación y el funcionamiento de las juntas de Acción Comunal, de las Juntas Administradoras Locales y el Trabajo Comunitario.

Con esta nueva estructura se da vida a tres subsecretarías: Grupos Específicos, Juventud, Mujer, Familia y Gestión Comunitaria, las cuales trabajaban con la población que requería mayor atención: tercera edad y marginados, negritudes y etnias, discapacitados, niños, jóvenes, mujeres, familia, entre otros, llegando a cubrir la totalidad de los grupos poblacionales de la ciudad. La Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria consideró que las principales ventajas o logros que se podían conseguir o se consiguieron al contratar con las ONG, son las siguientes:

- Manejo transparente y optimización de los recursos, alcanzando mayores coberturas, sin necesidad de aumentar empleos al interior de la administración.
- Intervenciones técnicas con buenos niveles de profesionalismo, flexibilidad y movilidad, donde se valora y rescata la experiencia con los grupos comunitarios.
- Mayor impacto y credibilidad en las zonas de intervención.
- Diseño de metodologías que puedan ser replicadas en otras comunas de la ciudad.
- Generación de empleos calificados.
- Desarrollo y fortalecimiento organizacional de las ONG.
- Aumento de su capacidad de diálogo y negociación con el Estado, en un proceso de doble vía, superando la relación pasiva de otras épocas.
- Reconocimiento del papel transformador de la sociedad que cumplen las ONG y las otras formas de organización social (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1997, p. 10).

El considerar a las ONG como un actores importantes del desarrollo social por parte de esta administración y específicamente de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, configura aparentemente un espacio bastante importante dentro del sistema político para que

los actores, en este caso las ONG tengan la opción de participar en la búsqueda de bienes públicos<sup>15</sup>.

Así pues, se encuentra que el periodo analizado en términos de la relación específica entre la SBSGC y las ONGD no se enmarcó en una política estatal sino en una visión gubernamental, en un estilo de hacer gestión y esa manera de hacer gestión encaja por lo menos en lo teórico en las tendencias de reforma estatal que se están llevando a cabo en Latinoamérica. La aplicación de esta visión gubernamental en la SBSGC tuvo una serie de características por ejemplo, en el proceso que permite la opción de participar en la búsqueda de bienes públicos como es el grado de democratización que puede tener la administración municipal en este caso, la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria; el 45% de las ONGD encuestadas califican la oportunidad que le dio la Secretaría para participar como favorable, punto vital para alcanzar sus objetivos. Correlativamente un 35% cree que no generó mayor ventaja por la existencia de un reconocimiento que a nivel social existía en ese momento hacia la entidad. Al respecto, un funcionario de la SBSGC que acompañó de muy cerca la contratación de ONGD manifiesta, en relación con el tema de la democratización, lo siguiente:

Todo el mundo tenía la oportunidad de remitir sus proyectos acá, pero sabíamos que había organizaciones más reconocidas dentro de la ciudad y por ese reconocimiento que ya tenían, tenían más posibilidad de que fueran contratadas, de que fueran financiados sus proyectos; el reconocimiento de la ONGD le daba más posibilidad de contratar. Pero todo el mundo podía remitir los proyectos, se clasificaban teniendo en cuenta si era competencia de esta secretaría (Entrevista a Funcionario, 2000).

---

<sup>15</sup> Aparte de ello el acompañamiento de Procali, en cada una de las etapas de contratación y divulgando en ambas direcciones (ONG's- Gobierno municipal) la demanda y oferta de cada una.

Sin embargo, un 15% del total de las ONGD afirman que pese a poder contratar con la SBSGC, no existió un verdadero proceso de democratización en que reinara la igualdad de oportunidades para todas.

Después de pasar por la convocatoria se entra a una segunda etapa que es la etapa de concertación, 80% de las ONGD afirman que existió concertación, la concertación entendida como la etapa del diálogo entre las partes contratantes (ONGD - SBSGC), etapa en la cual los diferentes intereses de parte y parte son reconocidos para negociar el desarrollo de las acciones.

El 45% opina que la claridad de la concertación fue favorable para negociar sus puntos de vista y objetivos, entre tanto un 35% cree que solamente fue conveniente. Otro 20% de las ONGD encuestadas cree que no existió concertación, argumentan su posición en la existencia del Plan de Desarrollo municipal y del Plan de Acción de la Secretaría de Bienestar Social Gestión Comunitaria pues en estos documentos ya están estipuladas una serie de acciones que debía desarrollar la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria con indicadores y metas; por lo tanto la contratación a las ONGD se hacía con el fin de cumplir con lo estipulado en los documentos; en torno a ello no había mucho que negociar, sólo se necesitaba estar de acuerdo con los objetivos del Plan de Acción de la Secretaría. La siguiente experiencia ilustra un poco lo que se daba en ese momento: “Uno a veces iba y lo atendían, pero no hay realmente un espacio, o se delega a un funcionario para que hable con la ONGD, entonces eso no se ha dado” (ONGD, 2000).

De otro lado el 35% de los que afirman que existió concertación la califican como conveniente, lo hacen compartiendo la anterior idea, es decir, hubo espacio para la concertación, pero mediada por la existencia

del Plan de Desarrollo y del Plan de Acción. Por esta mediación que limitó las posibilidades de una concertación más sustantiva, califican la concertación como conveniente.

Estos resultados demuestran que con algunas existió concertación, al respecto el funcionario de la Secretaría lo corrobora manifestando lo siguiente:

Yo no digo que, con todas, con algunas si existió concertación para poder definir el modelo de intervención; como se iba a abordar la temática con la comunidad, con algunas lo hubo, pero no era generalidades (Funcionario, 2000).

Las ONGD debían presentar sus proyectos en las convocatorias que la Secretaría realizaba para entrar a concursar; es de esta manera como se puede explicar el alto grado de participación de las ONGD en la identificación, formulación, y evaluación de los proyectos que contrataron con la SBSGC. Como consideración final a este capítulo hay que señalar que la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria configuró un espacio de oportunidad política para aquellas ONGD que tenían un reconocimiento social fuerte para participar dentro de la gestión de la Secretaría, no con el rol principal de ser concertadoras sino más bien bajo la noción de contratación en términos de encontrar operadores y ejecutores de proyectos, proyectos que se encaminaran a cumplir en parte con lo propuesto en el Plan de Desarrollo y el Plan de Acción de la Secretaría.

## **Acerca de la identidad colectiva de las ONGD**

En términos generales, se nota que un porcentaje considerable de las ONGD contratadas en el periodo 1995-1997 por la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria conservan características institucionales idénticas, tanto en el capital cultural de sus miembros (profesionales) como en su estructura administrativa; pero no solo en estos sentidos, también encontramos una identidad fuerte en el tiempo de servicio social a la población a la cual atienden, igualmente en la cobertura territorial y en las áreas en que prestan sus servicios.

Sin embargo, pese a que conservan, en general los mismos intereses, no existe una articulación de relaciones entre ellas que le den consistencia e identidad como grupo, aunque cada una de forma particular, presente identidades colectivas internas fuertes.

Procali, gremio al cual pertenecen las ONGD encuestadas, cuenta lo que se vivió en ese momento:

Yo creo que en ese momento sería peligroso decir que las instituciones tenían identidad gremial,... porque hay un momento que se decide que Procali iba a estar de cara a la realidad, se le iba a dar un vuelco a Procali y ese proceso comienza en el 95 prácticamente con esa administración, (1995-1997) el primer año fue durísimo porque era la mitad del gremio creyendo en el modelo asistencialista y la otra mitad del gremio creyendo más en el modelo de desarrollo, más de incidencia en la política social, más en la construcción de lo público, más en el manejo de bienes públicos, o sea unos conceptualizadores y otros, unos asistencialistas (Pineda, 2000).

En la anterior opinión de la directora de Procali, se encuentra una de las razones fuertes para que no se diera una identidad como grupo social entre las ONGD, y es en resumidas cuentas por las diferentes

miradas que tenían sus agremiadas en ese momento frente al papel que debían cumplir al relacionarse con el Estado; igualmente, diferencias en la población a la que atendían y la forma de abordar su relación con la comunidad. Sin embargo, existió otro factor que incidió de manera importante para que no se construyera la identidad gremial la cual la se identifica en las palabras del funcionario de la Secretaría:

Si la identidad se refiere a que las ONGD entiendan que son un actor en la construcción de tejido social y en el desarrollo local del municipio, algunas tienen eso, algunas uno las percibe así, uno siente que ellas se preocupan por el desarrollo social y sus acciones están dirigidas a lograr capital social, pero no es la generalidad, cada una se ha convertido en una empresa con un fin lucrativo, una empresa privada, y no es que la empresa privada no pueda tener incidencia en el desarrollo local, pero, cuando las ONGD se constituyeron, se constituyeron con otro fin entonces están distorsionando su filosofía (Funcionario, 2000)<sup>16</sup>.

Y es que el mercado que se abre en la prestación de servicios sociales ha resquebrajado o quizá impedido la creación o consolidación de una identidad colectiva fuerte entre las ONGD de Cali que se vea reflejada en la solidaridad que se puedan prestar unas a otras. Las aseveraciones de las ONGD entrevistadas son contundentes, una de ellas señala:

(...) la cuestión de la competencia por recursos, la cuestión de los celos por espacios que se consideran como feudos, es decir hay mucha

---

<sup>16</sup> Entrevista con un funcionario de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. Santiago de Cali, 2000 - Por petición del informante se reserva divulgar el nombre y el cargo dentro de la institución.

prepotencia, también a veces desconocimiento de lo que hacen las otras ONGD (ONGD, 2000)<sup>17</sup>.

Al parecer las siguientes palabras resumen mejor las dos tendencias fuertes que no permiten o por lo menos hacen difícil construir una solidaridad fuerte entre las ONGD:

Yo pienso que hay dos cosas, una porque hay múltiples temas para trabajar, muchas miradas para hacerlo, entonces uno puede identificarse frente a un propósito común pero la forma de asumirlo es distinta. Esa es una cosa, y la otra es la competencia por recursos, allí hay también una dificultad muy grande porque si estás compitiendo por recursos no te interesa ser amigo de otras que te puedan quitar esa posibilidad (ONGD, 2000).

El 100% de las ONGD encuestadas ratifican esta realidad, pues su opinión de acuerdo con la experiencia vivida y otras que les ha tocado ser testigos, les permite aseverar sin lugar a duda que en el mundo de las ONG se carece de solidaridad, aunque un 25% de ellas cree que esta falta de solidaridad es parcial por la existencia de lazos afectivos de amistad o simpatía entre algunas ONGD. El 70% de las ONGD afirman que la falta de solidaridad entre las ONG es causada por la competencia al querer contratar con el Estado; en segundo renglón de importancia según los resultados de la encuesta, es la falta de una visión global por parte de cada una de las ONG. Evidentemente esta condición de competencia en el mercado de prestación de servicios sociales afectó y afecta el papel que las ONGD cumplieron y pueden cumplir al relacionarse contractualmente con el Estado, el 100% de las ONGD así lo creen.

