



Ciudadanía

Nuevas
ciudadanías



**Universidad
Piloto de Colombia**
UN ESPACIO PARA LA EVOLUCIÓN



Ciudadanía

**Nuevas
ciudadanías**

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

Presidente

José María Cifuentes Páez

Rectora

Patricia Piedrahita Castillo

Director de Publicaciones y Comunicación Gráfica

Rodrigo Lobo-Guerrero Sarmiento

Director de Investigaciones

Mauricio Hernández Tascón

Coordinador General de Publicaciones

Diego Ramírez Bernal

Decana del Programa de Psicología

Alba Lucía Moreno Vela

CIUDADANÍA Y NUEVAS CIUDADANÍAS:

Experiencias en Bogotá - Región ©

Autores

Fabián Rodolfo Acosta Sánchez

Fernando Mauricio García-Leguizamón

Ernesto Valdés Serrano

Carlos Arturo Grosso Rincón

Ricardo Briceño Ayala

ISBN

978-958-8957-09-8

Primera edición, 2016

Bogotá, Colombia

Diseño de portada y diagramación

Carolina Suárez - Daniela Martínez Díaz

Departamento de Publicaciones

y Comunicación Gráfica UPC

Portada

fotografías tomada de www.freepik.es

La obra literaria publicada expresa exclusivamente la opinión de sus respectivos autores, de manera que no representan el pensamiento de la Universidad Piloto de Colombia. Cada uno de los autores, suscribió con la Universidad una autorización o contrato de cesión de derechos y una carta de originalidad sobre su aporte, por tanto, los autores asumen la responsabilidad sobre el contenido de esta publicación.

Acosta Sánchez, Fabian Rodolfo
Ciudadanía & nuevas ciudadanías / Fabian Rodolfo Acosta Sánchez ... (y otros
autores); Bogotá : Universidad Piloto de Colombia, 2016

132 páginas : ilustraciones

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-8957-09-08

1. Ciudadanía 2. Desarrollo de la Comunidad
- I. García Leguizamón, Fernando Mauricio
- II. Valdes Serrano, Ernesto
- III. Grosso Rincón, Carlos Arturo
- IV. Briceño Ayala, Ricardo

CDD 305.3

RESEÑA

El texto cuenta con una presentación y cuatro capítulos. El primero presenta el concepto de ciudadanía, su desarrollo histórico y lo sitúa en el contexto del debate contemporáneo. En el segundo se documenta un caso específico de desarrollo organizacional en comunidades de recicladores, haciendo un análisis a tres aspectos: propósitos fundacionales, capacidades internas y capacidades externas. En el tercero se hace un estudio sobre los aportes de la sociedad civil y del tercer sector en la Provincia Sabana Occidente, de Cundinamarca. En el cuarto se describe un estudio de caso sobre el proceso de conformación de organización de Asamblea Sur y Agrópolis, y sus aportes en el manejo y protección del territorio en el Municipio de Sumapaz y Tunjuelo.

PRÓLOGO

Para los programas de la Universidad Piloto de Colombia, los grupos de investigación constituyen el eje fundamental que dinamiza el ejercicio académico, sus indagaciones, procesos, metodologías, aproximaciones paradigmáticas, abordajes epistemológicos y productos que nutren de forma significativa los proyectos curriculares. Por esto, ver concretado el texto que aquí se presenta es motivo de gran satisfacción para el programa de Psicología, debido a que través de este, se evidencia y refleja, entre otras, la producción académica del programa, y particularmente, la riqueza del esfuerzo interdisciplinar. El problema de ciudadanía se aborda en el grupo

de investigación de Desarrollos Humanos, Educativos y Organizacionales - DHEOS y se hace desde la línea de desarrollos organizacionales, en la cual representando el programa de Psicología estuvo el investigador Fernando García L. y como representantes del programa de Administración de Empresas los investigadores Ernesto Valdés y Carlos Grosso.

La formación del ciudadano como agente que ejerce la ciudadanía, se constituye en responsabilidad de la Universidad Piloto, la cual en su Proyecto Educativo Institucional - PEI expresa que: "... forma ciudadanos responsables, respetuosos de las creencias de

los demás con espíritu crítico e investigativo que rindan culto a los deberes e ideales humanos". Por su parte, el grupo de investigación planteó el macroproyecto denominado *Construcción de ciudadanía en diferentes escenarios urbanos*, el cual se propuso promover espacios de reflexión y análisis en torno a diferentes formas de construcción de ciudadanía, buscando el fortalecimiento del tejido social y el desarrollo de procesos de participación ciudadana en diferentes ámbitos sociales urbanos. Este fue aprobado a nivel institucional, para ser llevado a cabo durante los años 2013 y 2014. Su desarrollo configuró una excelente oportunidad para transversalizar el tema en todo el currículo de Psicología. Para esto, se contó con el apoyo de profesores que, ubicados en distintas asignaturas y distintos niveles, articularon el tema de cultura ciudadana, con los subtemas de comportamiento, competencias y participación ciudadana, tanto en docencia como investigación formativa y proyección

social. Los productos resultantes tuvieron en distintas categorías; trabajos finales de asignatura, proyectos de grado en ciudadanía (4) y competencias ciudadanas (3), y proyectos de extensión realizados específicamente en la zona de la localidad Usme de Bogotá, abordando problemáticas relacionadas directa e indirectamente con los temas de construcción de ciudadanía con jóvenes y niños, ciudadanía en el currículo de básica primaria, la evaluación de las competencias ciudadanas.

Por lo anterior los artículos seleccionados en este texto constituyen fundamentales productos del ejercicio investigativo y complementan todo el ejercicio reflexivo del periodo 2013 y 2014 en torno al tema de ciudadanía, sus aportes vienen incidiendo en el programa, en asignaturas de psicología social, comunitaria, así como en proyectos que articulan investigación y proyección social.

Alba Lucía Moreno Vela
Decana Programa de Psicología

CONTENIDO

Pag.

13	PRESENTACIÓN	Fabián Acosta Sánchez
19	CIUDADANÍA Y NUEVAS CIUDADANÍAS: ACLARACIONES CONCEPTUALES	Fernando García-Leguizamón
19	1. Ciudadanía: origen del concepto moderno	
20	2. Teoría de la ciudadanía	
29	3. Realidad e irrealidad de la ciudadanía en la historia de Colombia	
39	4. La movilización popular en el siglo XX	
43	5. Las nuevas ciudadanía	
50	6. Referencias	
52	EXPLORACIÓN DE FORMAS ORGANIZACIONALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE RECICLADORES EN COLOMBIA: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA	Ernesto Valdés Serrano
52	1. Introducción	
54	2. Síntesis de la política pública de aseo y manejo de residuos sólidos durante las últimas dos décadas	
59	3. Enfoque metodológico	

61	3.1. Unidades de análisis y confección de la guía de entrevista aplicada a las organizaciones de recicladores
62	4. Descripción de formas de los emprendimientos económicos solidarios de los recicladores
62	4.1. Los antecedentes y propósitos fundacionales de las organizaciones de recicladores que han adoptado emprendimientos económicos solidarios para promover la inclusión social
64	4.2. Las características de la gestión interna de los emprendimientos económicos de los recicladores
67	4.3. Las características de la gestión externa o con otras organizaciones de la sociedad y ante el Estado
68	5. Discusión en torno al posible papel de estas organizaciones para construir ciudadanía
71	6. Conclusiones
74	7. Referencias
76	LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA PROVINCIA SABANA OCCIDENTE (CUNDINAMARCA): ESTUDIO EXPLORATORIO

Carlos Arturo Grosso Rincón

76	1. Contexto general
77	2. Proceso metodológico
78	3. Algunos antecedentes
81	4. Aproximación conceptual: sobre el papel de las organizaciones sociales en los procesos de construcción de ciudadanía en la sociedad civil
86	5. Sobre las organizaciones sociales existentes en la provincia sabana occidente

89	6. Mosquera
90	7. Madrid
90	8. Facatativá
91	9. Funza
92	10. Subachoque
92	11. Bojacá
93	12. Zipacón
93	13. Sobre las organizaciones sociales existentes en la provincia
95	14. Organizaciones por municipio
98	15. Presencia de organizaciones por actividad
99	16. Otras evidencias
100	17. Conclusiones
102	18. Referencias
105	GESTIÓN AMBIENTAL URBANA Y ACCIÓN COLECTIVA EN EL SUR DE BOGOTÁ: LA EXPERIENCIA DE ASAMBLEA SUR Y AGRÓPOLIS

Ricardo Briceño Ayala

105	1. Introducción
106	2. Historia de los procesos organizativos Asamblea Sur y Agrópolis
108	2.1. ¿Cómo nació Asamblea Sur?
111	2.2. ¿Cómo nació Agrópolis?
113	3. Conflictos ambientales gestionados desde Asamblea Sur y Agrópolis

113	3.1. Parque Entrenubes	3.1. Parque Entrenubes
114	3.2. Las inundaciones del río Tunjuelito y sus riesgos ambientales asociados	
114	3.3. La minería y el parque mineroindustrial del Tunjuelo	
115	3.4. El relleno sanitario de Doña Juana	
115	3.5. Otros conflictos emergentes en la cuenca del río Tunjuelito	
116	4. Los procesos organizativos analizados y su interacción con otras organizaciones sociales y comunitarias	
118	4.1. Logros y aprendizajes del proceso	
119	4.2. Estrategias de acción empleadas en el proceso organizativo Asamblea Sur	
121	4.3. Estrategias de acción empleadas en el proceso organizativo Agrópolis	
122	4.4. ¿Cómo entienden la ciudad y la gestión territorial alternativa?	
125	5. Conclusiones	
129	6. Referencias	

PRESENTACIÓN

Fabián Acosta Sánchez*

Estamos ante una publicación en la que el acuciante tema de la ciudadanía es visto en terreno con un instrumental teórico actualizado y pertinente.

La cuestión es fundamental en las discusiones políticas de hoy, cuando presenciamos un múltiple desgarramiento de entidades sociales conocidas hasta el presente, que representaban referentes sólidos en el momento de considerar las significativas cuestiones políticas de las sociedades modernas. Ese desgarramiento no indica necesariamente una disolución catastrófica, sino que señala, ante todo, procesos de reconversión vividos intensivamente en las últimas

décadas tanto en el ámbito nacional como internacional —ambos en clave global—, por ejemplo, del Estado nacional clásico hacia lo que hemos llamado el Estado nodal y de antiguas organizaciones internacionales constituidas en la órbita funcional estadounidense, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), a instituciones de verdadera regulación regional, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

La forma Estado se ha transformado sustancialmente en estas últimas décadas. Los Estados antes

* Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Filósofo y candidato a doctor en Filosofía Social y Política de la Sofia University St. Kliment Ohridski. Investigador del Observatorio de Juventud de la Universidad Nacional (OBJUN).





compuestos de alianzas de poderes, principalmente nacionales, han dado paso a Estados constituidos por alianzas de poderes corporativos y transnacionales, de las que derivan, en cierto sentido, pulsiones de un estado global del capitalismo ya indiscutiblemente planetario.

Los procesos sociales que mueven y configuran estas transformaciones son una arquitectura maquina de constitución múltiple y compleja no solo estrictamente productiva, sino también cultural, ya construida y en pleno funcionamiento, por donde corre el software de los cambios políticos, tanto de aquellos que ajustan o pretenden ajustar el orden normativo y de regulación de las sociedades actuales, como el de la reproducción misma de ese orden incorporativo ya levantado y en plena acción.

Varios estratos de transformación componen una realidad social y política densa y compleja a la que pertenecemos estratificados también de múltiples formas como si fuéramos sujetos de realidades alternas

paralelas, multisujetos sin multiciudadanías.

Ciudadanías de la decolonización de un lado, de la superación de las fronteras de sangre, de la crítica radical a la institución heterosexual y sus arquitecturas de dominación: la pareja, la familia, el patriarcado, el machismo. Ciudadanías de las múltiples exclusiones no solo culturales, raciales, religiosas, de género, también de clase, de posición social.

Estas diversas topografías de las ciudadanías constituyen todo un nuevo planeta de pulsión humana. Está al orden del día conocerlo para revelarlo, investigarlo para reconocernos en él como lo han hecho ya desde sus lugares de acción miles y millones de hombres y mujeres, de ciudadanos en potencia que han emprendido el difícil e intrincado camino de la lucha contra toda homogeneización inhumana.

Pero ¿cuál es entonces el horizonte de comprensión de esta multidiversidad humana ya desatada y en trance de ser cada vez más compleja y potente, más densa en riqueza y en posibilidad?

LA CATEGORÍA DE CIUDADANÍA

La verdad última de toda ciudadanía es que su estatuto se logra en el marco político de definiciones de un orden político establecido, de una forma política específica en una sociedad determinada. La ciudadanía es predefinida por poderes establecidos o lograda ensanchando el

marco de referencia político de una sociedad.