---

<sup>17</sup> Entrevista con Director de una ONGD. Santiago de Cali, 2000 -Por petición de los informantes se reserva divulgar el nombre de la persona entrevistada y de la institución al cual pertenecen-

El 60% considera que esta falta de solidaridad trae como consecuencia, que las ONGD al contratar con el Estado se presentan con una actitud débil, no defienden sus principios y con poca autonomía ante el Estado, un 20% aparte de la actitud débil, considera que la competencia y la falta de solidaridad en el gremio genera que cada vez más las ONGD se preocupen y destinen la mayor parte de sus energías a competir y se olviden o descuiden su objeto social como carta de presentación hacia el Estado causando de paso que se dupliquen esfuerzos.

## **Conclusión**

El objetivo del artículo es determinar cuál fue el tipo o los tipos de participación que tuvieron las ONGD en la gestión de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria de la ciudad de Cali; consecuentemente se puede mencionar que los objetivos específicos eran determinar si en esta Secretaría existió un ambiente político institucional favorable para las ONGD y por último, si existió una identidad colectiva sólida entre las ONG, además, cuáles fueron las principales razones que las motivaron a trabajar con el Estado.

Sobre el primer objetivo específico se encontró que las razones que esgrime la Secretaría para la contratación de ONG, sustantivamente, son similares a las que enmarcan la tendencia de reforma estatal a nivel latinoamericano; es decir un Estado que no le interesa ser ejecutor de políticas y adopta la posición de ser facilitador y financiador de la misma. Con esta actitud busca resolver costos que surgen en torno a la relación laboral, ya que cuando se contrata con una ONGD “no se genera una relación contractual que suponga un vínculo estable de duración indeterminada, pagos cesantías y demás aspectos ligados a la relación laboral” de esta manera se garantiza la ejecución de una Política Pública por un actor especializado.

Un Estado que concibe el desarrollo social y económico con la participación de otros actores sociales, entre ellos las ONGD, es consciente que necesita concertar para aunar esfuerzos en torno a un fin común. Sin embargo, los resultados también demuestran que en el caso de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria no se puede hablar de que toda esta relación y experiencia se enmarque en una política estatal, fue más bien, producto de una política del gobierno. La Secretaría abrió una serie de espacios con la ayuda de Procali con la intención principal de que las ONG en general participaran más como ejecutoras y operadoras y menos como actores participantes incidentes en la construcción de políticas estatales.

A tono con las demandas de este modelo de Estado, la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria encontró en las ONGD que contrataron con ella, a las organizaciones que requería para adelantar su gestión, gracias a sus características: ONGD sin ánimo de lucro, que atienden en su mayoría a toda la población de los grupos vulnerables con una posición no asistencialista pero, sumergidas en un ambiente de competencia y celos institucionales el cual carece de solidaridad, de una visión unificada del papel que debían cumplir al relacionarse con el Estado.

Sobre el segundo objetivo específico, la identidad colectiva, se encuentra que las ONGD individualmente son fuertes en su identidad y solidaridad interna, pero en su conjunto, como agremiadas, presentan diferentes objetivos y motivos para relacionarse con la Secretaría, pese a que conservan rasgos institucionales muy similares unas con otras. Todo lo anterior influyó para que las ONGDs contratadas tuvieran varios tipos de participación.

La primera que la podemos clasificar, en la cual las ONGD tuvieron la oportunidad de concertar es la de participación sustantiva. El 45% de las entidades encuestadas creen que las ONGD fueron contratadas para

construir y ejecutar mediante el diálogo y la concertación las líneas de acción y/o proyectos de la Secretaría. Pero aquí hay que aclarar dos niveles de concertación, el primero en que las ONGD tuvieron la oportunidad de incidir en el diseño de políticas y programas para los grupos vulnerables el cual fue un grupo muy pequeño; este grupo logró incidir en políticas y programas puntuales gracias a una identidad colectiva interna fuerte, por tener un reconocimiento social y experticia sobre el tema importante, por ser institucionalmente igualmente fuertes tanto en su parte administrativa como profesional, en comparación de otras ONGD.

El espacio de diálogo, entre las dos partes, se convirtió en otra forma de concertación, en torno a la presentación y aprobación de proyectos; en algunos casos presentados por las ONGD y en otros por la convocatoria llevada a cabo por la Secretaría. Este espacio que más bien fue un espacio de negociación, y no de construir de manera conceptual, metodológica y evaluativa los programas de intervención, solo surgía cuando la situación lo ameritaba, es decir cuando había dudas sobre la contratación y/o entre otros puntos, la población a beneficiar.

Otro tipo de participación fue la formal y/o instrumental. Para el 50% de las entidades encuestadas, las ONGD fueron instituciones contratadas para que llevaran a cabo las directrices o políticas que se impulsaron desde la administración.

Este tipo de participación surge por la combinación de varios factores; en primer lugar, el mercado abierto de prestación de servicios sociales, es decir la competencia entre las ONGD para contratar con el Estado, en segundo lugar, la existencia de que muchas ONGD estuvieran de acuerdo con las líneas de acción de la Secretaría; en este sentido optaron abiertamente en ser ejecutoras de dichos programas.

En tercer lugar, el principal interés de algunas ONGD era relacionarse con la Secretaría por intereses económicos; por ello su principal interés no iba más allá de ser ejecutoras de programas mediante proyectos; y en cuarto y último lugar el principal interés de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria era contratar ONG para que ejecutaran proyectos mediante la contratación.

## **Referencias bibliográficas**

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. (1995). *Plan de desarrollo Municipal*. Cali: Alcaldía Municipal de Cali.

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. (1997). *Revista el Rostro Social de Santiago de Cali*. Cali: Alcaldía Municipal.

Assies, W.; Calderón, M. A. y Salman, T., “Ciudadanía, cultura política y reforma del estado en América Latina” en *América Latina Hoy* (32), 2002, pp. 55-90.

Bolívar, I.; Posada, A. y Segura, R., “El papel de las ONG en la sociedad civil: la construcción de lo público” en *Controversia* n°170, 1997, pp. 57-97.

Bresser Pereira, L. C., “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control” en Acuña, C., *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007, pp. 259-294.

Cairns, A. y Cynthia, W. (1985). *Constitutionalism, Citizenship, and Society in Canada*, Toronto: University of Toronto Press.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y representación social*, Santiago de Chile CentroLatinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD.

Funcionario, F. d. (24 de Noviembre de 2000). Entrevista sobre el papel de las ONGD en la contratación con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. (L. c. Granja Escobar, Entrevistador).

Kymlicka, W. y Norman, W., “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía” en *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, No. 3, 1997, pp. 5-40.

Londoño, J. F. y Bernal, J. (1997). *Balance del proceso de descentralización*. Bogotá, Colombia: Ministerio del interior.

Montero, M. (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria*, , Buenos Aires: Paidós.

ONGD, E. c. (26 de Noviembre de 2000). Entrevista con Director de ONGD sobre el papel que cumplieron en la contratación con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. (L. C. Granja escobar, Entrevistador).

Ortiz Leroux, S., “Sociedad civil sin Estado: una mirada desde la nueva gobernanza” en SAHUÍ, A. (2009), *Gobernanza y sociedad civil, reto democráticos*. Ed. Coyoacán, México DF.

Pineda, M. (1998). *Descripción y análisis de los procesos de concertación, contratación y gestión de las ONGs, con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria del Municipio de Santiago de Cali*. Cali: Procali.

Pineda, M. (4 de Noviembre de 2000). Entrevista sobre el papel de las ONGD en la contratación con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. (L. C. Granja Escobar, Entrevistador).

Sahuí, A., *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, (2009) Ed. Coyoacán, México DF.

Vargas, H. y Toro, J. B. (1992). *Acerca de la naturaleza y evolución de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en Colombia. Bases para la comprensión del fenómeno*. Bogotá, Colombia: Fundación social.

Velásquez, F. (1998). *Ciudad y Participación*. Cali: Universidad del Valle.

Velásquez, F., “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil”. En: Bresser, L. C.; Y Cunill Grau, N. (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Paidós pp. 257-271.

Velásquez, F., “Los Horizontes de la descentralización en Colombia” en *Revista Foro*, n° 29, 1996, pp. 40-59.

## POLÍTICA PÚBLICA, JUSTICIAS Y NECESIDADES. APROXIMACIONES DESDE EL ABORDAJE DEL EMBARAZO A EDADES TEMPRANAS

Public policy, justice and needs. Approaches from the early pregnancy approach

Mónica De Martino-Bermúdez\*

<https://orcid.org/0000-0002-1586-6531>

### Resumen

El presente capítulo aborda la política pública como una respuesta organizada del Estado con relación a necesidades sentidas por la población, basada en un sentido ético de la acción política, entendida como la actividad mancomunada de los que sienten tales necesidades. Entendemos que la política pública es colocada como un horizonte límite

\* Universidad de la República.  
Montevideo, Uruguay

✉ [monica.demartino@cienciassociales.edu.uy](mailto:monica.demartino@cienciassociales.edu.uy)

### Cita este capítulo

---

De Martino-Bermúdez, M. (2020). Política pública, justicias y necesidades. Aproximaciones desde el abordaje del embarazo a edades tempranas. En: Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas* (pp. 135-172). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

en el análisis, lo que no permite profundizar en la calidad de la justicia y los bienes jurídicos a defender. Por tanto, este capítulo reclama un análisis y reflexión, por parte de las profesiones asistenciales, que vaya más allá de los límites de una política o programa concreto accediendo a las necesidades sentidas por los afectados y sus formas de organización socio-política, de tal manera la justicia aparecería como un nuevo horizonte reflexivo que hasta ahora no se presenta con claridad. Para estas reflexiones nos servimos de la investigación *Visibilizando la Paternidad Adolescente en Contextos de Pobreza*, financiada por la Comisión Sectorial de Investigaciones Científicas de la Universidad de la República, especialmente de las entrevistas realizadas a técnicos que trabajan en torno al embarazo a edades tempranas.

## **Palabras Claves**

Política Pública; Justicias; Necesidades; Embarazo a edades tempranas.

## **Abstract**

This chapter deals with public policy as an organized response of the state in relation to needs felt by the population, based on an ethical sense of political action, understood as the joint activity of those who feel such needs. We understand that public policy is placed as a limit horizon in the analysis, which does not allow to deepen the quality of justice and legal assets to defend. Therefore, this article demands an analysis and reflection, by the care professions, that goes beyond the limits of a specific policy or program accessing the needs felt by those affected and their forms of socio-political organization, of such in this way justice would appear as a new reflective horizon that until now is not presented clearly. For these reflections we use research *Visiting Teen Paternity in Contexts of Poverty*, funded by the Sectorial Commission of Scientific Research of the University of the Republic, especially interviews conducted with technicians who work around pregnancy at an early age.