Al constituirse en ciudadano o ciudadana, una persona debe obedecer la autoridad del Estado. La obediencia habla también de un derecho, el derecho de gobernar, obedecer, pero

también de mandar, puesto que ya se participa del estatuto de haber sido reconocido como tal. A estas invariables está sujeta la definición desde las primeras definiciones explícitas de ciudadanía halladas en los anales de la historia del pensamiento¹. La teoría muestra buena parte de esta condición histórica, aunque sin dejar de omitir muchas veces los procesos sociales reales que conducen a la “conquista” de la ciudadanía después de las restricciones a la que es sometida por los poderes establecidos.

La condición moderna conquistada de ciudadanía no deja de definirse en estos parámetros, con sus ires y venires históricos. Conquistó un universalismo de la condición de ciudadanía inédito, pero que se fue haciendo posible también con luchas históricas en nuestras realidades contra la frontera de sangre, la frontera de género, la frontera ideológica y religiosa.

Las lentas conquistas de ciudadanía civiles, políticas y sociales no dejaron de ser dolorosos procesos de

desarrollo no alcanzados plenamente, en medio de sociedades profundamente autoritarias y sometidas a regímenes de guerra permanente, a pesar de sus sistemas republicanos y liberales democráticos. La dosificación sistemática de guerras de baja intensidad permanentes sin extraordinarias conmociones bélicas, como las vividas por Europa, pero con densidades de violencia también significativas, han signado los procesos de reconocimiento y exigencia de ciudadanía plenamente modernas.

Dos siglos de coloniaje, imperialismo y globalización han constituido de manera genética los diversos procesos políticos vividos por los Estados capitalistas en estas latitudes. En Colombia, un descarado internacionalismo de élite frente a estos procesos sucesivos y en cierta medida hibridados complejizan el panorama social del logro de ciudadanía palpitantes en el seno de nuestra sociedad actual. Este nacionalismo débil de la experiencia histórica ha diseminado a millones de hombres y mujeres por

1. “En resumen: politeuma es el cuerpo de personas que disfrutaban de plenos derechos cívicos bajo la politeia, y ésta —en el vocabulario del Estagirita— significa: a) el cuerpo de ciudadanos, b) la constitución, c) toda la estructura de la polis. De modo que ésta, cualquiera que sea su régimen, se apoya en la existencia de la ciudadanía y en la manera como se distribuyen los oficios. Es decir, que el tipo de politeia depende del número y calidad de los ciudadanos. La palabra politeia refleja la unidad (no sólo la suma) de éstos, el cuerpo vivo compuesto de gobernantes y gobernados, y la vida política que es y debe ser la vida y naturaleza de los ciudadanos [...] La autoridad política es una virtud del gobernante, que se debe aprender obedeciendo. El buen ciudadano debe aprender a gobernar y ser capaz de ser gobernado; y esta es la perfección del ciudadano: conocer el gobierno de los libres desde ambos ángulos. [...] La conclusión es la de que a pesar de que hay varias clases de ciudadanos, sin embargo todos terminan definiéndose por la participación en los honores públicos” (Briceño, S. J., 1989, prólogo).



otras latitudes internacionales durante los últimos cincuenta años². Y en la frontera interna ha constituido ejércitos permanentes de trashedantes sin ciudadanía social y política³.

Nuestras realidades metropolitanas, indiscutibles referentes cívicos de toda ciudadanía, están cargadas de esta densa problemática histórica y social, instalada en vectores complejos hoy de globalización y mundialización social. Ciudades como Bogotá representan una masa crítica de acumulados y desarrollos donde este entrecruzamiento se ha instalado como configurantes de su entidad de ciudad región. Son, por supuesto, configurantes humanos, delineadores de los estados de cosas que hoy exploramos como realidad diversa y cambiante, como complejidad antropológica donde pulsán vivamente deseos de lucha, de inclusión y de legitimidad cívica.

Comenzar a perfilar y delinear los contornos de estas complejas problemáticas ha sido la tarea que se ha propuesto el Grupo de Investigación Desarrollos Humanos, Educativos y Organizacionales (DHEOS) de la

Universidad Piloto de Colombia, con el proyecto de investigación *Construcción de ciudadanía en diferentes escenarios sociales urbanos*, cuyos primeros resultados ahora presentamos. Los artículos aquí publicados son el producto de esta importante labor y aportan decididamente a la construcción de un campo obligado de la investigación social en nuestro país.

El trabajo de Fernando García Leguizamón, *Ciudadanía y nuevas ciudadanías*, además de realizar un sustancioso recorrido histórico y teórico por la definición social y filosófica de ciudadanía, en especial la manera como esta se ha formado en la experiencia histórica de la independencia colombiana a través de sus desarrollos particulares, se hace particularmente significativo por su capacidad de distinguir la emergencia moderna del concepto, pero, sobre todo, de su constitución social e histórico-local, y en particular de mostrar con claridad el horizonte de las así llamadas *nuevas ciudadanías*, con lo cual nos proporciona un interesante estado actual en tensión permanente con las realidades sociales a las que se refiere.

2. “La primera oleada importante de emigración colombiana se dio en el periodo 1965-1975. De acuerdo a Cardona *et al.* (1980), los principales destinos de esta primera oleada fueron Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá, que daban cuenta del 95% de los colombianos en el exterior para el año 1970. [...] (el censo de Estados Unidos para 1970 arrojó una población colombiana de 63.538 personas) [...] La segunda oleada significativa de migración colombiana se presentó a mediados de la década de los ochenta, relacionada principalmente con la rápida expansión del negocio del tráfico de drogas en Colombia, y más específicamente, con la necesidad de contar con distribuidores y comercializadores del producto. [...] se puede afirmar que un total de 1.9 millones de personas emigraron entre 1996 y 2005. Esta cifra puede considerarse como un piso para la verdadera estimación del número de colombianos en el exterior. Es importante mencionar que la emigración se desaceleró a partir de 2002, cuando mejoraron las condiciones económicas y de seguridad. Sin embargo, el egreso neto de población continua en niveles superiores a 100 mil personas por año” (Cárdenas y Mejía, 2006, p. 5).
3. Un desplazamiento forzado de más de 4 millones de personas como producto de un largo conflicto armado interno.





Indiscutiblemente, requerimos esos saberes para ubicar el aquí y el ahora del tema por investigar, muy importante en sociedades como las nuestras, donde se necesitan aún mínimos de desarrollo social no logrados, para dar un cambio de calidad respecto del bienestar.

La “distorsión” neoliberal, que ha eclipsado con su imaginario de empoderamiento individual la idea de la participación ciudadana, de la inclusión ciudadana a través de nuevas ciudadanías, tras lo cual las ha reducido a ciudadanías de consumo, resalta como uno de los aportes interpretativos más sugestivos de este autor al permitirnos dilucidar el vaciamiento real que suponen como postulados políticos no propiamente altruistas.

El verdadero terreno de definición de lo genuinamente investigativo no puede ser sino la realidad misma, la historia social, las políticas en terreno. Aquí es donde se nutre la reflexión abstracta, la capacidad de síntesis y de generalización. Si García ya lo ha colocado en el terreno de la historia y de la tensión de la teoría con la sociedad real, nuestros siguientes autores avanzarán en el desarrollo de cartografías de experiencias locales bien definidas, capaces de colocarnos en un ahora múltiple y denso de realidades disímiles y entroncadas, que requieren ser indagadas y transmitidas como experiencias significativas de acción por las nuevas ciudadanías.

En efecto, el trabajo de Ernesto Valdés Serrano, “Exploración de formas organizacionales para la inclusión social de recicladores en Colombia: hacia la construcción de ciudadanía”, nos sitúa en la inmediatez descarnada de la

tozuda realidad, al describir a un grupo de organizaciones de recicladores en las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá, intentando aclarar el sentido de ciudadanía que han construido en un contexto de nueva política pública en materia de manejo de residuos sólidos urbano. La cuestión no deja de impresionar por las tensiones que aquí se juegan, entre la chocante realidad del desborde urbano con sus desechos que dibuja muy bien la crisis ambiental y humana de nuestras urbes modernas, y una vida que se confunde con la basura que nos enrostra las impotencias como sociedad de hombres para vivir humanamente. La impresionante emergencia de ciudadanías, de emprendimientos sociales en estos contextos extremos salta a la vista como una experiencia humana que debe ser reconocida y que el investigador coloca a los ojos de los lectores.

Carlos Grosso Rincón, en su trabajo “Las organizaciones sociales en la provincia sabana occidente de Cundinamarca: estudio exploratorio”, muestra cómo el mayor número de organizaciones del tercer sector que hacen presencia en la provincia son fundaciones, asociaciones, cooperativas y corporaciones, con lo cual enseña la amplia cobertura de las organizaciones de la sociedad civil en los diferentes municipios de la provincia. Esta nutrida presencia pone de manifiesto los ámbitos variados de presencia de dichas organizaciones y la manera como contribuyen a fortalecer procesos asociativos y participativos y a desarrollar acciones en diferentes campos, en temas de salud, vivienda, medio ambiente, recreación, deporte, empleo, discapacidad y desplazamiento. Una importante





cartografía del asociacionismo local, que revela potenciales de ciudadanía significativos en la región adyacente al casco urbano de Bogotá, con lo cual se muestra la complejidad de intereses sociales metropolitanos que un conurbano constituye respecto de un mercado capitalista globalizado. La lógica del análisis nos lleva a descubrir una acción colectiva que se construye desde los ámbitos privados de intereses diversos.

Y, por último, el trabajo de Ricardo Briceño Ayala, “Gestión ambiental urbana y acción colectiva en el sur de Bogotá: la experiencia de Asamblea Sur y Agrópolis”, analiza experiencias de ecología popular emergentes en complejos procesos de deterioro ambiental en las zonas más vulnerables de la capital, donde la contaminación por desechos y basuras, lixiviados, impactan las dimensiones vitales de espacio donde se despliega la vida humana, el aire, la tierra, el agua.

En territorios de pobreza y exclusión social, la organización social y popular, con su activismo reapropiativo, constituye verdaderas ciudadanías de inclusión desarrollando conocimiento propio, emprendimientos ecológicos y solidarios, nuevos modos de vida, nuevas subjetividades.

En fin de cuentas, una selección de textos bien compaginados que abren importantes discusiones situadas en el terreno de nuestras realidades urbanas, dibujando cartografías necesarias de reconocimiento y ampliando significativamente nuestro conocimiento sobre campos de la vida social de la ciudad, donde aún hay mucho por problematizar respecto de ganar la inclusión, de potenciar la participación democrática de las comunidades, de forjar ciudadanías activas que contrarresten la desigualdad y su economía política en unas ciudades y en un país como el nuestro.

REFERENCIAS

- Aristóteles (1989). *Politeia (La política)* (prólogo, versión directa del original griego y notas por Manuel Briceño Jáuregui, S. J.). Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Cárdenas, M. y Mejía, C. (2006). Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos? *Working Papers Series*, 30, 5-7.



CIUDADANÍA Y NUEVAS CIUDADANÍAS

ACLARACIONES CONCEPTUALES

FERNANDO GARCÍA-LEGUIZAMÓN*

1. Ciudadanía: origen del concepto moderno

La idea de ciudadanía que se convirtió en pilar de la autocomprensión de las sociedades democráticas modernas tiene su origen en el siglo XVIII y su nacimiento formal se suele fechar el 26 de agosto de 1789, día en que se promulgan en Francia los derechos del hombre y del ciudadano. Inspirada en el pensamiento de la Ilustración, esta declaración hace explícita la idea de autodeterminación de un sujeto que demanda libertad frente al poder arbitrario del gobernante, igualdad ante la ley y la posibilidad de participar en las decisiones que atañen a los asuntos públicos.

Por supuesto, este concepto tiene sus raíces más remotas en la idea de autodeterminación y responsabilidad de un sujeto dentro de su comunidad, su ciudad o su Estado, idea que florece realmente en la Grecia clásica y en la Roma republicana. Esos rasgos son los que vinculan al *polites* y al *civis* de la Antigüedad con el ciudadano moderno, incluso permiten percibir cierta equivalencia entre la sociedad civil contemporánea y las *koinonia politike* y *societas civilis* de la Antigüedad, entendidas como comunidades de seres libres que se gobiernan a sí mismos (Koselleck, 2006). Pero si bien la ciudadanía

* Filósofo, magíster en Ciencias de la Educación y doctor en Filosofía. Correo: garcia.leguizamón@gmail.com



antigua se basa en el reconocimiento de la igualdad y en el derecho de los ciudadanos de gozar de ciertas libertades y de participar en las decisiones que afectaban a la comunidad política, hasta el siglo XVIII este reconocimiento mantuvo un carácter excluyente, pues se negaba la plena pertenencia a la comunidad a amplios sectores de la población. En la polis griega, eran las mujeres, los esclavos y los extranjeros. En Roma, los plebeyos y los súbditos del Imperio no tenían derechos para la participación política, a pesar de que se les aseguraba el acceso a los tribunales y, en el segundo caso, la protección militar en caso de ataque exterior. Al contrario, con la Declaración de los Derechos del Hombre, la libertad y el igual disfrute de derechos —junto con los deberes que aseguran la participación en la vida pública orientada hacia un bien general— se hacen, *en principio*, extensivos a todos los seres humanos.

El postulado universalista de igualdad y libertad de los ciudadanos, basado en la idea de que toda persona, por naturaleza, está dotada de derechos inalienables, desactiva la jerarquía de las estructuras sociales y convierte el orden político y jurídico en expresión de una voluntad general. Con esto, el término

ciudadano adquiere un carácter general para hacer referencia no solo al habitante de una ciudad, espacio geográfico con el que desde la Edad Media se asociaba el disfrute de ciertas libertades y privilegios vedados a los extranjeros, sino a todos los miembros de una nación. La innovación semántica se puede apreciar en la diferenciación que hace Diderot en su artículo de la *Enciclopedia* entre súbdito —sometido por fuerza física— y ciudadano —sometido por un principio moral— y aún más en la distinción formulada por Rousseau en el *Contrato social* entre el *bourgeois* y el *citoyen*, es decir, el simple habitante de la ciudad, preocupado por sus asuntos privados, y el sujeto propiamente político, portador de virtudes cívicas que le permiten poner el interés general por encima del individual. La Asamblea Nacional Francesa de 1789 formaliza la ampliación del significado tradicional de “habitante de la ciudad” al definir al *citoyen* como “miembro del cuerpo estatal”, agregando con ello a la condición pasiva del súbdito un principio activo de participación política (König, 1994). En tiempos de la Revolución, la palabra *citoyen* se adoptará como título de todos los franceses, con lo cual se abolieron las formas lingüísticas con las que se ostentaban distinciones sociales.

2. Teoría de la ciudadanía

La ciudadanía moderna tiene una base tripartita: política, cultural y económica. Su fundamento *político* es el Estado nacional, que garantiza la protección de los individuos frente a amenazas externas e internas —inclusive el arbitrio mismo

del gobernante— y que se constituye como la instancia ante la cual los ciudadanos pueden apelar para hacer válidos sus derechos; es decir, aporta la infraestructura para una administración adelantada respecto del Estado de derecho



y produce un espacio de acción libre de coacciones. Su fundamento *cultural* es el supuesto de una comunidad nacional, surgida de la superación —no exenta de violencia— de particularismos, comunidad que se convierte en referente de nuevas lealtades y solidaridades y llega a identificarse con la comunidad política misma. La conciencia nacional, el patriotismo, la integración cultural, requieren, sin embargo, una base material: el fundamento *económico* de la ciudadanía es un sistema de producción de bienes que satisfagan las necesidades de sus miembros, que participen de esta forma en la cultura material de la sociedad o albergan la esperanza de lograrlo (Mackert, 2006).

Evidentemente, este marco político, cultural y económico representa solo la esquemática síntesis de realidades diversas y conflictivas de más de doscientos años. Sin embargo, él establece un referente básico a partir del cual se ha pensado la ciudadanía en sus desiguales desarrollos. A continuación, presentaremos sucintamente algunas perspectivas teóricas que trazan la “lógica” del desarrollo histórico de la ciudadanía y ponen finalmente de manifiesto su carácter dinámico y problemático.

A mediados del siglo XX, el sociólogo inglés T. H. Marshall formuló una teoría sobre el desarrollo de la ciudadanía, que se ha convertido en un referente clásico para toda aproximación posterior a este concepto. Tomando como modelo a Inglaterra, describe Marshall un proceso a través del cual se establecieron derechos civiles en el siglo

XVIII, derechos políticos en el XIX y comienzos del XX, y derechos sociales en la segunda posguerra del siglo XX. Los derechos civiles (libertades de expresión, de pensamiento, de creencias, derecho a la propiedad, a establecer contratos, a procesos jurídicos) preservan a la persona frente al poder y permiten resolver conflictos entre los sujetos privados; los derechos políticos (derecho a elegir y ser elegido) aseguran la participación en el ejercicio del poder político; los derechos sociales (salud, educación, vivienda) garantizan condiciones vitales mínimas y el derecho “a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad” (Marshall, 1997, p. 303). Cada uno de estos tres tipos de derechos está asociado a la consolidación de instituciones particulares: los tribunales en el primer caso, los parlamentos y concejos locales en el segundo y el sistema educativo y los servicios sociales en el tercero.

Estos derechos son la base de la ciudadanía, que Marshall define como un *estatus jurídico* que se otorga a quienes son “miembros de pleno derecho de una comunidad”:

Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los deberes y derechos que implica. No hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal en relación con la cual puede medirse el





éxito y hacia la cual pueden dirigirse las aspiraciones. El avance en el camino así trazado es un impulso hacia la medida más completa de la igualdad, un enriquecimiento del contenido del que está hecho ese *status* y un aumento del número de aquellos a los que se les otorga (Marshall, 1997, p. 312).

Pero más que limitarse a presentar el proceso histórico de la emergencia de tipos de derechos, el escrito de Marshall tematiza la tensión que existe entre dos fuerzas opuestas de las sociedades capitalistas: la clase social como fuente de desigualdad y la ciudadanía como tendencia a la igualdad: ¿cómo es posible que la ciudadanía, basada en un principio de igualdad, haya florecido en la modernidad y se haya avenido con el capitalismo un sistema económico que genera desigualdad? ¿Cómo se legitiman las diferencias entre los estratos sociales sin amenazar la integración de la sociedad?

El principio de igualdad que habita el concepto de ‘ciudadanía’, con las imperfecciones reales que esta pudo tener desde el siglo XVIII, socava la desigualdad en derechos y deberes del sistema estamental. Un sistema de justicia nacional desplaza la justicia selectiva de clase y el derecho que protege la libertad personal acaba con la servidumbre. Si bien los derechos civiles y políticos sentaron condiciones para la integración social al institucionalizar las ideas de un igual valor de los individuos ante la ley y brindar iguales garantías de

representación política, son los derechos sociales los que logran, en el siglo XX, mitigar las exclusiones producidas por el mercado y dar sustancia a esa igualdad puramente formal, permitiendo a amplios segmentos de la población pasar “de la esfera del sentimiento y el patriotismo a la del disfrute de lo material” (Marshall, 1997, p. 323), y de gozar de los bienes de una vida “civilizada y cultivada”, antes limitados a unos pocos.

La extensión de los derechos sociales y económicos de ciudadanía responde a las tensiones desintegradoras que enfrenta la sociedad como consecuencia del libre funcionamiento de los mercados. La “cuestión social”, como la llamó Polanyi, ponía a los Gobiernos en las sociedades industrializadas ante la perspectiva de permitir el desacople de la economía como una esfera autónoma de la sociedad o implementar mecanismos sociales de protección para contrarrestar e imponer límites a la dinámica y expansión de “mercados autorregulados”. La ciudadanía entendida como “un conjunto de titularidades” (Dahrendorf, 1988) es el resultado de las luchas distributivas entre los diferentes perceptores de ingresos, que demandan en el ágora pública intervenciones directas del Estado, con el fin de proveer bienes públicos y coberturas sobre los riesgos de invalidez, enfermedad e inseguridad económica, manifiestas en la pérdida de ingresos, la pobreza, la exclusión social y la incidencia de altas tasas de desempleo de larga duración.





Sin embargo, esta participación ampliada no significa que se produzca una igualdad completa entre los ciudadanos. Frente al interrogante por la manera en que se concilian la igualdad cualitativa de la que gozan todos los miembros en una sociedad de clases y su observable desigualdad cuantitativa, señala Marshall que la aceptación de la desigualdad surge del igual derecho a la educación. En una economía de mercado, quienes por esfuerzo propio cultivan mejor sus capacidades sobre la base de un igual acceso a la educación, pueden aspirar a obtener mejores retribuciones, con lo cual la diferenciación de estratos sociales adquiere un “sello de legitimidad” fundado en los derechos mismos de ciudadanía. De manera que las tensiones de clase no desaparecen, sino que se suavizan en una sociedad que sigue manteniendo un carácter jerárquico.

Aunque no lo sugiriera el mismo Marshall, algunos de sus seguidores procedieron a generalizar la descripción de un proceso histórico particular al desarrollo de la ciudadanía en las sociedades occidentales. Dando por sentadas las condiciones de crecimiento económico estable y de consenso político en las sociedades industrializadas de la posguerra, infirieron que se habían superado definitivamente las divisiones de clase. El resurgimiento de los conflictos a mediados de la década de 1960 y la crisis económica mundial al comienzo de la década de 1970 mostraron la fragilidad de este supuesto. Pero si el error de la generalización apresurada de un periodo y de una sociedad particular

no puede endilgársele directamente a Marshall, ciertos supuestos de su descripción la hicieron objeto de crítica. Mencionaremos brevemente algunos aspectos relevantes de la discusión en la sociología anglosajona de la década de 1980.

Para empezar, se ha señalado que existiría un elemento finalista en el desenvolvimiento relativamente irreversible y armonioso de la ampliación de la ciudadanía que presenta la teoría: “Marshall escribe como si el desarrollo de los derechos de ciudadanía hubiera resultado de un proceso de evolución natural, impulsado, donde fue necesario, por la mano benéfica del Estado” (Giddens, 1982, p. 171). Pero ni el proceso que condujo al estado de bienestar fue un desarrollo irreversible como mostraron los ajustes neoliberales del último cuarto del siglo XX ni se trató del resultado de un proceso evolutivo que pueda comprenderse sin considerar el papel de las luchas y los esfuerzos de las clases menos privilegiadas, que al buscar mejorar su suerte impulsaron importantes conquistas en los tres tipos de derechos ciudadanos. Como señala Giddens, solo soslayando este último aspecto puede Marshall incluir en el conjunto de los “derechos civiles” derechos que tienen un origen claramente diferente: los derechos de libertad individual (de trabajo y de movilidad) e igualdad ante la ley, disputados por una burguesía en ascenso, que fortaleció con ellos su poder sobre los trabajadores; y los derechos civiles económicos o





de “ciudadanía industrial” (sindicalización, negociación colectiva, huelga), conquistados tiempo después por los trabajadores en disputa con los empleadores y el Estado.

Otra debilidad de la teoría radica en la idea de que los cambios sociales son, preeminentemente, resultado de desarrollos inmanentes, de dinámicas sociales internas, con lo cual se resta peso a los contextos internacionales (Giddens, 1982). Como entretanto hemos podido observar, los procesos de globalización no solo han hecho retroceder logros sustanciales de la ciudadanía al debilitar la institución que los protegía: el Estado nacional, sino que han llevado a plantear las problemáticas de la ciudadanía en un contexto planetario (ciudadanías globales).

También Mann (1987) reconoce que los factores externos han tenido importancia en la configuración histórica de la ciudadanía, pero, a diferencia de Giddens, limita la importancia que tendrían las disputas de las clases sociales en dicha configuración. En su concepto, ni la burguesía ni el proletariado han tenido históricamente el poder que se les ha querido asignar desde las perspectivas sociológicas liberal, reformista o marxista. Frente a la excesiva concentración en el proceso particular inglés, que permitiría suponer que Marshall considera como forma típica del occidente capitalista en su totalidad, sostiene Mann que esta descripción representa solo uno de cinco caminos en la institucionalización de la lucha de clases dentro de la sociedad industrial;

o, si se prefiere, de estrategias de las clases dominantes (la combinación de la clase económica dominante con los gobernantes políticos y militares), para manejar esa lucha y, a través de concesiones aquí y allá traducidas en gradaciones de derechos ciudadanos, asegurarse la lealtad de la población. Estas estrategias son la liberal, la reformista, la monárquica autoritaria, la fascista, y la socialista autoritaria: “Todas ellas convirtieron la colisión frontal de clases sociales masivas antagónicas en conflictos menos definidos en términos de clase, más limitados y complejos, algunas veces más ordenados, otras veces más erráticos” (Mann, 1987, p. 340). Donde estas estrategias se han impuesto, sostiene Mann, ha sido menos gracias a su superior eficiencia interna que a hechos geopolíticos, en especial las victorias en las dos guerras mundiales.