## Keywords

Public politics; Justices; Needs; Pregnancy at an early age.

## Introducción

Hace tiempo que nos preocupan – y ocupan académicamente – algunas cuestiones relativas a cómo son problematizadas las políticas públicas. Tales preocupaciones son aún mayores cuando intentamos delinear alguna respuesta amparada desde una perspectiva crítica. En primer lugar nos preguntamos: ¿por qué nos hemos colocado ese tope de reflexión? Es decir, ¿por qué sólo analizar o cuestionar a las políticas públicas? Proponemos, antes que nada, pensar en primer lugar la democracia, palabra que junto con derechos, igualdad y equidad conforman una articulación conceptual propia de agentes políticos y profesionales y que, en su conjunto, nos hablan de lo que debería ser la naturaleza y configuración fáctica de toda política pública.

Una democracia consolidada, aún en sentido amplio y discursivo, es aquella que se basa en la participación de la sociedad civil organizada y no solamente en cuerpos tecnocráticos, burocráticos y en elencos partidarios. Es aquella que no solo refiere a la administración de lo económico y lo social o, en otras palabras, una democracia para la cual la política no se limita a la administración de la cuestión pública tomando como casi único referente a la Constitución y al cuerpo de normas legisladas (Baratta, 1995). La democracia y la política serían algo meramente virtual y poco virtuoso si solo retoman el “contrato social” desde una perspectiva formal o meramente estática, en palabras de Agnes Heller (1994). De ser así, por elevación, lo que sería formal y estático sería el profundo sentido de justicia que debe alimentar el proyecto ético-político – y no meramente económico – de la vida nacional. Toda respuesta política a un problema considerado como tal para la sociedad en cuestión, debería ser una respuesta pública organizada a partir de la participación de los afectados y los que poseen

la experticia adecuada, en torno a valores considerados respetables por la sociedad en conjunto (igualdad, libertad, etc. colocando éstos a modo de ejemplo). Estos componentes definen para nosotros una política pública, reflexionando desde la filosofía política, especialmente, especialmente aquella aportada por Heller (1994).

Si democracia y política, tanto como ejercicio político como política pública, poco virtuosa se basan en una “justicia formal” o “estática” debemos aclarar en qué consisten. Heller (1994) coloca una metáfora interesante: pensamos en la habitual representación artística de la Justicia: una mujer con ojos vendados con una balanza en sus manos. Pero acaso: ¿esta expresión no representa a una justicia que no ve lo que ha sucedido, quién ha cometido un acto injusto, en qué circunstancias sociales? Acaso, la justicia para ser justa no debe ver, observar, conocer a los involucrados y sus circunstancias? ¿La justicia no debería tener sus ojos abiertos para poder discriminar si un acto injusto no se ha realizado en aras de un principio justo, de un valor supremo? La justicia formal habla de la aplicación de una norma en una situación social compleja, muchas veces no conocida en profundidad. La justicia estática aplica una norma en función de un acto y no en función de un contexto socio-político y menos de un contexto relacional y del mundo interior (psico-social) de quien comete el acto. En segundo lugar, retomando a Baratta (1995, p. 14) ese proyecto ético-político de sociedad no debe adoptar la estructura económica, social o jurídica de una sociedad como una forma ya formada “inamovible” (*forma formata*, en palabras de Castoriadis, citado por el autor) sino como un momento instituyente, creativo, que no reproduce solo lo existente. Un proyecto político, jurídico, ético-político dinámico que coloca en constante revisión y redefinición las relaciones sociales, “el contrato” social, donde no solo los políticos y sus respaldos tecnocráticos son sujetos de la política sino todos los ciudadanos, portadores de necesidades reales. De esa manera la democracia, expresada en políticas concretas, sería “entendida como la auto-organización de la respuesta pública a las necesidades reales de sus portadores” (Baratta: 1995, p. 14) Y esa auto-organización

debe apelar, concretar la participación de la sociedad civil en la gestión de las cuestiones públicas. Solo de esa manera los derechos de los diversos derechohabientes, podrá ser afirmados, realizados, concretizados.

Llama la atención la existencia de cierta sintonía entre los aportes de Barratta (1995) y Heller (1994). El primero con su definición de democracia y sus críticas a la política mezquina, habla de ese proyecto político dinámico. Cuando Heller (1994) analiza históricamente los significados de la justicia, indica la existencia de un sentido de justicia – que hace a aquel proyecto colectivo – que denomina dinámico. ¿En qué consiste? En las normas jurídicas puestas en acción, donde puede ser cuestionada la “justicia” de la norma. En la aplicación y el debate en torno al cuerpo normativo se desencadenan conflictos de índole moral y socio-político, entre individuos, grupos e instituciones, en torno a lo que se considera moral, justo e injusto. Sería la “justicia” vivida, aplicada, replicada, conflictivamente, revisándose a sí mismas, revisadas por los otros, cuestionadas, incluso, a partir de las diferentes apreciaciones en torno a los valores que debe garantizar la justicia (Heller, 1994, p. 172 y ss.). Una justicia que resuena y es campo de debate también en sus expresiones más concretas como el de la política pública. Como señala la autora, en ese sentido de justicia dinámica se abre un abanico de conflictos sociales y políticos que giran en torno a la cuestión de la justicia y la injusticia (Heller, 1994, p. 18).

Tal vez, un ejemplo claro de “justicia formal” sea la reconocida aplicación de dobles estándares en el campo de la política penal y también un claro ejemplo de justicia dinámica sean los debates en torno de ellos. El concepto de justicia formal tiene correlatos en cuanto a procedimientos. Uno de ellos es justamente la aplicación de dobles estándares. Si se juzga severamente a un determinado grupo e indulgentemente a otro frente a una misma acción, forma de conducta o padecimiento, este acto es injusto. Esta incongruencia se denomina aplicación de dobles estándares y se atribuye a un sesgo social e ideológico (Heller, 1994, p. 21). Y este

concepto de dobles estándares se aplica perfectamente al campo de la infancia, adolescencia y género. Con ello vivimos y sobre ello debatimos. Pensemos en las reivindicaciones del movimiento feministas: “A igual tarea, igual remuneración”; pensemos en el pedido de protección ante la violencia contra la mujer, que coloca en duda la capacidad estatal y democrática de proteger a mujeres y niños que atraviesan tales situaciones. Pensemos en la madre, siempre madre y en el padre que optar por serlo y se naturaliza su falta de responsabilidad ante sus hijos. Pensemos en el embarazo adolescente considerado como error, problema o condena, según la clase social de los progenitores. Y tales ejemplos, históricamente, nos demuestran la existencia de dobles estándares con los que mujeres y niñas hemos aprendido a vivir y convivir. Todo ello constituye un orden social que “(...) afecta tanto a hombres como mujeres, ya que limita las oportunidades de los varones de participar en la vida familiar y la crianza de los hijos y disminuye los beneficios de salud y comunicación de la mujer” (UNICEF, 1998, p. 52).

Por tanto, en la materia amplia de género, familia y generaciones, los dobles estándares nos hablan por un lado de esa justicia meramente formal, pero también de la necesidad de una justicia dinámica que permita este tipo de cuestionamiento. Lamentablemente, tal tipo de justicia ha sido percibida con fuerza en el campo de los feminismos, no así en el de la niñez y adolescencia, pues el mundo adulto se ha investido como interlocutor válido y porque la infancia no reditúa políticamente (De Martino, 2012).

## **Algunas notas sobre la transformación de las políticas públicas en el capitalismo tardío**

La justicia estática/formal y aquella otra dinámica acompañan también las diversas transformaciones, ya sean éstas de índole económica, política o socio-cultural, que atraviesan el capitalismo tardío, están determinadas

y mediadas por las profundas mutaciones que se visualizan el conjunto de la vida social. Constituyen ejes centrales de estas transformaciones los cambios que desde la crisis de la década del setenta se vienen procesando a nivel mundial tanto en el padrón de acumulación, como en la forma de regulación social (Harvey, 1992). A modo de ejemplo, una de tales transformaciones que nuestros lectores conocen ha sido una profunda desarticulación de los antiguos formatos de las políticas pública a través de transformaciones que afectan las orientaciones, pero también los mecanismos responsables de la regulación y la instrumentación de un vasto conjunto de servicios sociales (Midaglia, 1998). Se ha observado una transición de modelos de protección social universales y centralizados hacia otros de naturaleza residual (Titmuss, 1981). Es decir, de políticas universales a otro tipo de políticas y programas destinados a categorías y grupos en situaciones de riesgo o marginalidad social (Midaglia, 1998). Tres conceptos fueron básicos para procesar este direccionamiento: pobreza, familia y riesgo (Midaglia, 1998). Estos fueron los conceptos que alimentaron la definición de poblaciones objetivos y la focalización estricta de la financiación y atención técnica. Pero, la familia continúa siendo el centro de la intervención social, en aquellos programas asistenciales considerados sustantivos. Esta actitud de privilegiar a la familia y al territorio en el actual momento histórico puede ser considerada un tanto paradójal. Las familias, conformadas históricamente como entidad privada, íntima, o refugio ante un mundo competitivo y complejo, y concebida como matriz de identidad social y como sustento de vínculos sociales primarios y básicos, hoy es colocada en el centro de las preocupaciones de la sociedad (De Martino, 2001) Pero, en general, en el amplio espectro de las políticas públicas, la familia es abordada como “responsable” pero no como “locus” generador de ciudadanía o como “locus de ciudadanía.” Parecería ser vista como “lugar de encuentro de “derechos individuales”, definidos de manera liberal (De Martino, 2014).

En este contexto, familias y territorio asumen otras expresiones. La primera como unidad que debe resolver problemas derivados de la estructura social

o del déficit de socialización de sus miembros o acompañar las directrices técnicas otorgadas a los diferentes miembros como “individuos”. El segundo, como sucedáneo empobrecido de lo que en algún momento se definió como “comunidad “. No es lo que es “en común” a un grupo de individuos, sino como territorio (espacio) de “anclaje” tanto de un set de políticas focalizadas como de una burocracia móvil. Es un territorio politizado formalmente, desde el Estado, es decir, un “territorio estatizado” y no una comunidad politizada por la historia de la propia comunidad. (De Martino, 2001; 2014; Miotto, Campos y Carloto, 2015).