Estas concreciones específicas de ciudadanía en contextos sociopolíticos particulares llevan, pues, a tener en cuenta una perspectiva histórica en el estudio de la ciudadanía, que permita comparar sus desiguales desarrollos. A partir de esta constatación, Turner propuso (1990) un modo de clasificar las configuraciones de ciudadanía que, por una parte, trasciende el enfoque marshalliano de los derechos para concentrarse en el factor de actividad y pasividad de los ciudadanos; pero que, por otra, rechaza la generalización de la interpretación de Mann de que las evoluciones en la ciudadanía representan estrategias de las clases dominantes para mantener la subordinación. A partir de una comparación histórica de los procesos





de constitución de ciudadanía en varias naciones europeas, Turner elabora un modelo de análisis que contempla dos dimensiones: la primera, focaliza el contraste *entre lo activo y lo pasivo*, dependiendo de si el reconocimiento de la ciudadanía proviene de arriba o de abajo, es decir, si se genera desde el Estado o surge de demandas formuladas desde la sociedad. La segunda dimensión describe la tensión *entre lo privado y lo público*, es decir, entre el mundo de la vida individual y familiar y la arena de la acción política, pues, como observa Turner, la manera en que se produce culturalmente el espacio público tiene también importantes implicaciones en la apreciación de lo privado como un espacio de necesidad y privación o como un terreno de realización moral.

Sobre estas coordenadas identifica Turner cuatro tipos de ciudadanía que han emergido en contextos políticos particulares: una *ciudadanía revolucionaria*, que combina demandas hechas desde abajo, con una exaltación de la arena pública, al tiempo que mira con sospecha el mundo privado de los individuos. Históricamente, esta ha desembocado en formas de terror público y en un totalitarismo aparejado a la idea de un pueblo unitario y homogéneo. Una *ciudadanía liberal pluralista*, en la que la formación de intereses grupales conduce a movimientos “desde abajo” por la exigencia de derechos, pero cuyo impulso revolucionario queda refrenado por la sacralización de la opinión individual y el énfasis en los derechos que protegen el disenso privatizado frente

a la amenaza de uniformidad. En contraste con estas, describe Turner dos formas de ciudadanía promovidas desde arriba: *la ciudadanía de la democracia pasiva*, en la que se reconoce la legitimidad de las instituciones representativas, los tribunales y un sistema estatal de bienestar, pero de la que están ausentes la tradición de luchas por derechos cívicos; y *la ciudadanía de la democracia autoritaria o plebiscitaria*, en la que el ciudadano es llamado periódicamente a escoger un líder que en adelante no tiene ninguna responsabilidad frente a sus electores y el Estado domina todo el espacio de lo público, dejándoles a los individuos solo la posibilidad del desarrollo personal en el mundo privado de la vida familiar. Con esto emerge un elemento relevante para la comprensión de las transformaciones actuales de la ciudadanía, pues, como subraya Turner,

si consideramos la emergencia histórica de lo público como el surgimiento de lo político, la relación estructural entre lo privado y lo público y sus respectivos significados culturales se revelan como un componente esencial de cualquier comprensión de la relación entre totalitarismo y democracia (Turner, 1990, p. 211).

En conclusión, la teoría de Marshall tendría validez en un “régimen” histórico específico de ciudadanía, el occidental de la posguerra, “un modelo constituido en un estado nacional, fordista, regulado con un Estado de bienestar y





basado en el supuesto de una homogeneidad cultural” (Mackert, 2006, p. 55). Hoy sabemos que la extensión de los derechos de ciudadanía no responde a un modelo lineal, como el que creyeron descubrir los seguidores de Marshall en el proceso histórico inglés. Que no existen relaciones directas y simples entre el desarrollo político y el progreso social y económico es algo que se pudo constatar en la historia del socialismo realmente existente, en el que se garantizaron amplias titularidades sociales y económicas para todos los ciudadanos, pero se restringieron importantes derechos civiles y políticos. Con su derrumbe en 1989, se establecieron los derechos civiles y políticos de las democracias capitalistas, pero prácticamente desaparecieron los esquemas que garantizaban la seguridad económica para una parte importante de los ciudadanos. El reajuste de las funciones de los Estados nacionales en el contexto neoliberal, pero también la pluralización de las formas de vida con el consecuente florecimiento de nuevas aspiraciones subjetivas y la tematización de nuevos tipos de derechos, dejan ver claramente que el proceso de construcción de ciudadanía estaba lejos de agotarse en el horizonte de la ciudadanía social.

Vista a la luz del presente, la descripción marshalliana deja de ser relevante para una época de “capitalismo desordenado”, en la que el Estado ve debilitada su función mediadora entre capital y trabajo. A principios del siglo XXI, la hegemonía del modelo neoliberal impone grandes restricciones a la extensión de la ciudadanía en los países en vías de desarrollo y amenaza los logros alcanzados en los países industrializados. El abandono de las políticas de pleno empleo en los países capitalistas, la promoción de la flexibilización laboral, el predominio de las políticas de austeridad fiscal y la creciente desregulación financiera y liberalización de los mercados de bienes reducen la autonomía de las políticas públicas de los Estados nacionales (Palley, 2013). Son los “nuevos” muros erigidos contra la extensión de los derechos económicos y el desarrollo de la ciudadanía social de pleno derecho. El desmonte de los estados de bienestar¹ en Europa y la privatización de los sistemas de protección social en los países en desarrollo obedecen a la revancha de la ideología de los mercados autorregulados, que imponen nuevamente su lógica mercantil sobre la sociedad moderna.

1. Para entender diferencias históricas, es necesario precisar que existen tres modelos de estado de bienestar: el modelo liberal, que minimiza la oferta de derechos sociales a grupos excluidos, reduciéndose a esquemas abiertamente asistencialistas que demandan pocos recursos del Estado y se organizan con esquemas de mercado. El modelo socialdemócrata, esencialmente garantista y universalista, que recurre a esquemas públicos de protección social amplios y generales para toda la población, financiados por recursos tributarios, sin mediaciones del mercado. El modelo corporativista, cuyo objetivo central es mantener altos niveles de empleo y la institucionalización de las relaciones industriales entre empleadores y organizaciones de trabajadores, garantizándoles protección social plena a los obreros y sus familias, pero que mantiene al mismo tiempo exclusiones hacia grupos marginados (Garay, 2011).





No solo las realizaciones históricas de la ciudadanía, sino también los imaginarios sociales que de ella se construyen, ponen de manifiesto su irreductible dinamismo y complejidad. ¿Qué es pues lo que nos permite hablar de ella en un sentido unitario? Si no podemos postular una supuesta esencia suprahistórica de la ciudadanía, inventada en la politeia griega o en las revoluciones burguesas, al menos podemos, nos dice Balibar (2012), señalar un “hilo conductor” que se tiende entre los dos momentos y se extiende a movimientos contemporáneos que demandan una ampliación de la democracia. En este sentido, la ciudadanía aparece como un proceso inconcluso, cuyos objetivos y configuraciones en diversas circunstancias históricas dependen de la correlación que se establezca entre fuerzas particulares².

Complementaremos esta descripción histórico-sociológica de la ciudadanía exponiendo finalmente una distinción trazada en el terreno de la filosofía política y del derecho sobre el modo y significado de la ciudadanía activa. Aquí encontramos dos interpretaciones en competencia

(Habermas, 1998): por una parte, la tradición liberal con una comprensión “individualista-instrumentalista”, en la que el ciudadano se concibe al modo de un miembro de una organización y de ello deriva sus pretensiones jurídicas; por otra parte, la tradición republicana, con una visión del ciudadano como miembro de una *comunidad* ético-cultural que se determina a sí misma. En el primer caso, los individuos permanecen “externos” al Estado y contribuyen a su reproducción con votos e impuestos, para, a cambio, recibir de la organización determinados servicios. Desde esta perspectiva, los ciudadanos son, ante todo, personas privadas que ejercen sus derechos subjetivos frente al Estado y a otros ciudadanos, para hacer valer sus intereses prepolíticos³. En el segundo caso, los ciudadanos están integrados en la comunidad política como “partes de un todo”, lo cual hace que su identidad personal y social solo se pueda constituir “en el horizonte de tradiciones comunes y de instituciones políticas reconocidas” (Habermas, 1998, p. 626). En consecuencia,

2. No hay nada semejante a un *status* quo en materia de ciudadanía: esta, o bien avanza, es decir que enuncia nuevos derechos fundamentales [...] y los hace pasar de manera más o menos rápida a las instituciones [...], o bien experimenta una regresión, lo que equivale a decir que pierde derechos adquiridos (que incluyen los “derechos del hombre”), o que estos se transforman en su contrario, siguiendo diferentes modalidades antipolíticas autoritarias, burocráticas, discriminatorias, asistenciales” (Balibar, 2012, p. 204).
3. “Los derechos subjetivos son derechos negativos, que garantizan un espacio de opciones dentro del cual las personas jurídicamente reconocidas se liberan de coacciones externas. Los derechos políticos tienen la misma estructura: ellos brindan a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer sus intereses privados, de manera que, por medio del voto, la composición de corporaciones parlamentarias y la conformación del gobierno, puedan agregarse con otros intereses privados en una voluntad política que tenga efectos sobre la administración” (Habermas, 1996, p. 279).





la ciudadanía se concibe como la realización de una “práctica de la autodeterminación colectiva”, no determinada por derechos negativos⁴.

Desde la comprensión de Habermas, si bien el modelo liberal parece dar cuenta de manera más realista de la pluralidad de intereses y de los procesos de negociación que se reflejan en la política, el modelo republicano muestra una ventaja frente a aquel en cuanto concibe la autonomía política como un fin en sí mismo que nadie puede realizar por sí solo persiguiendo privadamente sus propios intereses y a través de negociaciones con intereses privados opuestos, sino que se realiza en común por medio de una praxis comunicativa en la que se establecen fines colectivos. Su desventaja, sin embargo, radica en el “estrechamiento ético” al que se someten los discursos políticos y en el supuesto idealista que hace depender el proceso democrático de ciudadanos virtuosos, orientados espontáneamente al bien común (Habermas, 1996, 1998). Nadie puede ser constreñido legalmente a asumir determinadas intenciones y convicciones, de manera que el estatus de ciudadano definido jurídicamente dependería de los hábitos de la cultura política de una población acostumbrada a pensarse como un “nosotros”. Ade-

más, este presupuesto lleva a hipostasiar la idea de una comunidad unitaria y una forma de vida con la que los ciudadanos deben identificarse, basada en tradiciones históricas que cerrarían el paso a una diversidad cultural y política.

La alternativa a las limitaciones de cada una de estas tradiciones la encuentra Habermas en el modelo de la política deliberativa. Frente a la visión republicano-comunitarista, en la democracia deliberativa la soberanía del pueblo deja de estar vinculada a una supuesta comunidad de origen y destino, para afianzarse en procedimientos jurídicamente institucionalizados y en procesos informales de formación “más o menos discursiva” de la opinión y la voluntad políticas. Frente al privatismo liberal, pone el énfasis en procesos de comunicación libre, que puedan “ligar la administración pública a premisas racionales y, a través de la administración, disciplinar también al sistema económico desde puntos de vista sociales y ecológicos sin tocar, empero, su propia lógica interna” (Habermas, 1998, p. 634).

El espacio de comunicaciones en el que se forma la opinión es la esfera pública política. En términos normativos, representa la dimensión en la

4. “Los derechos de ciudadanía, en primer lugar, los derechos de participación y comunicación, son más bien libertades positivas. Ellos no garantizan la libertad de coacciones externas, sino la participación en una praxis común, a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden convertirse en lo que quieren llegar a ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de seres libres e iguales [...] La razón de ser del Estado no se halla primeramente en la protección de derechos subjetivos iguales, sino en la garantía de un proceso incluyente de formación de la opinión y la voluntad, en el que ciudadanos libres e iguales logran un entendimiento acerca de cuáles metas y normas son del interés común de todos” (Habermas, 1996, p. 280).



que se equilibrarían las pretensiones del individualismo liberal en una sociedad determinada por el subsistema económico, con la aspiración republicana de autonomía colectiva en un Estado visto como comunidad ética. En la esfera pública vio, Habermas, además, el espacio en el que se podría reactivar una ciudadanía que se había vuelto pasiva en los estados de bienestar europeos:

Solo si se produjese tal juego de mutuas dependencias entre la formación institucionalizada de la opinión y de la voluntad política, por un lado, y las comunicaciones públicas informales, por otro, podría la ciudadanía seguir significando hoy algo más que una agregación de intereses particulares prepolíticos y el goce pasivo de derechos paternalísticamente otorgados (Habermas, 1998, p. 634).