De acuerdo a investigaciones que hemos realizado con respaldo de la Comisión Sectorial de Investigaciones Científicas, podemos indicar que bajo los gobiernos de izquierda o progresistas, si bien los énfasis han sido atenuados, no existen mayores rupturas en términos ideo-políticos, respecto a la naturaleza y diseño de las políticas sociales, desde la apertura democrática. Nos enfrentamos a políticas que tratan de atenuar las oportunidades al nacer y que no apuestan a la integración social, como veremos posteriormente. Todo ello sin desmerecer los resultados obtenidos en descenso de la pobreza e indigencia, aunque se ha logrado básicamente a través de políticas de transferencia de renta con bajo impacto en la redistribución de la renta (De Martino, 2014).

Esta nueva configuración de políticas públicas se expresa también en un nuevo conjunto de relaciones políticas y sociales a nivel nacional e internacional, que afectan el conjunto de la vida social en sus múltiples dimensiones y se expresan concretamente en el nuevo reordenamiento de fuerzas políticas, así como también en los cambios en el rol y funciones del Estado a partir de los programas de reforma y de las nuevas asociaciones o coaliciones de las fuerzas políticas y económicas plasmadas en los Organismos Financieros Internacionales, que actúan ya no sólo en el campo político - económico sino también en el político-social como referentes y diseñadores de políticas públicas. Desde este punto de vista, la mayor complejidad de los procesos de sociabilidad y

de las relaciones sociales necesariamente involucran y deben posibilitar la constitución de individualidades crecientemente articuladas, capaces de desarrollar y efectivizar prácticas sociales cada vez más complejas y mediadas. Totalidad y producción/reproducción social parecería que se reducen a procesos de individuación y de acción de individuos riesgófílos, permítaseme el neologismo, esto es, individuos considerados como productos y productores de “riesgos”. En términos de *orientaciones ideopolíticas* es interesante analizar estas mutaciones apenas reseñadas por ser ya conocidas, a partir de *sus sustentos políticos-técnicos* retomando a Dubet (2011, 2015). De acuerdo al autor, el Estado de Bienestar, sin entrar a discutir tal concepto, se ha caracterizado en sus diversas expresiones, en políticas universales basadas en un paradigma de la integración (de las clases) apostando para ello a lograr la *igualdad de posiciones* (la menor distancia o diferencia posibles entre clases.) No quiere decir esto que lo haya logrado, pero el “contrato institucional” apuntaba a disminuir las diferencias sociales (entiéndase de clases), material y culturalmente a partir del concepto de igualdad. Las transformaciones en el capitalismo tardío, caracterizado por una política liberal, poseen un formato característico de políticas sociales que refiere a su focalización en problemáticas específicas, asociadas a tramos etarios; acceso a trabajo, salud y educación por parte de grupos pobres, etc. Estas políticas apuntan, como se desprende de muchos documentos, a *igualar las condiciones de partida*, (es decir, al momento de nacer, por ende de clases) Es decir, a igualar las oportunidades diversas a las que se accede el individuo de acuerdo a la posición social en la que nace. No apunta a mejorar las condiciones que dependen de una posición en la estructura social (integración) sino a tratar de igualar las diferencias existentes para que luego cada individuo pueda o no aprovecharlas o hacerlas rendir, en términos de ser “parte de” (cohesión). En el primer caso, la sociedad, a partir de sus matrices de protección social, apostaba a una mayor igualdad o proximidad entre las clases sociales, lo que obviamente iguala las oportunidades también. Por tanto, se apostaba a la integración y a un set de prestaciones universales, en el marco de una sociedad

“aseguradora”, donde los riesgos y sus costos eran colectivizados. Estamos hablando del Estado de Bienestar (Castel, 1999). En el segundo caso, hablamos de un programa institucional, que habla de una igualdad entendida como “similitud” de las oportunidades al nacer, dando énfasis entonces a políticas focalizadas que permitirían “disminuir” el déficit de oportunidades de partida de las clases desposeídas. La sociedad, entonces, pretende aumentar la cohesión social, en lugar de la igualdad. El aumentar la cohesión social, aportando a la igualdad en las oportunidades de estudio, trabajo, etc. hace que sea el propio individuo el gestor de su inserción futura en la sociedad. No podemos pues, imputar sesgo alguno de integración a este formato de políticas, pues ya no tratan de igualar posiciones sociales o hacerlas cercanas, sino que los individuos “hablen”, “piense”, “actúen” de manera mínimamente similar o parecida en torno a ciertos ítems (trabajo, educación, sociedad, etc.). O sea, lo que se pretende discursivamente es garantizar una cohesión básica entendida como cierto grado de pertenencia mínima a la sociedad. Continuando con el autor, podemos decir que si el programa de la integración caracterizó el ideario de las profesiones asistenciales ordenadas en burocracias estatales con un *ethos* común, el ideario de la cohesión alimenta actualmente el diseño de la matriz de protección pero no hace parte del ideario político – técnico de los colectivos profesionales. En Uruguay ello es así, de acuerdo a diversos documentos estrictamente disciplinarios, como el Código de Ética de la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay.

Teóricamente, la apuesta política a disminuir el déficit en “la situación de partida” deja al individuo y a las familias pobres, al amparo de sus “posibilidades” a futuro cuando ya la partida o el inicio esté jugado. Políticamente y a nivel presupuestal, si se han otorgado “oportunidades” más homogéneas, dependerá del individuo o de la familia, el poder administrarlas adecuadamente y lograr individualmente avances en su cohesión social. Como bien lo dicen diversos autores que analizan tales temáticas, en este capitalismo tardío, a problemas estructurales

se otorgan respuestas individuales o biográficas (Castel, 1986; 1999; Dubet, 2011, 2015; Bauman, 1999, 2003a, 2003b).

Esta disrupción entre de “procesos biográficos” vs. “escenarios estructurales” a partir de dispositivos focalizados y que apuesta a intervenciones profesionales de corta duración y “en crisis”, pone en juego cotidianamente el acervo teórico- práctico de las profesiones asistenciales, colocando el peligro de “naturalizar” las problemáticas familiares asociándolas unívocamente a la pobreza. Es decir, parecería que las familias son sustraídas, junto a la pobreza, de un universo científico, campo científico indispensable para pensarlas y pensarlas para intervenir con sustento, eficiencia e intencionalidad emancipatoria (De Martino, 2001; 2014).

## **Políticas Públicas, Género y Familias**

Pero consideramos importante analizar estos tópicos en el campo específico que nos interesa, aproximándonos, en un principio, desde los conceptos de familias y género. Para ello nos amparamos en (Stolcke, 1999, p. 19) que nos indica que tanto género como parentesco se construyen mutuamente dentro de un contexto sociopolítico más amplio. ¿Pero cómo asumir ese contexto más amplio en términos no sólo sexuados? Gayle Rubin, en artículo original de 1975, nos ha enseñado un concepto que puede articular este complejo societal capitalista, desigual desde toda perspectiva. Ese concepto que permite una mirada de género sobre la dinámica capitalista es el sistema sexo/género, definido de tal manera: *“El conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad en productos de la actividad humana, y en la cual se satisfacen las necesidades humanas transformadas”* (Rubin, 1996, p. 37). La autora ha indicado que ese sistema es *“sede de la opresión de las mujeres, las minorías sexuales y algunos aspectos de la personalidad humana de los individuos”* (Rubin, 1996, p. 37). ¿Qué significa sexualidad transformada

en productos de la actividad humana? La primera imagen que viene a nuestra mente son los hijos. En este caso, las parejas adolescentes, con sus niños, sus formas de crianza, el trabajo que deben desarrollar en torno a ellos (comida, limpieza, baños, juegos) (Parrini, 1999). Pero también ser una mujer acorde a lo socialmente esperado es un producto de la sexualidad culturalmente elaborada. Ídem respecto a un hombre que se considera tal desde la perspectiva de la masculinidad hegemónica. Ejemplos simples que permiten analizar lo privado con sus expresiones públicas. Otro ejemplo es analizar la forma cómo, económicamente se segregan los mercados también en torno a las diversas formas que asumen los productos de las sexualidades en tanto necesidades de consumo. A modo de ejemplo: mercado de productos para niños, para niñas; turismo y mercados para población LGTB, etc. Por tanto, podríamos señalar que si las actuales metas de las políticas públicas apuntan a la cohesión y no a la integración, también eso se expresa en términos de género. Es decir, las políticas altamente focalizadas aún poseen una débil perspectiva de género y la supuesta “igualdad de oportunidades” que dicen subrayar, no lo hacen desde una perspectiva de género. Pensemos en la lentitud que guía la aplicación del Sistema Nacional de Cuidados, por ejemplo. Fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de muchísimas mujeres dedicadas al cuidado, es una política que parecería no tener la envergadura necesaria, en términos de aplicación práctica.

Diversa bibliografía indica la relevancia, al menos discursiva, que asumen las familias a la hora del diseño y aplicación de diversas políticas y programas sociales. En estos procesos las familias son agentes presentes y para nada ajenos. Como las familias y el género hacen parte del mundo – real y simbólico – de todas las personas y está atravesada por valores morales, religiosos e ideológicos, parecería ser que las propias familias están asentadas sobre bases comunes. Bases comunes ligadas a relaciones parentales (consanguíneas) o de alianza (matrimonio). En otras palabras, existe una fuerte tendencia a pensarla y abordarla como un grupo natural, con un fuerte sustento

biológico. En consecuencia, también las relaciones que se entretienen en torno a ella fueron o son consideradas como naturales y en función de ello enaltecidas. Por ejemplo, el amor materno, el amor paterno, el amor filial, el ser hombre, el ser mujer. Parecería que nada más ajeno al sistema sexo/género que esta entidad formada sólidamente en el “amor”.

Tal vez el máximo exponente contemporáneo de la “naturalización” de la familia y del género sean Talcott Parsons y Bales (1955) básicamente en dos aspectos: (i) su abordaje teórico de la familia amparado básicamente en una estructura nuclear y subrayando su carácter de subsistema responsable, en última instancia, de la transmisión de los valores máximos de la sociedad;; (ii) la definición tradicional de los géneros y el papel también tradicional asociado a cada uno de ellos; (iii) su interés y acciones políticas concretas en términos de intervenciones técnicas sobre las familias en el contexto del Welfare State norteamericano. Interés que apuntaba a normalizar e “higienizar” los vínculos familiares, como veremos posteriormente; (iv) en función de lo anterior, podríamos decir que se trataba de una familia altamente sexualizada, cercada por el sexo.