3. Realidad e irrealidad de la ciudadanía en la historia de Colombia

Los cambios semánticos que en torno al concepto de ciudadanía se produjeron a finales del siglo XVII en la Francia revolucionaria tuvieron un pronto impacto en el Virreinato de la Nueva Granada. En 1794 Antonio Nariño traduce al castellano la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, que les da a los criollos de la Nueva Granada la justificación ideológica y el lenguaje para expresar ante la Corona española sus demandas de libertad (en el comercio) e igualdad (en la participación política). Hasta entonces no se asociaba con la palabra ciudadano un significado político, como se puede apreciar en la definición que de ella

hace el Diccionario de la Real Academia en su edición de 1803: “Lo mismo que hombre bueno”, “el vecino de alguna ciudad, civis”. Al contrario, la denominación de “ciudadano”, que se empieza a adoptar intencionalmente ya antes de la insurrección de 1810, muestra el distanciamiento del criollo frente a su condición de “súbdito” de la monarquía. Después de 1810, el término se populariza, apareciendo cada vez con más frecuencia en discursos públicos en el encabezamiento de cartas, sustituyendo al tradicional “don” en los registros parroquiales como complemento del nombre y en los textos constitucionales (König, 1994).





Es tal el ímpetu revolucionario que se advierte en la palabra que con la reconquista española de la Nueva Granada, en 1816, se designa expresamente una comisión que tiene entre sus tareas la de visitar las parroquias del reino para hacer que se tache de sus registros el título de “ciudadano”⁵. Con el logro de la independencia, en la Nueva Granada se empieza a asociar al término *ciudadano* una serie de virtudes, entre las que sobresale la del patriotismo, lo cual es comprensible si se considera que la naciente unidad política debía asegurar disposiciones subjetivas que movilizaran hacia la defensa militar frente a la amenaza de reconquista y, además, cultivar una solidaridad sobre sentimientos de pertenencia más fuertes que los que vinculaban a los individuos local y regionalmente. El patriotismo se convierte en la expresión moral concreta de la ciudadanía. Una publicación de 1810 del *Diario Político* presenta una lista de las virtudes del

buen patriota, que se hacen coincidir con los cánones de comportamiento de un buen ciudadano: la caridad, la modestia, el cuidado de la esposa y de los hijos, la bondad, la práctica de la religión, el acatamiento de las leyes, el autosacrificio por el bien de la patria (König, 1994). El concepto de ciudadano adopta de esta forma un carácter dual para denotar, además del sujeto en sentido jurídico, al partidario y defensor de un nuevo orden condensado simbólicamente en la palabra *patria*.

La conciencia nacional moderna y el nacionalismo patriótico habían emergido en el siglo XVIII europeo junto con los derechos ciudadanos que, como describiera Marshall (1997), generan un tipo particular de unión, “un sentimiento directo de pertenencia a la comunidad basado en la lealtad a una civilización percibida como una posesión común, la lealtad de hombres libres

5. Al respecto, las palabras del cura monárquico criollo José Antonio de Torres y Peña: “Se recomienda igualmente al R. P. Cura teste de todos estos libros el odioso título de ciudadanos que adoptando como un distintivo propio de los demócratas, anarquistas y jacobinos, lo introdujeron como signo de desorden y rebelión contra las legítimas potestades los autores del suelo americano: y que lejos de poder servir de título de honor, es por el abuso que de él han hecho, y por el fin a que lo aplican, un borrón y nota de rebeldes, insurgentes y revolucionarios [...] Pues la voz ciudadano jamás se ha usado sino para significar los habitantes de un lugar, provincia o reino, y los derechos y obligaciones de los unos con los otros, que resultan necesariamente de los respectivos cargos y oficios que uno tiene en la sociedad. Y estos han sido siempre comunes a todos los hombres que viven bajo un gobierno político, cuyo origen y cuyo fin siempre conspira a lo más perfecto, cual es el Gobierno Monárquico de un Soberano legítimo, que por el derecho de sucesión y por el orden de una verdadera y justa dinastía se haya puesto como cabeza política y suprema, y Padre de sus vasallos [...] Por lo que siendo el título de ciudadano en el sentido que le han dado los jacobinos franceses, usado como pronombre, como lo han acostumbrado los revolucionarios Americanos, un signo o distintivo de los rebeldes y sublevados a las legítimas potestades, lo debemos detestar (citado en König, 1994, p. 312).



dotados de derechos y protegidos por un *common law*” (p. 319). La construcción de una identidad colectiva de ciudadanos y patriotas neogranadinos hubiese carecido de fundamento y de fuerza motivante si no se hubiesen eliminado formalmente las condiciones jurídicas que preservaban las desigualdades sociales y económicas entre segmentos de la población durante la Colonia. Pocos días después de la revolución del 20 de julio se proclama oficialmente el reconocimiento igualitario de los indios, población que con textos e imágenes se venía glorificando desde principios de siglo y con cuyo destino se había generado por la época cierta identificación⁶.

Numerosos esclavos negros habían logrado escapar de sus amos o se les había concedido la libertad por los servicios en las luchas de independencia, pero en general su situación era más precaria que la de los indígenas. Además de declarar a los indios (a los que en adelante se llamó *indígenas*) ciudadanos con derechos iguales, suprimiendo los tributos y el trabajo forzado gratuito al que estaban sometidos, el Congreso de Cúcuta

(1821) prohibió el comercio de esclavos y con la Ley de Partos determinó que quienes nacieran en esclavitud después del 21 de julio de ese año serían liberados al alcanzar los 18 años. Adicionalmente, se ordenó la creación de fondos para comprar la libertad de los mayores. A pesar de que las medidas contra la esclavitud encontraron oposición en algunas regiones del país, principalmente en el Cauca, donde se concentraba el mayor porcentaje de esclavos, las disposiciones del Congreso de Cúcuta despertaron el entusiasmo de los seguidores de la causa republicana.

La Constitución francesa de 1793, tomada por los criollos neogranadinos como ejemplar en muchos aspectos, había eliminado la distinción entre ciudadanos activos y pasivos, generalizando para todo francés el título de *citoyen*. En la naciente Colombia, a pesar de la admiración manifestada por el discurso ilustrado sobre derechos universales, la Ley Fundamental de Angostura (1819) adoptará esta distinción, estableciendo como condición para una ciudadanía activa ser casado o mayor de 21 años, saber leer y escribir, poseer una propiedad raíz

6. Ante la evidencia de su situación de opresión, la Junta Suprema de Bogotá ordena: “Quitar desde hoy esta divisa odiosa del tributo, y que en adelante gocen los referidos indios de todos los privilegios, prerrogativas y exenciones que corresponden a los demás ciudadanos; que como tales puedan ser elevados hasta los primeros empleos de la república y condecorados con los honores y premios a que se hagan acreedores por su mérito, conducta y procederes quedando solo sujetos a las contribuciones generales que se imponen a todo ciudadano para ocurrir a las urgencias del estado, no habiendo en adelante sino una ley, un gobierno y una patria, y unos magistrados para todos los habitantes del mismo reino (citado en König, 1994, p. 292).



de un valor de 500 pesos o en su defecto tener algún grado en una ciencia o arte liberal o mecánica, gozar de un grado militar vivo y efectivo o de algún empleo con renta de 300 pesos por año. Las constituciones de 1821 y 1843 mantendrán los criterios de propiedad, renta (con exigencias aún más altas para quienes pretendían ser elegidos) y educación como condición de ciudadanía activa, de manera que al margen de los enunciados normativos universalistas de libertad y autodeterminación se establece en la práctica una distinción entre ciudadanos de primera y segunda clase.

Con tales restricciones apenas un cinco por ciento de los hombres podía ejercer el derecho al voto, que era además indirecto. Esta situación cambiará con la Constitución liberal de 1853 que abolió la esclavitud, extendió el sufragio a todos los hombres casados mayores de 21 años e introdujo el voto directo para la elección de presidente, vicepresidente, congresistas, gobernadores y magistrados. Por otra parte, reconoce la libertad religiosa y establece la separación entre Iglesia y Estado, condiciones fundamentales de libertad subjetiva que, sin embargo, serán limitadas por la Constitución

de 1886, que moldeará profundamente la vida de la nación durante el siglo XX.

A pesar de las proclamaciones de integración jurídica y política de los indígenas y de que en la década de 1920 se adopta en algunos colegios y universidades el estudio de las lenguas indígenas, la romántica exaltación de lo indígena que había brotado en los albores del movimiento de independencia declina pronto, y deja en su lugar un reconocimiento más bien ambiguo de su otredad por parte de la población criolla⁷. Desde la perspectiva de las élites, los indios, incluso los más “hispanizados”, carecían de emprendimiento y retrasaban el desarrollo económico, por lo que debían ser homogeneizados económica, cultural y genéticamente. Su integración en la nación se convierte en una doble demanda económica y civilizatoria: por una parte, convertirlos en pequeños propietarios de los terrenos fraccionados de los resguardos, de manera que pudieran enajenarlos libremente a blancos y mestizos y que abandonaran las formas tradicionales de producción colectiva, integrándose al mercado y asumiendo deberes de contribución fiscal. Por otra parte, cristianizarlos e integrarlos, como individuos, a la cultura nacional.

7. A este respecto son ilustrativas las palabras de José Manuel Restrepo (1923) sobre las disposiciones del Congreso de Cúcuta: “No hay leyes algunas que puedan tener tan vasta influencia sobre los futuros destinos de Colombia, como la que declaró libres a los partos de las esclavas y la de 14 de octubre del año 21 que hizo iguales á los indígenas con el resto de los ciudadanos. Dentro de cincuenta á sesenta años á lo más tarde, Colombia será habitada solamente por hombres libres, los indios se habrán mezclado con la raza europea y con la africana, resultando una tercera, que según la experiencia no tiene los defectos de los indígenas; finalmente las castas irán desapareciendo poco á poco de nuestro suelo. Esta perspectiva sin duda es alhagueña y muy consoladora (citado en König 1994, p. 351).



Por supuesto, a quienes habían estado tradicionalmente más abajo en la escala social no les iba mejor. En 1822, preocupado por el conflicto racial que produciría el crecimiento de la población negra tras una eventual abolición de la esclavitud, Jerónimo Torres, de Popayán, propone su eliminación con un mestizaje que se promovería enviando a los vagos y las prostitutas de las ciudades a vivir con los esclavos emancipados (Palacios y Safford, 2002).

Aunque los indios empezaron a contarse en los censos como hombres libres, no se eliminó del todo la servidumbre y la parcelación de resguardos no mejoró sus condiciones de vida. En las cercanías de Bogotá, las tierras divididas pasaron pronto a manos de terratenientes y ganaderos; los indios labriegos cayeron en la indigencia o tuvieron que marcharse a otras regiones para poder sobrevivir, donde quedaron expuestos a enfermedades tropicales que mermaron considerablemente la población. En cuanto a los negros, los dueños encontraron la manera de mantener en esclavitud a los jóvenes nacidos después de 1821, ya fuera alterando los registros parroquiales o con el argumento de que debían pagar todavía con trabajo la manutención recibida en esos dieciocho años. Durante algún tiempo, los vendieron clandestinamente en las naciones vecinas y en 1842 obtuvieron el permiso formal para exportar a los “incorregibles”, legalizando así una práctica usual. En el mismo año, lograron que se ampliara la edad de esclavitud hasta los

25 años, con el argumento de que los esclavos debían ser “preparados para la libertad”, sometiéndolos a trabajos forzados. Cuando se logró abolir definitivamente la esclavitud, en 1853, la población esclava ya se había reducido considerablemente por mortalidad, el contrabando o las fugas (Palacios y Safford, 2002).

Al igual que los demás países de la región, el Estado que en Colombia quiso construir desde arriba la nación lo hizo sobre supuestos monoculturales y homogeneizantes, que relegaron a amplios sectores de la población a la condición de una ciudadanía de segunda clase. La precaria forma en que indígenas y afrodescendientes fueron integrados a la nación desde el siglo XIX marca su destino durante el siglo siguiente. Al negarse las élites a reconocer cualquier derecho colectivo a estas poblaciones, se atomiza y se aísla a sus miembros, destruyendo los contextos comunitarios en los que históricamente han construido sus sentidos vitales (Thwaites y Ouviaña, 2012).

Los redactores de la Constitución de 1821 no habían considerado necesario hacer especificaciones con respecto al sexo al definir la condición de ciudadanía, teniendo por sobreentendido que tal ejercicio era algo que correspondía natural y exclusivamente a los hombres. La Carta de 1843 precisó que se reconocía como ciudadanos a “los granadinos varones”. Con la rara excepción de la Constitución de la provincia de Vélez (1853) que reconoció, si bien solo de manera formal y transitoria, que todo





habitante de la provincia “sin distinción de sexo, tendría entre otros derechos el del sufragio”, las mujeres representan una población que por mucho tiempo ha visto restringido su ejercicio de ciudadanía. El concordato firmado en 1887 entre el Estado colombiano y la Santa Sede le otorgó a la Iglesia católica un gran poder en la regulación de la conducta de las mujeres, traducida en una normativa moral y jurídica que legitimó por largo tiempo el deficiente reconocimiento de la mujer como ciudadana. Al contraer matrimonio, se transformaba ella jurídicamente en un ser incapaz, similar a un demente o un menor de edad y, en tal condición, perdía la posibilidad de disponer de su patrimonio, que pasaba a formar parte de una “sociedad” conyugal administrada omnímodamente por el hombre. No podía tener domicilio propio, contratar por sí misma, recibir herencias, comparecer ante juicio, ni adquirir compromisos económicos. En caso de divorcio, perdía la potestad sobre sus hijos y todo derecho sobre los bienes gananciales de la sociedad conyugal. La mujer casada perdía el derecho a la libertad y entraba en una condición de servidumbre. Por su condición sexual, se le negaba el derecho a la igualdad, se le despojaba de la libertad de movimiento y del derecho a ejercer sus facultades intelectuales y materiales. A la facultad del hombre de disponer arbitrariamente de los bienes de su esposa, se agregaba el derecho a disponer de su persona misma, al extremo de decidir sobre el tiempo de encierro que debía pagar la acusada de adulterio, incluso, como permitía el Código

Penal de 1890, a asesinarla cuando se sentía herido en su honor.