La tendencia ampliamente difundida de pensar la familia como grupo natural, articulado básicamente sobre el sustento biológico de todo ser humano – consanguinidad- filiación –alianza – hace necesario como dice (Durham, 1983, p. 31) : *disolver sua aparência de naturalidade, percebendo-a como criação humana mutável*” Su muerte ha sido tantas veces anunciada, pero continúa viva, plástica y atravesando “*A tendência da burguesia a “naturalizar” e assim “universalizar” aquelas instituições que asseguram sua própria perpetuação, entre elas o casamento, a família e a divisão sexual do trabalho*” (Stolke, 1993, p. 64). Por tanto, desnaturalizar la familia implica desnaturalizar el orden social y entenderlo como un sistema sexo/género, esto es, entenderlo como totalidad que también debe ser analizada a partir de tales mediaciones. No puede explicarse la división del trabajo sino la entendemos también como sexualmente organizada.

Esto toma relevancia al hablar de las familias de adolescentes, las que ellos forman a partir de la filiación, ya que todo es esporádico, frágil, sin sustentos sólidos, como lo es la adolescencia misma. Nunca más de recibo utilizar el término “arreglos afectivo-sexuales” que propusimos hace ya varios años, a la hora de hablar de las familias que estos adolescentes forman. Nucleares o extendidas; con uno o dos núcleos familiares; con maternidades o paternidades tuteladas por el mundo adulto; con nuevas parejas o compañeros/as cuando la pareja conyugal se separa, en fin. Formas familiares que por su plasticidad asumen diversas formas y dinámicas. De allí la necesidad de un término que no asocie estos núcleos afectivos en el modelo idealizado de familia. Pensemos en “arreglos afectivos-sexuales” que no dejan de ser arreglos humanos donde se entreteje el afecto y la sexualidad, además donde se comparte cotidianamente la vida o parte de ella.

En definitiva y retomando párrafos iniciales, a la hora de pensar las políticas públicas sobre el tema, ¿son estos conceptos de articulación, desnaturalización, diversidad, derechos, sistema sexo/género, respeto a los diversos productos en que se materializa la sexualidad, los que deben guiar una justicia dinámica que rompa con los esquemas dicotómicos de la justicia formal: hombre/mujer; fuerte/débil; heterosexualidad/homosexualidad, etc.

## **Modelizando políticas públicas dirigidas al embarazo a edades tempranas**

Apelar a la diversidad, al reconocimiento pero también a la distribución de renta (Fraser, 1997) para “reducir” las distancias entre clases, son premisas de las que políticas públicas deben partir. Sumado a esto deben reconocer que la familia no puede ser abordada como una entidad social aislada en la medida en que ya desde los Siglos VXIII y XIX diversos autores la han analizado en la conformación socio-histórica de su tiempo y

con relación a aspectos tales como la política en general, la contradicción capital-trabajo y su función como elemento que habilitó/ta la integración y/o la cohesión social, por ejemplo (Cichelli, 1999).

En el material empírico recolectado, al hablar de la intencionalidad de la política pública en este tema, resalta la tensión entre la promoción o la prevención como objetivo perseguido. Estas dos posiciones no se oponen radicalmente al pensar la intervención: acompañamiento socio-educativo y prevención no se presentan como mutuamente excluyentes. Sí son señaladas por los técnicos entrevistados, como referentes de posturas teóricamente diferentes a la hora de problematizar o no el embarazo en la adolescencia. En general, en las entrevistas se plantean los dos tipos de intervención como complementarios. Se indica sobre la ausencia de un trabajo preventivo o sobre las dificultades para realizarlo. Y se hace mención a diversas formas de acompañamiento, más allá que los objetivos y metas institucionales no habiliten el abordaje del tema. La dicotomía acompañamiento o prevención señalada por Varela y López (2015) en nuestro país, no se presenta con claridad en las entrevistas realizadas, lo que sí se indica es que no se trabaja en prevención dada las limitaciones de las políticas públicas al respecto. El énfasis es colocado en el acompañamiento, por las experiencias e iniciativas concretas de los operadores entrevistados. Y la prevención si bien puede indicar una lógica del problema, al decir de una de las entrevistadas, muchas veces es asumida como prevención en situaciones concretas y particulares. Es decir, no como prevención en grupos poblacionales definidos estratégicamente. Por tanto, los equipos entrevistados, excepto uno de los técnicos, no coloca en oposición acompañamiento/prevención, sino que las perciben como estrategias complementarias de acción.

Por otra parte, para el trabajo concreto con parejas adolescentes, uno de los técnicos deja pistas sobre la naturaleza del embarazo como oportunidad para reconstruir, a veces mínimamente, ciertas trayectorias vitales.

Desde la psicología perinatal tenemos que reconocer que el embarazo y el puerperio, tanto para la mujer como para el hombre, son momentos de modificaciones, de cambios, es como un periodo fermental a nivel psíquico, para construir cosas novedosas, para construir una historia novedosa, es una oportunidad pero en los adolescente en general no solo es oportunidad, necesita acompañamiento (Técnico/a).

Las limitantes de ambas estrategias son indicadas de la siguiente manera:

Con el embarazo, así se instala también nuestro trabajo. No se trabaja en prevención. Se habla mucho de sexualidad, de embarazo, de interrupción del embarazo, pero no hay un trabajo en profundidad (Técnico/a).

Del mismo modo, las técnicas de cercanías, propias del acompañamiento, son observadas de la siguiente manera:

El problema es que, en general, con las familias uno tendría que trabajar cuerpo a cuerpo y no unos meses. Pero eso no es lo que se piensa, que no es sólo darle como herramienta que vaya, que consiga sino después que consiga algo como una prestación {refiere a una prestación económica} ...hay que sostener (Técnico/a).

El resumen de lo que se hace y se aspira es realizado de manera contundente por un técnico: El tema es que estamos haciendo lo que podemos y no lo que debemos.

Clara definición de la naturaleza de la política pública en el tema y el concepto de justicia que incorpora. Pero lo cierto es que puede percibirse una estrategia no explícita donde el “logro” de la política pública sería el “no embarazo”, por ende, si tiene que ser evitado es un problema y, por elevación, el campo de acción son las decisiones reproductivas de ciertos segmentos poblacionales: como siempre, los pobres. Estaríamos hablando de una forma de gestión de la vida de los adolescentes pobres

en términos de su sexualidad. Por otro lado, aunque no con claridad, surge otra estrategia de acompañamiento socio-educativo que apunta a: 1. trabajar las tensiones entre los aspectos subjetivos y materiales del embarazo en la adolescencia y en pobreza; 2. ampliar redes de apoyo; relación entre los géneros más equitativa; 3. formas en que asumen su paternidad y maternidad, en una perspectiva que apuntaría a derechos reproductivos y salud reproductiva.

En el primer caso el valor a defender es la disminución de la relación pobres/no pobres, donde el problema es disminuir el número de pobres, apuntando a sus decisiones reproductivas, sin apuntar a ningún tipo de redistribución de la renta. En el segundo caso, son derechos asociados al ser humano a ejercer con libertad su sexualidad, a partir de una ética del cuidado de sí y del otro. Pero la política pública en este campo produce y reproduce diversas imposturas generadas por el mundo adulto. Una a una son indicadas por los técnicos, como *mensajes contradictorios*.

Somos un poco contradictorios. Por ejemplo, no hay refugios de 24 horas para una muchacha de 18 años que no tenga hijos pero si tiene hijos sí. Es una política. Y muchas veces son objeto de maltrato, de abuso y ya no tiene la protección de INAU y lo que Mides ofrece son refugios nocturnos. Ahora si tuviera un hijo, sí hay refugios. Son contradictorios los mensajes de la sociedad, ¿no?

Otra expresión de mensajes contradictorios lo constituye la propia reproducción de estereotipos de género por parte de los técnicos.

Rescatamos al padre que se hace cargo, a la madre no. No importa si somos técnicas, si somos mamás, tratamos de proteger al papá muchos más que a las madres, mucho más. Y lo justificamos: "Pobre, está solo". "Qué bien este padre cómo se hizo cargo". Y de la madre adolescente no decimos nada... ¡Cómo se culpabiliza muchísimo en todo a las mujeres.

Siempre, ¿no? (Técnico/a).

A los varones ni les preguntamos, ni se trabaja la paternidad y yo me juego a que reproducimos a veces las peores cosas (Técnico/a).

Siempre el castigo es para la muchacha, porque otra opción sería que el padre cuidara. Pero no es una opción. Es un paradigma, no partimos nunca de la corresponsabilidad, nunca, nadie (Técnico/a).

El desprendimiento o desvinculo de la madre con el hijo es impensable, el desprendimiento o desvinculo del padre es naturalizado (Técnico/a).

Este punto debe ser objeto de una crítica consciente por parte de los operadores en general, en la medida que es un claro ejemplo de doble estándar. ¿Qué valores y conceptos sobre familias, género, maternidad, paternidad, expresamos y transmitimos a la hora de la intervención? Las intervenciones técnicas no deberían basarse en el sentido común o en elaboraciones ideológicas o morales. Se deben basar en un pensamiento crítico, afinado, sobre el problema en cuestión y sobre el ser humano en general. Las profesiones asistenciales deben poseer sustento teórico y refinamiento técnico y no debe convertirse en un eslabón de una larga cadena de intervenciones moralizantes, que juzgan y prejuzgan al ser y su situación.

Por último, la mayor e inhumana impostura frente al embarazo adolescente, lo constituye el maltrato institucional, que compromete instituciones pero también prácticas de personas concretas. Este maltrato, como efectos no deseados pero que se viven cotidianamente puertas adentro de las instituciones, es comentado de diversas maneras. Expresa también la concepción de esa pobreza ontologizada. Creemos que los discursos de los técnicos entrevistados nos eximen de todo comentario:

En el caso del padre que está a cargo de las dos nenas, cuando va al Mides le han dicho: “Ah, bueno, lo que vos querés es sacar plata al Estado para las gurisas, no?” Y el tipo lo que quiere es cobrar la Asignación Familiar porque las tiene él y es un derecho (Técnico/a).

Desde la salud, por ejemplo, es clarísimo. El otro día hablando con un grupo de técnicos de una gurisa que no quería amamantar al niño, era como la personificación de la maldad. Es sólo una adolescente que no quiere amamantar a su bebe, sólo eso (Técnico/a).

Está bien que las políticas focalizadas introduzcan estos temas, pero también las universales, el sistema de educación, la salud pública, donde se reproducen estos estereotipos. Tienen ese rechazo hacia las y los adolescentes con hijos.

Vemos como se les abren y se les cierran las puertas en un montón de cosas, entonces no solo está en los técnicos o en políticas focalizadas, está en las políticas universales. ... y eso implica un nivel de soledad {para los adolescentes} (Técnico/a).

El Código del Niño de 1934, primer código de derecho de infancia, paradigma para América Latina, feminizó e institucionalizó el embarazo, no sólo lo hizo riesgófilo sino también culpógeno. Como ya dijimos, producto y productor de riesgos pero también de culpas. Culpa especialmente de las mujeres y de aquellos (adolescentes) que no tienen la edad asociada a la madurez, culpa por ejercer una sexualidad coital activa cuando no se tenga la responsabilidad ni los medios materiales y subjetivos para “hacerse cargo del hijo”. Por tanto, el embarazo a edades tempranas, no sólo ha sido considerado un problema, sino también un riesgo y generador de nuevos riesgos y se asoció a conductas sancionadas, generadoras de culpa casi eterna.

Culpa que los adolescentes parecería que no viven en una dimensión profunda, lo que denota márgenes de salud emocional que permitirían un trabajo promocional. Esto un buen punto de partida para otro tipo de intervención, en la medida que la ausencia de culpa habilitaría la elaboración de proyectos vitales viables a partir de los deseos de lxs adolescentes.

A modo de resumen, elaboramos una serie de cuadros analíticos sobre las estrategias de la política pública sobre el tema, que se derivan del material empírico analizado. Como todo cuadro, tal vez sintetice demasiado la información.

Estrategia: Prevención.						
Racionalidad	Problema objeto de intervención	Objetivos	Actividades Prácticas	Modalidad	Fundamento Filosófico	Valor a proteger
Construye al embarazo en la adolescencia como problema Socio-sanitario y político.	Pautas de reproducción de la sociedad uruguaya en los sectores populares y en un tramo de edad específico (adolescencia)	Incidir en la toma de decisión reproductiva de la pareja o de la/el adolescente.  Fomentar Binomio Madre-Hijo como prevención del abandono.	Informar sobre métodos anticonceptivos.  Elaborar y brindar mensajes moralizantes.  Otorgar métodos anticonceptivos.  En los casos que corresponda: institucionalización de la adolescente.	Control social de la toma de decisiones reproductivas de sectores poblacionales que conjugan una serie de riesgos individualizados.	Tutela  Adolescente como Objeto de Derecho.	Distribución y Reproducción armónica de la población pobre y no pobre.  Control de "clases peligrosas".

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 1: Estrategias de la Política Pública respecto al Embarazo a Edades Tempranas. Naturaleza y componentes.**

<b>Estrategia: Acompañamiento.</b>					
<p>No piensa al embarazo adolescente como problema. Si lo son las condiciones de vida sobre las que se instala.</p>	<p>Aspectos psicológico-emocionales y socio-políticos de los adolescentes en torno a la decisión de no ser padre/madre.</p>	<p>Alcanzar mayores niveles de autonomía (en sentido amplio) por parte de los adolescentes. Generar mayores redes de contención. Relación básica con recursos y programas sociales.</p>	<p>Tareas educativas-promocionales con enfoque de derechos y en el ámbito de la salud reproductiva.</p>	<p>Establecimiento de vínculos de carácter emancipatorio. Respeto a la decisión del otro (ser padre/madre) como punto de partida de la relación asistencial.</p>	<p>Reconocimiento cultural y político de los adolescentes en su condición de sujeto de derechos. Diversidad. Individualidad. Derechos fundamentales de NNA</p>

Estrategia: Prevención individualizada.						
No piensa al embarazo adolescente como problema. Sí lo son las condiciones de vida sobre las que se instala.	.	Incidir en la toma de decisión reproductiva de la pareja o del/a adolescente.  Aspectos subjetivos que sustentan la decisión del adolescente o de la	Tareas educativo-promocionales con enfoque de derechos y en el ámbito de la salud reproductiva.  Fomento de una paternidad/maternidad armónica y cercana.	Establecimiento de vínculos de carácter emancipatorio.  Decisión del otro (no ser padre/madre) como punto de partida de la relación asistencial.	Reconocimiento cultural y político de los adolescentes en su condición de sujeto de derechos.	Diversidad.  Individualidad  Derechos de NNA

Fuente: Elaboración propia

Pero estamos hablando de adolescentes que son padres y madres en sectores de pobreza. El carácter idealista de los contenidos que hemos esquematizados es relevante. La invisibilidad mayor es la de la pobreza. Por tanto vale recordar a Nancy Fraser (1997), aunque puede ser muy cuestionada. En un mundo donde la desigualdad coloca de esa manera su impronta en los proyectos de vida individuales, el discurso político toma la forma de cuestiones de justicia o injusticia social ya sea vinculada a una perspectiva socioeconómica – explotación, marginación, privación - o a una perspectiva cultural o simbólica – dominación cultural, falta de reconocimiento, irrespeto. El resultado es la afectación de las identidades tanto individuales como grupales puesto que se arraigan en procesos y prácticas sociales que colocan sistemáticamente en desventaja a las personas entre sí. Cada vez más, la identidad grupal ha ido sustituyendo los intereses de clase, tanto es así que las pretensiones de validez en las que sustentamos el discurso en este estadio de la modernización, tienden más a la defensa ante la dominación cultural, que a lo que refiera a la explotación del hombre por el hombre (Fraser, 1997).

Como consecuencia, el conflicto político en el siglo XXI va a oscilar entre las luchas por la redistribución y el reconocimiento. Es por ello, que *“(...) las pretensiones basadas en la identidad tienden a predominar cada vez más, en tanto que las perspectivas de redistribución parecen retroceder. El resultado es un campo político complejo con poca coherencia programática”* (Fraser, 1997, p. 20). Quizá sea posible pensar en el análisis de cuestiones de orden político o social, diferenciando la faceta socioeconómica de la faceta cultural o simbólica que estas puedan guardar para sí. Sin embargo el dilema que traen asociadas estas luchas por el reconocimiento en detrimento de la redistribución indica que ambas categorías se refuerzan dialécticamente para aquellas colectividades cuya problemática de fondo esta afianzada tanto en la estructura de clases como en los procesos y prácticas sociales. Tal es el caso de las vinculadas a la

raza o al género (Fraser, 1997, p. 27) “(...) tanto el género como la ‘raza’ son modos de colectividad problemáticos. A diferencia de la clase, que ocupa uno de los extremos del espectro conceptual y de la sexualidad, que ocupa el otro, el género y la ‘raza’ son bivalentes, esto es, están implicados simultáneamente en la política de la redistribución y en la del reconocimiento”. A partir de la lectura de la autora, hemos sintetizado otro tipo de abordaje tecno-político que no es de ninguna manera quimérico para una sociedad que posee una expresión demográfica escueta. Lo hemos dado en llamar Estrategia Integral del Embarazo a Edades Tempranas.

## Cuadro 2: Naturaleza y componentes para una Políticas Integral de abordaje del Embarazo a Edades Tempranas

Racionalidad	Problema objeto de intervención	Objetivos	Actividades
<p>No piensa al embarazo adolescente como problema. Sí lo son las condiciones de vida sobre las que se instala.</p>	<p>Aspectos psicológico-emocionales y socio-políticos del o los adolescentes.</p> <p>Correlación entre deseo, necesidad y carencia a partir de las condiciones objetivas y subjetivas de vida de los/las adolescentes padres/madres.</p>	<p>Alcanzar mayores niveles de autonomía en tanto adolescentes, desde una perspectiva colectiva y no meramente individual.</p> <p>Promover la generación de deseo de satisfacción de aquellas necesidades socio-políticas (carencias) (Heller)</p> <p>Elaborar junto al/la adolescente el deseo y las necesidades vinculadas al ser padres/madres</p> <p>Promover paternidades y maternidades armónicas y cercanas.</p> <p>Promover relaciones de género equitativas.</p> <p>Promover acciones y organizaciones colectivas, etarias, genérica y territoriales.</p> <p>Abordaje interdisciplinario</p>	<p>Tareas educativo-promocionales con enfoque de derechos y en el ámbito de la salud reproductiva.</p> <p>Tareas educativas y de orden promocional/organizativo.</p> <p>Acompañamiento en los procesos de construcción de satisfactores de necesidades sociales. (vivienda, trabajo; ideario de género equitativo; adecuación del sistema educativo a la condición de padre/madre; generar consciencia de un colectivo, etc.)</p> <p>Respaldar procesos de hominización que incluyan la condición de género, de adolescente y la paternidad.</p>

<b>Modalidad</b>	<b>Fundamento Filosófico</b>	<b>Valores a proteger</b>
<p>Establecimiento de vínculos de carácter emancipatorio</p> <p>Abordaje individual y familiar.</p> <p>Abordaje grupal en territorio.</p> <p>Organización de agentes colectivos en torno a construcción de satisfactores.</p>	<p>Reconocimiento Cultural de la condición de adolescente padre/madre;</p> <p>Reconocimiento político del ser adolescente padre/madre y pobre.</p> <p>Atenuar distancias entre clases sociales.</p>	<p>Derechos de NNA.</p> <p>Garantizar mínimos derechos humanos a partir de la redistribución de renta.</p> <p>Expresiones mínimas de equidad.</p> <p>Diversidad de los procesos de hominización.</p> <p>Igualdad y reconocimiento de género.</p>

**Fuente:** Elaboración propia

Obviamente debemos puntualizar conceptualmente algunos de los elementos que figuran en este cuadro. Antes de ello nos interesa destacar que este tipo de política, que parece ser una declaración de principios, implicaría un diseño focalizado y atado al territorio que como primer paso incluyan el trabajo como fuente de dignificación de lo humano, asociado a la construcción del lugar donde se vive y aspira vivir en familia. Trabajo y vivienda es lo sentido profundamente como necesidad radical y en este sentido son profundamente carentes, tanto las parejas como los pequeños hijos habidos. Cuando un técnico entrevistado indica, preguntándose y preguntándonos: ¿Dónde se hace el quiebre? Es en esos dos aspectos y en la formación educativo de carácter práctico, pero innovadora, ya no sólo vinculadas a las clásicas tareas de cocina, peluquería o albañilería, debidamente imputados a mujeres y hombres, respectivamente.

### **Puntualizaciones conceptuales para concluir**

Las diversas profesiones asistenciales deben tener en cuenta, cuando de familias e individuos se trata, la necesidad de analizar y comprender el conjunto de prácticas y acciones cotidianas de los individuos, que oscilan entre valores y necesidades particulares o universales/genéricas. Es en el modo como la gente vive que, en el desarrollo de un específico modo de vida, las tendencias universales y particulares se expresan. Del mismo modo, se expresan las necesidades sentidas. Al respecto, Heller (1996), nos dice que la necesidad, si bien es una categoría de naturaleza social, se comprende individualmente: *“Los hombres y mujeres ‘tienen’ necesidades en tanto [...] actores y criaturas sociopolíticas. Sin embargo, sus necesidades son siempre individuales”* (Heller, 1996, p. 84). En este sentido, la autora realiza una segunda caracterización; esta vez las necesidades pueden situarse entre los deseos, por un lado, y las carencias (necesidades sociopolíticas), por otro. *“El deseo manifiesta (directa o indirectamente) nuestra relación psicológico-emocional y subjetiva con las necesidades, mientras que las carencias (necesidades*

sociopolíticas) describen un tipo o clase de necesidad que la sociedad atribuye o asigna a sus miembros (o a alguno de sus miembros) en general” (Heller, 1996, p. 85).