Algunas de estas normas se modificaron en la década de 1930 con el regreso de los liberales al poder, en un momento que, por lo demás, coincide con la necesidad percibida de integrar nueva mano de obra en la naciente producción industrial. Ya desde la década de 1920, bajo una minuciosa vigilancia eclesial y una actitud patronal paternalista, se había empezado a aceptar obreras en las fábricas. En esta época, emergen figuras de líderes femeninas, como María Cano, y se dan las primeras movilizaciones obreras femeninas significativas, como la huelga de las trabajadoras textiles en Bello, por la que se logró un aumento salarial de cuarenta por ciento, la reducción de la jornada laboral a nueve horas y la expulsión de capataces varones. En 1930 se les reconoce a las mujeres sus derechos patrimoniales y en 1932, el mismo año en que se realiza en Bogotá el IV Congreso Internacional Femenino, los derechos civiles a las mujeres casadas, lo cual les otorga en adelante la libertad plena para firmar contratos laborales. En 1933 se aprueba su acceso a la educación media y universitaria, y en 1936 se reconoce su derecho a ocupar cargos públicos, curiosamente, veinte años antes de que se les reconocieran sus derechos políticos. Otras leyes, como la referida al uxoricidio justificado, fueron completamente derogadas apenas en 1980 (Velázquez, 1989; Wills, 2007). La restricción de derechos políticos a las mujeres se mantuvo hasta 1957, es decir, un siglo después de que tuviera



lugar en Colombia la primera elección presidencial por sufragio universal, en 1856. Conquistados formalmente los derechos civiles y políticos, las luchas posteriores de las mujeres han estado orientadas a denunciar los lastres culturales que, hasta el presente, limitan la plena realización de sus derechos.

Otro aspecto importante en la construcción de un imaginario homogéneo de nación, que incidió en las limitaciones concretas de una ciudadanía plena, es la religión. A pesar de algunos intentos de apertura, la hegemonía católica heredada de la Colonia se reafirmó en el siglo XIX hasta instituirse finalmente en el concordato. El primer edicto del Tribunal de la Santa Inquisición de Cartagena, de 1611, había proscrito “la Ley de Moisés, la secta de Mahoma” y, en especial, “la secta de Lutero”. El Tribunal fue eliminado por el Congreso de Cúcuta, pero el catolicismo sería consagrado como religión oficial en la Constitución de 1843 y en la de 1886, cuyo artículo 38 define la religión católica, apostólica y romana como “la propia de la Nación” e insta a los poderes públicos a protegerla y a hacer que “sea respetada como esencial elemento del orden social”. Los protestantes, inicialmente presbiterianos anglosajones, presentes en Colombia desde las gestas de inde-

pendencia, gozaron de algunas libertades bajo los regímenes liberales, pero durante buena parte de los siglos XIX y XX, a pesar de la declaración formal de libertad de culto, fueron discriminados al considerárseles como una amenaza a la “verdadera fe” o fueron perseguidos al señalárseles como simpatizantes del comunismo, como ocurrió en tiempos de la Violencia bipartidista de las décadas de 1940 y 1950⁸. Ante los violentos ataques de que fueron víctimas, los protestantes tuvieron que declararse “apolíticos” y solo retornaron abiertamente a lo público-político en la Asamblea Constituyente de 1990, donde alcanzaron una representación que les permitió disputar sus derechos civiles para ser tratados como ciudadanos iguales.

Además de la problemática extensión de derechos civiles y políticos, algunas observaciones deben hacerse con respecto a los derechos sociales. En América Latina, los logros de la ciudadanía social apenas si se dieron de manera incipiente mientras que la idea de igualdad permanecía en la abstracción de los discursos liberales o en las retóricas nacionalistas de regímenes autoritarios que restringían derechos civiles y políticos de amplios segmentos de la población. Como bien se

8. Este doble repudio queda plasmado en el discurso de Año Nuevo de 1954, del entonces gobernante Gustavo Rojas Pinilla: “Los protestantes están unidos con los comunistas para destruir la unidad nacional de Colombia... como se desprende no sólo de la historia de la Reforma, sino de la experiencia cotidiana, la propaganda protestante en los pueblos latinos no conduce tanto al aumento del número de protestantes sinceros y respetables, sino a la pérdida de toda fe religiosa o el inevitable ingreso al comunismo de todos aquellos que han recibido enseñanzas fundamentalmente contrarias a dogmas esenciales del catolicismo” (citado en Bucana, 1995, p. 131).





sabe, en Colombia, los esquemas de aseguramiento y protección social universales no pudieron consolidarse y extenderse a la generalidad de la población. Problemas estructurales, asociados con la incapacidad de extender la relación salarial y la formalización de toda la población trabajadora al régimen contributivo, al mismo tiempo que los desbalances financieros del sistema llevaron a su progresivo desmonte, adoptando sistemas duales en los cuales se amplían las acciones asistenciales del Estado para los grupos más pobres de la población y se dejan en manos del mercado las funciones de aseguramiento y provisión de bienes, como la salud, la educación y las pensiones (Rodríguez, 2006). El resultado ha sido una afluencia de rentas financieras apropiadas por empresarios privados, con lo cual se ha reducido a los ciudadanos a meros usuarios de bienes y servicios sociales de baja calidad y muy limitado acceso.

Vale la pena mencionar, sin embargo, que una limitada provisión de beneficios homologables a derechos civiles fue llevada a cabo de manera privada por empresas, si bien en el contexto de una relación entre patronos y trabajadores que no estuvo libre de tensiones. En la década de los treinta del siglo XX se consolidó en Colombia una élite empresarial con una fuerza de trabajo capacitada. A partir de entonces, incluso en las regiones donde la existencia de formas de economía diferentes de las centradas en las haciendas habían

permitido el desarrollo de relaciones menos verticales entre diferentes razas, los empresarios y la base técnica de gestión formada en las escuelas de ingeniería constituyeron una aristocracia frente a la fuerza laboral subordinada y despreciada (Urrea y Arango, 2000). La gestión empresarial que se empieza a establecer sobre una moderna racionalidad administrativa encarnada en el ingeniero concibe el “control de costos” como eje del desarrollo (ya por entonces se identificó a los bajos salarios como una de las ventajas comparativas de la industria colombiana) y, además, adhiere a los postulados de la psicología industrial como tecnología que permite el control de los factores que podrían producir enfrentamientos entre patronos y empleados.

En la idea de una “administración eficiente”, se buscan conciliar los postulados tayloristas con los principios de la doctrina social de la Iglesia católica como había sido formulada por León XIII, y evitar de esta manera que la idea de una lucha de clases echara raíces, anticipando posibles demandas de los trabajadores. De aquí que una de las dos grandes tendencias del sindicalismo consolidadas en el contexto de las políticas laborales liberales que favorecían la organización obrera en la primera mitad del siglo XX tuviera tanto una incidencia católica como empresarial. En estas condiciones, se “tolera” la organización sindical y, con un discurso cristiano de caridad y justicia, se matiza la desconfianza de los empresarios y su inclinación a identificar toda forma de protesta obrera



como “sedición política”. Tal tolerancia no oculta, sin embargo, un menosprecio hacia los trabajadores, visible en los argumentos con los que se pretende limitar los aumentos salariales: la irracionalidad del obrero y la necesidad de disciplinarlo para que no despilfarre su paga (Urrea y Arango, 2000). Con algunas diferencias regionales, se establecen relaciones paternales entre el empresario y los obreros, en las que se asume que los segundos deben ser objeto de una formación moral⁹.

En el intento de crear una identificación del obrero con la empresa y convertir la fábrica en lugar central de su vida, el paternalismo empresarial adopta programas para suplir necesidades de las familias obreras (vivienda, educación, capacitación). Entre las décadas de 1950 y 1980 las llamadas empresas providencia asumieron así funciones sociales, que en el modelo adoptado en la Europa de la posguerra eran responsabilidad de los Estados providencia o de bienestar. Esta voluntariedad en la provisión privada y limitada de lo que de otra manera serían derechos sociales de todos los ciudadanos corre pareja con un aumento de

poder de los industriales agremiados, que les aseguró una posición de negociación directa con el Estado para promover políticas proteccionistas, imponer sus intereses en la definición de políticas económicas internas y frenar iniciativas legislativas que beneficiaran a los trabajadores¹⁰.

La crisis económica de principios de la década de 1980 marca el declive de la empresa providencia, que se reflejará rápidamente en un cambio en las formas de contratación. El empleo permanente empieza a ser sustituido por la vinculación temporal, que a finales de la década ya alcanzará 14 % la fuerza de trabajo empleada. Un nuevo régimen laboral alivia a los empresarios de la carga prestacional y conduce finalmente a una “precarización” generalizada del empleo. En esta reestructuración, el debilitamiento de la organización sindical y el desconocimiento de los acuerdos logrados en convenciones colectivas han coincidido con la adopción de nuevos modelos de tecnologías administrativas, pretendidamente más participativos, en los que las tensiones entre capital y trabajo se eluden con la adopción de términos

9. “A comienzos del siglo XX florecen los discursos sobre el papel moralizador de las fábricas, la redención de las clases pobres y de las mujeres en particular ante el peligro de la prostitución, la mendicidad y el hurto [...] Pero si la educación moral de las mujeres tiene que ver con su comportamiento sexual, en general, los industriales se perciben como educadores de la clase trabajadora dentro de un ambiente paternalista que busca proteger y orientar, pero que supone una superioridad del patrono y un relativo menosprecio hacia el trabajador” (Urrea y Arango, 2000, p. 51).
10. Urrea y Arango (2000) describen el carácter de las élites que se perfilan en este tiempo: “La cúpula de las élites antioqueñas y bogotanas constituye un grupo relativamente cerrado, ligado al Estado y a la clase política, que exhibe un modo de vida aristocrático en forma simultánea con un discurso que pretende representar los intereses de la nación” (p. 54).





neutros como “colaboradores” para referirse a los trabajadores, pero que no desplazan las prácticas autoritarias tradicionales (Urrea y Arango, 2000).

Debemos mencionar, finalmente, otro elemento que tuvo una gran incidencia en la forma en que se configuró una ciudadanía excluyente en la historia colombiana: el Frente Nacional (1958-1974). La Violencia culminó con un pacto monopolista de las élites colombianas, que eliminó las posibilidades de un pluralismo real en el espectro de opciones políticas. Al determinar que quienes no pertenecieran a los partidos Liberal o Conservador no serían reconocidos como aspirantes legítimos para competir por el poder estatal, se produjo una reducción forzosa de la comunidad política no solo expresada institucionalmente, sino también en prácticas políticas y simbólicas (Romero, 2002), que de manera similar a lo que ocurrió con los protestantes crearon la imagen un otro no perteneciente a la comunidad, excluido de la visión dominante de lo que era la nación, casi un foráneo, de quien se dudaba si podía ser sujeto pleno de garantías civiles y constitucionales.

Tal delimitación no solo dificultó la consolidación de tercerías, sino que

acalló la voz de organizaciones sociales reivindicativas —a las que se asoció finalmente con el tumulto y el desorden— y estableció un tutelaje sobre las organizaciones de la sociedad civil, que obstaculizó el desarrollo de una ciudadanía activa y responsable. La verticalidad de un Estado coercitivo, que no propicia los espacios comunicativos necesarios para el florecimiento de la sociedad civil, genera extrañamiento, resistencia y desconfianza de la población frente al poder, lo cual en el caso colombiano se tradujo en un conflicto político. Los sujetos, limitados en sus posibilidades de expresión y debate público sobre los problemas que emergen en su experiencia vital individual y colectivamente y desprovistos de la oportunidad de participar en la construcción de marcos interpretativos que orienten un proyecto común, pierden un elemento esencial de su identidad como ciudadanos. En nuestra historia, el ideal republicano de un ciudadano comprometido con el cuidado y el enriquecimiento de lo público se vio desplazado por la realidad de la vinculación individual al Estado con la transacción privada: a la exclusión del bipartidismo se sumó la inclusión individualizada mediante prácticas clientelistas que transformaron los derechos en favores (Romero, 2002)¹¹.