El espacio entre ese deseo y esas necesidades es el espacio donde definitivamente debemos trabajar y desarrollar las mejores de nuestros conocimientos teórico-operativos. Pensamos que indagar sobre lo que el adolescente (o la adolescente) necesitaba y que el hijo vino a “satisfacer” es un elemento clave para el diseño y la implementación de políticas y programas. ¿El hijo es una mediación para... solucionar qué; alcanzar qué...? ¿Es una mediación entre lo que se desea y lo que no se tiene o no se tuvo? ¿Es lo mismo que el hijo sea deseado o “necesitado”? Pensemos en los sentidos del hijo identificados a partir del material empírico. Esta dimensión, de acuerdo a Heller (1996) es netamente psicológica – emocional, y debe ser incorporada en las estrategias políticas y técnicas.

Es esto lo que intentamos plasmar en el cuadro presentado ut supra. Pero a esto le sumamos otra dimensión. La generación de deseos en torno a carencias socio-políticas hace que la participación sea un elemento clave a la hora de promover derechos en segmentos poblaciones sumamente vulnerados y sometidos a un pauperismo absoluto. Con relación a esto, Heller nos dice:

Hoy en día, las necesidades sociopolíticas (carencias) son permisos. Los derechos también son permisos. En la medida en que las necesidades son atribuidas o adscriptas y legalmente codificadas, uno tiene derecho a manifestar o reclamar esa necesidad. La necesidad es entonces reconocida socialmente. Es posible que no se haya proporcionado aún satisfacción para ella; pero esto es visto como una anomalía a subsanar (Heller, 1996, p. 106).

A su vez, la participación como carencia (necesidad sociopolítica) sólo podrá ser satisfecha en la medida que se reconozca individualmente, no solo

como deseo, sino también como derecho. Nancy Fraser (1991) para dar luz sobre estos procesos nos propone poner el acento en la interpretación que se realiza de las necesidades y observar cómo las demandas de necesidades adquieren un estatuto político. Estas se encuentran en redes controvertidas en las que no sólo se preguntan sobre qué demandas serán o no atendidas, sino que existen debates entre diversos interlocutores con relaciones sociales entre sí. Existen por tanto, múltiples intereses de grupos que se ponen en juego a la hora de interpretar las necesidades. Ahora bien, es Fraser la que sintetiza los dilemas a la hora de pensar la intervención social en clave de derechos. Para la autora la familia y la economía oficial son los principales enclaves despolitizadores que las necesidades deben superar para asumir su carácter político. El proceso para ello, es indicado por Fraser:

En resumen, cuando los movimientos sociales logran politizar necesidades previamente despolitizadas, entran en el terreno de lo social, donde los esperan otros dos tipos de lucha. Primero, tienen que pelear contra poderosos intereses organizados, dedicados a formular interpretaciones hegemónicas para sus propios fines. Segundo, se topan con los discursos de los expertos en y alrededor del estado. Estos enfrentamientos definen dos ejes adicionales de lucha por las necesidades en las sociedades del capitalismo tardío. Son luchas muy complejas, ya que por lo general, los movimientos sociales buscan medidas estatales para resolver sus necesidades 'fugitivas' al mismo tiempo que se oponen a las interpretaciones terapéuticas y administrativas. Así, estos ejes significan conflictos entre interpretaciones rivales de las necesidades sociales y construcciones rivales de identidad social (Fraser, 1994, p. 22).

Es esencial comprender este párrafo para asumir una intervención que trabaje a partir del deseo y de las necesidades de los adolescentes, y las carencias socio-políticas objetivas de la pobreza, y una intervención que apueste a la conformación de agentes colectivos, El saber experto, es decir, los técnicos debemos luchar contra nuestra propia inmanencia

y un discurso de derechos que muchas veces se traduce en las peores expresiones de la discriminación, como lo hemos visto en palabras de los entrevistados.

La política pública, entendida de la manera que hemos expuesto y los agentes profesionales involucrados en ella, deben replicar los debates sobre un diseño de política pública que expresa, hoy, una justicia formal, ciega y castigadora, y que no plantea espacio alguna para la conformación de sujetos colectivos, en este caso de carácter de clase, pero además, de carácter etario y genérico (adolescentes, padres y madres, pobres).

Pero mantenemos una preocupación., ¿Cómo trabajar con estos adolescentes que se mueven en un mundo altamente particularizado? ¿Cómo trabajar con adolescentes donde lo genérico humano no adquiere relevancia? ¿Cómo trabajar en sus vidas cotidianas cuando, como indica Heller (1985), su estructura es la que más se presta a la extrañación, por la co-presencia en sí de particularidad y especificidad? La asimilación de las normas dominantes puede convertirse en conformismo para quien obvia su particularidad y se basa en la fe (Heller, 1985, p. 65). Y esta sería la tónica de la vida de estos adolescentes. Sólo podemos indicar dos pistas al respecto.

1.- Una de ellas ya fue indicada: el trabajar desde el deseo y la necesidad, tónicas subjetivas, que no es lo mismo que trabajar sobre lo que simplemente el o la adolescente, necesita según una definición técnica a priori. Trabajar a partir de posturas y decisiones que marcan lo que deseó. A modo de simple ejemplo y como fuera dicho, trabajar a partir del significado asociado al hijo, ya que la mayoría de las veces satisface algún tipo de deseo: ser salvado; ser adulto, etc. Pero de manera vinculante con las necesidades que pueden no ser aún deseadas. También trabajar el surgimiento del deseo en torno a carencias socio-políticas. Es decir, trabajar a partir de la paternidad o de relaciones de género concretas, el ser político de estos adolescentes.

2.- Reconocer que las experiencias de paternidad (y maternidad) no son experiencias en el sentido de mediación entre la consciencia y lo real. Estos jóvenes no acumulan consciencia sobre sus condiciones de vida y sus experiencias, incluso la de padres, no “tensan” la realidad de lo social, no la ponen en juego, ni siquiera la cuestionan, como para que su “experiencia” modifique algunas de las dimensiones involucradas. Trasladando el concepto, y siendo muy atrevidas intelectualmente, tampoco la experiencia de la paternidad es una experiencia que “tense”, que “presione” la realidad de las relaciones asimétricas entre los sexos que ellos mismos ponen en juego. Por tanto, más que de experiencias, deberíamos pensar en la paternidad (y maternidad), al menos a partir de lo visto, como prácticas concretas, es decir, acciones guiadas por un sentido práctico.

Es decir, la famosa fórmula elaborada por Bourdieu (1997) para explicar el sentido práctico, a saber:  $(\text{habitus} \times \text{campo}) = \text{práctica}$ , reafirma nuestras apreciaciones. Lo masculino y lo femenino parecería se expresa solamente como práctica o sentido práctico. Aunque a la hora de explicar o dar sentido a sus prácticas de género, los adolescentes apelen a esquemas de comprensión asociados a ciertos habitus de clase (padre proveedor; mujer subordinada; espacio doméstico para la mujer, etc.) O en palabras de Connel (1987) apelen al orden de género socialmente establecido.

Lo que queremos indicar es que la masculinidad o la femineidad, la paternidad y la maternidad, serían formas de hacer/se generizadas (masculinas o femeninas) en el entendido que tejen componentes estructurales con otros subjetivos y personales, pero guiadas con una intención meramente práctica: solucionar problemas referidos a situaciones concretas, ya sean emocionales como materiales. Tales prácticas se encontrarían enraizadas en las vivencias familiares, en sus presencias y ausencias, en la subjetividad, individual y colectiva y en fuertes marcas de clase y de todo el orden social. En palabras de Burin (2009), estaríamos frente a adolescentes cuyas formas de actuar son guiadas por un sentido performático de acuerdo a los dogmas establecidos sobre lo que es un varón o un padre.

Si se quiere, con un sentido básicamente adaptativo a los principios del sistema sexo/género.

Para terminar, se desprende del material empírico que los padres adolescentes se hacen una pregunta casi instintiva cuando el embarazo se instala: ¿Ahora qué? Asumir. Y otras preguntas, que sólo algunos se las hacen, respecto a la paternidad, ¿Eso es todo? ¿Ser proveedor? ¿Ver poco al niño? ¿Depender de mis suegros?

Toda situación compleja y crítica es dolorosa, pero debe ser transformada en oportunidades de cambio. Así, tal vez, los varones reaccionan con juicios atributivos y comparativos: “Ahora pierdo la posibilidad de los bailes”, “Se me acabó la joda”, lo que atribuye una cualidad negativa al embarazo. Pensamos que la construcción de juicios críticos, que hace parte de la madurez al posicionar al sujeto en su nueva situación, es todo un campo de actuación que debe ser explorado. *“El juicio crítico es aquel que permite asumir la nueva condición y situación, superando el juicio identificador narcisista y binario: Yo/Otro (que es la mujer)”* (Burin, 2009, p. 371). En la situaciones que nos preocupan, el juicio crítico permitiría asumir, lo que se pueda y quiera, como varón, pero a partir del análisis de la situación dolorosa y a partir de recomposiciones ahora trianguladas: Yo/Ella/ Hijo”.

De eso se trata cuando hablamos del deseo y las necesidades. Pero así quedarnos en lo meramente individual, no aborda las condiciones en las cuales se desarrolla el embarazo en la adolescencia pobre. Y ya vimos que ese sí es el problema. Conformar agentes colectivos, respuestas colectivas a carencias socio-políticas compartidas, politizar el territorio y no estatizarlo, son otras líneas de trabajo que hablan de otros deseos y otras necesidades. Trabaja la condición política de los adolescentes, o la conformación de agentes colectivo, es ver la participación en tanto derecho. Esto se torna fundamental a la hora de aplicar una perspectiva de derechos, especialmente en situaciones de pobreza, de casi total despojamiento.

Al respecto, Heller (1996, p. 106), que se ha tornado en nuestra referente, nos dice:

(...) las necesidades sociopolíticas (carencias) son permisos. Los derechos también son permisos. En la medida en que las necesidades son atribuidas/adscritas y legalmente codificadas, uno tiene derecho a manifestar/reclamar esa necesidad. La necesidad es entonces reconocida socialmente. Es posible que no se haya proporcionado aún satisfacción para ella; pero esto es visto como una anomalía a subsanar.

A su vez, la participación así como la satisfacción de carencias, deben ser trabajadas, desde esta perspectiva integral del tema, como derecho de todo niño, niña o adolescente. (Conde, 2008).