11. “El bipartidismo promovió el surgimiento de una vida pública sin identidades o conglomerados colectivos y una *democracia sin ciudadanos*, una donde los mediadores y sus tratos coparon la vida política y garantizaron su reproducción electoral periódica. Esta se logró a costa de excluir de la arena política la voz de los sectores sociales marginados y de debilitar tanto la noción de derechos y deberes como la posibilidad de crear una idea de ciudadanía común, una que hiciera las veces de barrera en contra de las discriminaciones y violaciones de los derechos” (Romero, 2002, p. 337).





4. La movilización popular en el siglo XX

Si bien la paulatina ampliación de derechos civiles y políticos en Colombia se podría percibir como un proceso que, en términos cronológicos, no dista mucho del que vivieron otros países, la inclusión de grupos subalternos mantuvo un carácter más bien formal, sin lograr romper con la raíz del legado colonial, que sobrevivió en la época republicana como exclusión racial, étnica, cultural y social. Hechos mencionados como el concordato del siglo XIX y La Violencia en el XX muestran una concepción de ciudadanía determinada por la representación del canon de una pretendida identidad nacional, un canon más efectivo que los principios republicanos constitucionales a la hora de determinar a quién se incluía o se excluía de la nación real. La dificultad para establecer una mediación entre identidades étnicas, culturales y sociales produjo finalmente un déficit en la configuración histórica de lo que Serna (2006) ha llamado una “identidad ciudadana”.

Sin embargo, en la década de 1970 irrumpen en un panorama de aparente calma política movimientos de poblaciones históricamente sometidos y marginalizados: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, que plantea demandas radicales sobre la tenencia de la tierra y las condiciones de trabajo de los campesinos; el movimiento indígena por la recuperación de tierras de los resguardos, base para la posterior consolidación de la Organización

Nacional Indígena de Colombia, que no solo representa una simbólica afirmación identitaria, sino que logra el reconocimiento estatal de los cabildos como forma autónoma de organización política y los resguardos como unidades territoriales. Más tarde, también la población afrocolombiana encontrará en el llamado Proceso de Comunidades Negras la vocería de un movimiento de afirmación cultural, de defensa del territorio y de reconocimiento de derechos, entre cuyos logros más significativos está haber logrado, en 1993, el reconocimiento de títulos colectivos de propiedad a las comunidades que han ocupado tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico.

A la irrupción de movimientos campesinos de comienzos de la década de 1970 le seguirá, a mediados de la misma década, un resurgimiento del movimiento obrero (para los datos que siguen nos apoyamos en Archila, 2001 y Romero, 2002). Los trabajadores reaccionan contra las primeras medidas de flexibilización del mercado laboral y, a partir de estas luchas inicialmente dispersas, se logra, en 1986, la unificación de sindicatos antes vinculados a los partidos Conservador, Liberal y Comunista en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que con una propuesta de apertura a la pluralidad ideológica y política llega a concentrar en ese momento 65 % de los trabajadores sindicalizados del país.





Si bien la ola de represión desencadenada por la expedición, en 1978, del Estatuto de Seguridad logra sofocar parcialmente el avance de la protesta popular, esta retomará sus bríos después de 1982. A lo largo de la década, hay un florecimiento de los movimientos cívicos, y las ciudades se convierten en escenario de protestas cívicas contra las alzas de tarifas en servicios públicos y la restricción de libertades civiles y políticas. Entre 1982 y 1989, tienen lugar en Colombia 218 paros y movilizaciones rurales y urbanas. Además de los movimientos por la defensa de derechos de poblaciones rurales, de grupos étnicos históricamente marginalizados y de los trabajadores, surge también la movilización en torno a problemáticas nuevas, como el medio ambiente y los derechos humanos. Las preocupaciones ambientales llevaron a que ya en 1981 tuviera lugar el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones Ecológicas, que marca el nacimiento de los movimientos verdes en el país. Por otro lado, ante los abusos de las acciones militares con las que el Estado había respondido a la oposición y a la protesta social, surgen en la década de 1980 organizaciones que luchan para que el respeto de los derechos humanos se convierta en tema de la agenda pública. Aunque desde el estamento militar tales llamados eran señalados como estrategia de la subversión para desprestigiar a las Fuerzas Armadas, al final de la década con la presión de organizaciones nacionales e internacionales se logró la creación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

La diversidad de problemáticas sociales y culturales que empieza a visibilizarse amplía el espectro de las motivaciones de la protesta popular, asociadas hasta entonces por los científicos sociales, primordialmente con reivindicaciones económicas. Lo que se constata de esta forma es que tales acciones colectivas no se describen satisfactoriamente desde la perspectiva de una racionalidad instrumental, que en el núcleo de la movilización habitan elementos culturales y que “la gente no lucha simplemente porque tiene hambre, sino porque siente que no hay una distribución justa de un bien material, político o simbólico” (Archila, 2001, p. 38). La irrupción en la protesta de dimensiones simbólicas e identitarias colectivas lleva a que la categoría de movimientos sociales ingrese al lenguaje de las ciencias sociales, desplazando en buena medida tanto el concepto de clase —sujeto histórico y vanguardia del cambio social en la perspectiva marxista— como el de pueblo, con el que se le había querido ampliar, sin lograr superar, sin embargo, la visión mesiánica que lo acompañaba. En su lugar, emergen nuevos actores sociales, quizá menos épicos, pero no por ello menos importantes; sujetos diversos vinculados menos por una “conciencia de clase” que por una identidad étnica, de género, de generación o por preocupaciones compartidas sobre el futuro del planeta.

A pesar de la feroz violencia desatada desde mediados de la década de 1980 contra todo tipo de movimientos populares y contra líderes

y militantes de agrupaciones de izquierda democrática, las fuerzas sociales que se dinamizaron en una esfera pública, aún restringida y distorsionada por la acción de poderes económicos y políticos tradicionales, lograron en 1990 impulsar el referendo por la Asamblea Nacional Constituyente. Su propósito era elaborar una nueva constitución inspirada en el pluralismo, que disminuyera la distancia ente el Estado y los ciudadanos con la adopción de mecanismos de participación y descentralización política y administrativa. La inclusión en este proceso de líderes de grupos guerrilleros amnistiados y de minorías étnicas y religiosas —a pesar de que su protagonismo político decreciera al cabo de los años— marcó el nacimiento de un imaginario de apertura, que no logró, sin embargo, asentarse a mediano plazo como pilar de una cultura civil compartida ni promover la construcción de una ciudadanía autónoma y activa. Así como el propósito de crear las condiciones para una pluralidad partidista produjo por mucho tiempo solo la atomización de los dos partidos tradicionales, las instancias de debate y consulta (consejos territoriales, juntas administrativas locales, concejos municipales de planeación, veedurías ciudadanas, etcétera), que deberían promover el fortalecimiento de la sociedad civil, languidecieron en los años siguientes. Romero (2002) ha señalado que, si bien la participación en organizaciones voluntarias aumentó considerablemente a principio

de la década de 1990, ella se canalizó en gran parte hacia organizaciones asistencialistas que no superaron la dependencia del paternalismo estatal, y solo en menor medida hacia organizaciones con una idea clara de la importancia del empoderamiento de los actores sociales y el fortalecimiento de la esfera pública. En ausencia de una ciudadanía fortalecida, los espacios abiertos por un nuevo orden constitucional e institucional fueron colonizados a la vuelta de los años por las fuerzas y las prácticas políticas tradicionales.

La caída del bloque socialista en Europa y el subsiguiente afianzamiento global del neoliberalismo son hechos que tendrán un impacto sobre los horizontes de la movilización y la acción colectiva en la década de 1990. Con el derrumbe de los “grandes relatos”, se anunció la entrada en una era posmoderna caracterizada por una comprensión del mundo y de la vida que daban prioridad a la realización individual por encima del compromiso colectivo, la apreciación de lo inmediato frente al proyecto histórico, la exaltación del cuerpo y lo estético frente a la racionalidad moderna, la heterogeneidad de los sujetos y los entornos laborales. Todos estos elementos menoscabaron entonces la dimensión utópica de la acción colectiva, pero permitieron apreciar en adelante el significado de la dimensión subjetiva en la constitución de lo social, algo soslayado hasta entonces en las comprensiones esencialistas de los sujetos sociales colectivos.





Sin duda, el problema del lento fortalecimiento de la ciudadanía en nuestro país no ha sido solo resultado de los lentos aprendizajes individuales y colectivos y de los cambios culturales que necesariamente requieren tiempo para configurar nuevos sujetos ciudadanos. El cultivo de una cultura política democrática, base de una ciudadanía activa, se ha visto significativamente distorsionado por el ejercicio ininterrumpido de la violencia política —o de una violencia económica disfrazada de política— con la que todavía hoy se busca amedrentar a las organizaciones populares que plantean demandas “desde abajo”, sobre todo en los espacios rurales (recuérdense, por ejemplo, en nuestra historia reciente, los ataques y hostigamientos a las comunidades de paz o las acciones de los autodenominados ejércitos antirrestitución, surgidos tras la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011). A pesar del descenso en los índices de masacres en los últimos diez años, persiste la amenaza de lo que con un frecuente e impreciso eufemismo se ha solido denominar fuerzas oscuras, que señalan la protesta social con un lenguaje propio de la guerra fría y convierten selectivamente en “objetivo militar” a sus líderes visibles (en seis años, entre 2008 y 2014, fueron asesinados en Colombia 68 líderes campesinos).

Pero no solo estos hechos han contribuido a producir en Colombia ciudadanos temerosos, desconfiados y apáticos. También tendríamos que mencionar, entre otros, los altos índices de corrupción en los diferentes

órganos del Estado y las ramas del poder público, y la incapacidad de los medios masivos tradicionales para reflejar equilibradamente puntos de vista divergentes y convertirse en escenario de formación de una opinión pública razonada, así como para vigilar la transparencia de las acciones del Gobierno y posibilitar la rendición de cuentas tanto de los entes gubernamentales como de las organizaciones privadas que se promocionan con discursos de responsabilidad social y de ciudadanía corporativa.

El escepticismo y el temor frente a una vida pública percibida como caótica y amenazante, así como el extrañamiento frente a una política que no convoca, conllevan el retiro al mundo privado como único espacio posible de realización personal. Entre estas dos esferas se levantan intencionalmente muros materiales y simbólicos y el trato con el afuera —los otros, el sistema político— se reduce a un mínimo instrumental. Cuando el otro, en el mejor de los casos, me es indiferente y, en el peor, se me aparece como un peligro, la idea del bien común no pasa de ser una formulación retórica y los llamados a participar en la construcción de un nosotros suenan a ficción romántica. En estas condiciones, parece que el modo de ciudadanía al que mejor se puede aspirar es uno en el que cada sujeto se ocupe de lo suyo, sin ser molestado por los demás y en el que la posibilidad individual de integrarse al mercado se convierte en criterio suficiente de inclusión social. Desde esta aspiración se tiende a

simpatizar con las políticas que, por encima de la solidaridad social, dan prioridad al crecimiento económico (“confianza inversionista”), el mantenimiento del orden y la lucha contra el crimen con el fortalecimiento de las fuerzas policiales (“seguridad democrática”, “mano firme”).

Sin embargo, hay motivos para pensar que la tendencia a concebir la ciudadanía exclusivamente respecto del bienestar material individual se está revirtiendo en los últimos años o, al menos, que ha entrado en tensión con discursos que no solo reactivan demandas de justicia social y expresan un apoyo a las luchas por la reivindicación de derechos básicos de grupos tradicionalmente marginados, sino que tematizan las nuevas formas de discriminación que se hacen visibles con la pluralización de formas de vida. Al cuestionamiento de los cánones que por mucho tiempo determinaron lo que era racial, étnica, política y culturalmente aceptable, se suman ahora voces diversas que, entre otras cosas, denuncian discriminaciones de

género, abogan por derechos de los animales o hacen uso de novedosos recursos simbólicos para reapropiarse de los espacios públicos y resignificarlos. Los actores sociales que visibilizan estas pretensiones (colectivos juveniles, artísticos, feministas, transgeneristas, asociaciones cívicas para la defensa de espacios verdes, usuarios de bicicletas, etcétera) no se definen como activistas que exclusivamente encaminen sus demandas hacia el sistema político o pretendan ganar la atención de los medios que tradicionalmente han pretendido monopolizar la construcción de la opinión pública, sino que se dirigen inicialmente a sus conciudadanos con recursos comunicativos horizontales para interpelarlos desde las inquietudes por la estética de la ciudad, los desequilibrios ecológicos, la impersonalidad que empobrece las posibilidades de autoexpresión; expresan, en síntesis, preocupaciones por la calidad de vida que reflejan la adopción de lo que hace más de tres decenios Ronald Inglehart llamó “valores posmaterialistas”.