En resumen: podemos indicar que las políticas públicas y las prácticas profesionales que se institucionalizan en su ejecución deberían evaluarse en función de su capacidad para promover los movimientos instituyentes de grupos que expresan necesidades y carencias. Las prácticas institucionales que se derivan de las políticas públicas deberían promover la satisfacción de carencias tanto como los vínculos psico-sociales entre deseos y necesidades de adolescentes. Es decir, toda profesión asistencial debería aportar su experticia para trabajar, junto al adolescente y sus redes de contención en: los aspectos psico-emocionales relacionados con la condición de adolescente y padre madre; pero también contribuir en la conformación de sujetos colectivo socio políticas, en torno a carencias relativas a las condiciones materiales y subjetivas de existencia. O, en otra forma discursiva que puede utilizarse, los campos de actuación, necesariamente interdisciplinarios, deben apuntar tanto a las condiciones psico-sociales de elaboración de la condición humana como a la capacidad de los adolescentes para promover procesos político-organizativos en torno a derechos que son solamente atribuidos.

Aspectos emocionales, psico-sociales y políticos, participación juvenil, mirada amplia y democrática sobre el género y el sexo, son ejemplos para la construcción de una política pública que implique una respuesta organizada desde el Estado, pero con un sentido de la justicia dinámico e inacabado en la medida que la participación de los hombres y mujeres en este caso, garantizaría una nueva humanidad a la hora de expresar tal respuesta pública.

## Referencias bibliográficas

- Baratta, A. (1995). "La Niñez como arqueología del futuro." En: Bianchi, M. (comp) *El Derecho y los Chicos*. Buenos Aires: Espacio, pp. 5- 22.
- Bauman, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: FCE
- Bauman, Z. (2003a). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2003b). *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Burin, M. (2009). "Atendiendo el malestar de los varones". En: Burin, M. y Meler, I. *Varones. Género y subjetividad Masculinidad*. Buenos Aires: Mujeres Editoras, pp.157-209.
- Castel, R. (1986). "De la peligrosidad al riesgo". En: Varela, Julia y Álvarez Uría, Fernando (eds.): *Materiales de Sociología Crítica*. Madrid: La Piqueta, pp. 43-56.

Castel, R. (1999). *La metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cicchelli, C. y Cicchelli, V. (1999). *Las teorías sociológicas de la familia*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Conde, D. (2008). *La familia y la protección de la infancia. Las necesidades y los deseos, del individualismo a la autonomía*. IX Jornadas de Psicología Universitaria. Memoria y Transformación Social: el conocimiento en la frontera. pp. 73-98. Recuperado de: <http://www.bvspsi.org.uy/local/TextosCompleto/udelar/99748126592008IX4.pdf>

Connell, R. (1987). *Gender and Power. Society, the Person and Sexual Politics*. California: Stanford University Press.

De Martino, M. (2001); “Políticas Sociales y Familias. Reflexiones y desafíos”. En: *Propuestas Educativo Sociales hacia la integración social de niños, niñas y adolescentes*. Montevideo: INAME – UNICEF, pp. 114 – 128.

De Martino, M. (2012) “Ocho notas críticas sobre políticas de protección a niños y adolescentes en América Latina”; *CUHSO*, Universidad Católica de Temuco, 2 (1); pp. 31-48.

De Martino, M. (2014). *Familias y Estado en el Uruguay*. Montevideo: CSIC -UdelaR.

Dubet, F. (2011). *Repensar la Justicia Social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Dubet, F. (2015). *Solidaridad. ¿Por qué preferimos la desigualdad?* Buenos Aires: Siglo XXI.

- Durham, E. (1983) "Familia e Reprodução Humana". *Perspectivas Antropológicas da Mulher* (3); Rio de Janeiro: Zahar, pp. 13-44.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Santa Fé de Bogotá: Siglo del Hombre - Univ. De los Andes.
- Harvey, D. (1992). *A condição Pós-Moderna*. Sao Paulo: Edições Loyola.
- Heller, A. (1994). *Más allá de la Justicia*. Buenos Aires: Planeta.
- Heller, A. (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós.
- López, A. y Varela C. (coord.) (2016). *Maternidad en adolescentes y desigualdad social en el Uruguay Análisis territorial desde la perspectiva de sus protagonistas en barrios de la periferia crítica de Montevideo*. Montevideo: UNFPA, UDELAR.
- Midaglia, C. (1998). ¿Nueva o vieja institucionalidad de las Políticas Sociales? Documento de Trabajo, N° 7. Montevideo: DCP. FCS. UDELAR.
- Mioto, R; Campos, M. Carloto, C. (2015) *Familismo, direitos e cidadania: contadições da política social*. Sao Paulo: Cortez.
- Parsons, T.; Bales, R. (1955). *Family, Socialization and Interaction Process*. New York: The Free Press.
- Parrini, R. (1999). *Paternidad en la adolescencia: estrategias de análisis para escapar del sentido común ilustrado. Explorando en la cuadratura del círculo*. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Disponible en: <https://bit.ly/2CUbv9F>. Acceso el 30 de abril de 2017

Rubin, G. (1975). "The Traffic in Women: Notes on the Political Economy of Sex." En: Rayna Reiter (comp) *Toward an Anthropology of Women*. New York: Monthly Review Press, pp. 157-210.

Stolcke, V. (1992). *Racismo y sexualidad en la Cuba colonial*. Madrid: Alianza.

Titmuss; R. M. (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.

UNICEF (1998). *Avances hacia las Metas para las Niñas, las Adolescentes y las Mujeres. Seguimiento de las metas del Acuerdo de Santiago*. Bogotá: UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

# ACERCA DE LOS AUTORES

## About the Authors

### **Luis Carlos Granja Escobar**

<https://orcid.org/0000-0002-1546-1542>

[luis.granja00@usc.edu.co](mailto:luis.granja00@usc.edu.co)

Doctorando en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Rey Juan Carlos, Magister en Educación con énfasis en Educación Popular y Desarrollo Comunitario, Especialista en Desarrollo Humano Organizacional, Sociólogo, Investigador y Docente Tiempo Completo de pregrado y posgrado de la Universidad Santiago Cali. Asesor en temas de Calidad Educativa y Desarrollo Comunitario.

### **Manuel Montañés Serrano**

<https://orcid.org/0000-0002-3107-8818>

[mms@soc.uva.es](mailto:mms@soc.uva.es)

Doctor y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Magíster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local, Profesor Titular en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid (Campus María Zambrano de Segovia).

**María Constanza Cano Quintero**

<https://orcid.org/0000-0002-9245-2308>

[mariacanoq@usc.edu.co](mailto:mariacanoq@usc.edu.co)

Doctora en Investigación Transdisciplinar en Educación-Universidad de Valladolid (España), DEA y Suficiencia Investigadora en Currículo Transversalidad y Sostenibilidad-Universidad de Valladolid (España), Especialista en Docencia Universitaria-Universidad Santiago de Cali, Licenciada en Música- Universidad del Valle, Licenciada en Preescolar-Universidad de San Buenaventura. Investigadora y Docente de Tiempo Completo Universidad Santiago de Cali.

**Mónica De Martino-Bermúdez**

<https://orcid.org/0000-0002-1586-6531>

[monica.demartino@cienciassociales.edu.uy](mailto:monica.demartino@cienciassociales.edu.uy)

Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Sociología por la Universidad Estatal de Campinas – Brasil. Grado en Sociología por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Montevideo). Asistente Social egresada de la Escuela Universitaria de Servicio Social. Profesora Titular en Régimen de Dedicación Total en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

**Mónica Gabriela Portilla**

<https://orcid.org/0000-0001-7352-3046>

[monica.portilla00@usc.edu.co](mailto:monica.portilla00@usc.edu.co)

Phd en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). Licenciada en Español y Literatura y Especialista en Administración Educativa (UDENAR-Colombia). Profesora y Coordinadora del Centro de Investigaciones, Facultad de Educación, Universidad Santiago de Cali (Colombia).

**Patricia Medina Ágredo**

<https://orcid.org/0000-0002-5462-4017>

[patricia.medina@usc.edu.co](mailto:patricia.medina@usc.edu.co)

Maestría en Educación y Desarrollo Humano. Especialista en Educación y Desarrollo Intelectual. Psicóloga y Licenciada en Biología y Química. Docente Universidad Santiago de Cali. Investigadora Jr. Colciencias.

# PARES EVALUADORES

## Peer Evaluators

### **Alejandro Alzate**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0832-0223>  
Universidad Icesi y Universidad Católica

### **Arsenio Hidalgo Troya**

Investigador Asociado (I)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6393-8085>  
Universidad de Nariño

### **Ricardo Tapía**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2750-1828>  
Evaluador Internacional  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México y Coordinador  
Editorial de El Colegio de Morelos, México.

### **Clara Mercedes Blanco Ospina**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8640-8175>  
Unicatólica

### **Margareth Mejía Genez**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5142-5813>  
Instituto de Educación Digital del Estado de Puebla

### **Jean Jader Orejarena**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0401-3143>  
Universidad Autónoma de Puebla, México

**Mauricio Guerrero Caicedo**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6374-1701>  
Director Programa de Comunicación  
Universidad Icesi

**Kelly Giovanna Muñoz**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7408-6108>  
UAM-XOC, México.

**Jorge Eduardo Moncayo**

Investigador Asociado (I)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6458-4162>  
Universidad Antonio Nariño

**Marco Alexis Salcedo**

Investigador Asociado (I)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0444-703X>  
Universidad Nacional de Colombia - Sede Palmira

**Viviana Taylor Orozco**

Investigador Asociado (I)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5369-3942>  
Fundación Universitaria María Cano - Sede Cali

**Alexander López Orozco**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0068-6252>  
Universidad de San Buenaventura

**Julián Andrés Zapata Cortés**

Investigador Asociado (I)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8888-1521>

Instituto de Química, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales,  
Universidad de Antioquia



**Distribución y Comercialización /  
Distribution and Marketing**

Universidad Santiago de Cali  
Publicaciones / Editorial USC

Bloque 7 - Piso 5

Calle 5 No. 62 - 00

Tel: (57+) (2+) 518 3000

Ext. 323 - 324 - 414

✉ editor@usc.edu.co

✉ publica@usc.edu.co

Cali, Valle del Cauca

Colombia

**Diagramación / Design & Layout by:**

Diana María Mosquera Taramuel

diditaramuel@hotmail.com

diagramacioneditorialusc@usc.edu.co

Cel. 3217563893

Este libro fue diagramado utilizando fuentes tipográficas Franklin Gothic Book en sus respectivas variaciones a 11 puntos en el contenido, Frankling Ghotic Condensed para los títulos de 14 a 19 puntos.

Impreso en el mes de Septiembre de 2020,

se imprimieron 100 ejemplares en los

Talleres de SAMAVA EDICIONES E.U.

Popayán - Colombia

Tel: (57+) (2) 8235737

2020

Fue publicado por la Facultad de Educación  
de la Universidad Santiago de Cali.