5. Las nuevas ciudadanías

Las denominaciones de “nuevas ciudadanías”, “ciudadanías democráticas”, “ciudadanías ampliadas” y “ciudadanías profundas”, vinculadas en buena medida con el desarrollo de los llamados “nuevos movimientos sociales” en los últimos tres decenios, hacen referencia a formas de organización y

movilización social y política, que en su composición, propósitos y acciones ilustran una renovada comprensión de lo que significa pertenecer a una comunidad política. Tal comprensión no solo ha impulsado la emergencia de nuevos actores colectivos que reclaman el derecho a participar en el





ordenamiento de lo común, sino que, además, ha posibilitado la politización de elementos de la vida cotidiana relegados tradicionalmente a la esfera privada y potenciado el descentramiento de los flujos comunicativos en una esfera pública que desborda los filtros y las agendas de los medios masivos.

Además de señalar una pluralización de demandas y modos de participación, el adjetivo de “nuevas” conlleva en esta expresión la idea de una actualización del principio de soberanía democrática, en un momento en el que el Estado reorienta sus funciones ante la expansión del mercado y las instituciones de la política tradicional, no logran encausar las demandas de los ciudadanos. Las nuevas ciudadanía emergen como una reacción ante las promesas incumplidas de sistemas políticos que no lograron históricamente organizar la sociedad de manera democrática y justa. En este sentido, su emergencia está asociada con un fortalecimiento de la sociedad civil¹².

Si el escepticismo expresado por un número considerable de ciudadanos frente a la idea de que la participación electoral, la filiación partidista

y la aspiración a tomar directamente parte en el poder constituyen la expresión suprema de la actividad cívica lleva con frecuencia a concluir que existe una “apatía” generalizada frente a la política en general, lo que reflejan las nuevas movilizaciones cívicas es que la política se desplaza a la trama misma de lo social, mutando en sus objetivos formas y contenidos. Esta política que surge en espacios usualmente considerados “no políticos” ha sido descrita por los teóricos de diferentes maneras: “política no gubernamental”, “política sin amos” (Lyotard), “subpolítica” (Beck), “política de la vida” (Giddens), “contrapolítica” y “contrademocracia” (Rosanvallon). Todas ellas llaman la atención sobre el carácter difuso de una participación política que deja de coincidir con la asistencia a las urnas, pero que es suficientemente dinámica como para poner en entredicho el “mito del ciudadano pasivo” (Rosanvallon, 2008), indiferente y replegado en su mundo privado. Frente a esto se puede observar que las formas del compromiso se han transformado y que los modos no convencionales de participación —marchas, plantones, firma de peticiones, solidaridad colectiva con diferentes causas, vinculación

12. De acuerdo con nuestra descripción, y siguiendo a Alexander (2006), entendemos la sociedad civil como “una esfera solidaria en la que se redefine culturalmente y, hasta cierto punto, se fortalece institucionalmente un tipo de comunidad universalizante” (p. 31), apoyada en una opinión pública, códigos morales profundos, organizaciones específicas y prácticas de civilidad, crítica y respeto mutuo. Esta caracterización se complementa pertinentemente con la definición ofrecida por Gellner (1994) de la sociedad civil como un “conjunto de instituciones no gubernamentales diversas que es suficientemente fuerte como para contrabalancear al Estado y, si impedirle a éste cumplir con su rol de garante de la paz y de árbitro entre los principales intereses, puede, sin embargo, impedir que domine y atomice al resto de la sociedad” (citado por Waisman, 2006, p. 539).



espontánea a grupos en redes sociales virtuales, etcétera— tienden a aumentar a medida que la participación electoral declina: “Mientras que la democracia representativa electoral está gobernada por los lentos ritmos institucionales, la contrademocracia es permanente y no está sujeta a restricciones institucionales. En un sentido, es la vida democrática sin mediación” (Rosanvallon, 2008, p. 25). Una vida en la que, podríamos agregar, adquiere un carácter político el acto de decir públicamente, con diferentes recursos simbólicos, lo que desde la experiencia subjetiva e intersubjetiva del mundo de la vida cotidiana se concibe como deseable o, al contrario, se rechaza como inadmisibles.

Tres elementos constitutivos de las nuevas ciudadanías merecen ser resaltados (Dagnino 2004, 2005). El primero tiene que ver con su concepción de los derechos: su aspiración no se limita a asegurar el acceso a derechos ya existentes, es decir, a la implementación sustancial de derechos apenas mantenidos en su formalidad. Retomando la conocida expresión de Hannah Arendt, lo que está de fondo es un “derecho a tener derechos”, que implica incluso la posibilidad de inventar nuevos derechos a partir de la defensa de un valor en una lucha política (autonomía sobre el propio cuerpo, protección del medio ambiente, disponer de un techo). El segundo aspecto es que no nacen como estrategia de integración de los sectores excluidos desde el Estado o las clases dominantes, sino que

surgen “desde abajo”, de la lucha de los excluidos por su reconocimiento. En tercer lugar, las nuevas ciudadanías trascienden la comprensión liberal, en cuanto no buscan la inclusión y la participación en un sistema político ya existente, sino que en ellas los sujetos aspiran a participar en la redefinición misma del sistema del que desean ser miembros.

La ciudadanía activa promueve, desde sus prácticas mismas, una “nueva sociabilidad” basada en relaciones sociales igualitarias, pero, además, representa un “proyecto cultural”, en cuanto estimula aprendizajes colectivos y una transformación de representaciones sociales (Dagnino, 2004, 2005). Con respecto al primer aspecto, la relación entre sociabilidad y política se hace en especial visible al percatarnos de que el enriquecimiento de la convivencia social no es solo una finalidad del ejercicio ciudadano, sino también su condición. La asociatividad espontánea genera “zonas de contacto” que amplían la comunicación, permiten el intercambio de percepciones, opiniones y experiencias y expanden las redes de cooperación. Al promover la confianza y fortalecer el vínculo social, las nuevas ciudadanías producen un capital social favorable para la acción colectiva (Lechner, 2000).

En cuanto a las implicaciones culturales de las ciudadanías activas, ellas se pueden apreciar con claridad en la tematización y el cuestionamiento de las representaciones y las prácticas





que naturalizan la desigualdad y el autoritarismo e impiden los procesos de democratización. En América Latina, observa Dagnino (2004, 2005), este autoritarismo constituye toda una “matriz cultural” que sustenta la organización jerárquica de las relaciones sociales tanto en lo privado como en lo público. La lucha política por “el derecho a tener derechos” se convierte así en una lucha contra los significados y las visiones de mundo que reproducen relaciones de poder y sirven de base a la cultura del autoritarismo social¹³.

En esta presentación general de los elementos constitutivos de las nuevas ciudadanía no podemos, sin embargo, pasar por alto algunas tensiones que surgen en ellas, por una parte, por las ambigüedad de la significación política que puedan lograr algunos nuevos movimientos sociales y, por otra, por el matiz que adquiere el concepto de ‘nueva ciudadanía’ cuando la expresión se apropia en discursos de corte neoliberal.

La ambigüedad de la significación política de algunos movimientos sociales está asociada con una tensión entre subjetividad y ciudadanía. Para ilustrar este punto, resulta útil inicialmente la distinción formulada por

Giddens (1995) entre *política emancipatoria* y *política de la vida*. En una política emancipatoria, nos dice, tienen un valor central los imperativos de justicia, igualdad y participación y el principio de autonomía. Por eso, ella busca fundamentalmente cuestionar las jerarquías de poder que sostienen la explotación de unos grupos sobre otros, la desigualdad que surge del acceso diferenciado a las satisfacciones materiales y la opresión que resulta del uso de poder de un grupo para limitar las oportunidades de otro. También *la política de la vida* presupone una emancipación de los lastres que imponen la tradición y el dominio jerárquico, pero va más allá, en cuanto plantea preguntas por la realización de un yo que, en condiciones postradicionales y de interdependencia global, diseña reflexivamente proyectos que responden a la pregunta por cómo hemos de vivir. Se trata, entonces, nos dice Giddens, de una política de la opción, que refleja cuestiones identitarias y de construcción de autenticidad. Al poner un acento en cuestiones existenciales reprimidas por las instituciones de la modernidad, la política de la vida reclama una moralización de la vida social, de la vida diaria, a partir de una sensibilidad renovada. De ahí la

13. “Como parte del ordenamiento social autoritario y jerárquico de las sociedades latinoamericanas, ser pobre no solo significa privación material, sino también el estar sometido a reglas culturales que conllevan una falta total de reconocimiento de las personas pobres como sujetos y portadores de derechos [...]. Esta privación cultural, impuesta por una ausencia absoluta de derechos que implica una supresión de la dignidad humana, se convierte en parte constitutiva de la privación material y la exclusión política” (Dagnino, 2005, p. 7).



importancia que adquieren en sus simbologías el cuerpo como lugar privilegiado de la diversidad de estilos de vida y los derechos que garantizan la autodeterminación sobre él.

Como los movimientos populares y cívicos que les precedieron, las demandas de la política de la vida son expresión de una nueva ciudadanía, que politiza en este caso elementos vitales confinados tradicionalmente a la esfera privada y de este modo cuestionan la legitimidad del régimen mismo que, en nombre de lo universal, determinó qué merecía ser tenido por público y qué debería mantenerse en el espacio doméstico. Sin embargo, el excesivo acento en los aspectos del yo individual hace visible una tensión entre subjetividad y ciudadanía, de la que surge el riesgo de que, en ausencia de un principio claro de comunidad, la emancipación de la primera se promueva a expensas de la segunda, disolviendo la potencialidad de la subjetivación política en el narcisismo y el autismo (Santos, 2012), lo cual haría necesario matizar la apreciación de Dagnino (2005) de que en las llamadas nuevas ciudadanías hay siempre una revitalización del elemento ético republicano de la vida social y un activismo en pos del bien común. Sobre esto ha llamado también la atención Rosanvallon (2008), al observar que, si bien determinadas formas de “contrapoder” no son en sí mismas una expresión de “despolitización”, pueden llegar a convertirse en algo “impolítico” si no logran producir “una comprensión suficientemente amplia de los problemas relacionados con la organización de un

mundo compartido” (p. 22). La visibilidad y la legibilidad son propiedades esenciales de lo político, de manera que las acciones que pretenden tener este carácter deben ser integradas en una narrativa singular y representadas en una arena política particular. Sin embargo, dado su frecuente carácter puntual y fragmentario, las estrategias y acciones “contrapolíticas” corren el riesgo de disolver los signos de ese mundo compartido y hacerse incapaces de estructurar proyectos colectivos.

El problema de movilizaciones que emergen como acciones democráticas y se marchitan en una escenificación que no alcanza efectos políticos ha sido también señalado por Jain (2001), para quien los nuevos movimientos sociales reflejarían una politización individual autorreferencial, que convierte la protesta en un vehículo de escenificación, una “extática autocontemplación narcisista” en la que “los costos de la inversión política no deben superar el beneficio personal” (p. 4). Desde la perspectiva de este autor, la subpolítica, reducida a happening y expresión de afectación personal, cumple más una función psicológica y pierde de vista el objetivo de lograr transformaciones profundas del sistema.

¿Qué podemos concluir de estas observaciones críticas? La situación descrita con radicalidad por Jain representa, sin duda, una posibilidad, pero no puede sin más hacerse extensiva a la totalidad del sentido de los nuevos movimientos sociales, sin distinguir las variadas motivaciones que estos movimientos





tienen en diferentes partes del mundo. Mientras que en los países centrales, que son los que tiene en mente Jain, tales movimientos se convocan en torno de valores posmaterialistas, en nuestra región las movilizaciones por la defensa de la calidad y los estilos de vida —donde anidaría el riesgo de los excesos de la subjetividad— están todavía lejos de desplazar las luchas por la conquista de condiciones mínimas de vida que, al contrario, adquieren aún mayor relevancia en una época en la que los derechos se redefinen como servicios. Incluso en los casos en que sus demandas se puedan referir a subpoblaciones específicas, el contenido y el horizonte de estos movimientos permiten dudar de que la puntualidad y la autorreferencialidad de intereses sean una de sus características definitorias¹⁴.

Si las nuevas ciudadanía encarnan un principio comunitario, este se condensa en la apelación a la sociedad civil como instancia social en la que se opone una racionalidad fundada en valores a la expansiva racionalidad instrumental de los sistemas administrativo y económico. Sin embargo, el celebrado “empoderamiento” de la sociedad civil como signo del desarrollo de una ciudadanía activa adquiere un carácter ambiguo en las condiciones históricas de expansión del neoliberalismo, pues la afirmación de la ciudadanía como agente propositivo puede

significar, al mismo tiempo, la aceptación de un retroceso en lo que respecta a las conquistas de derechos sociales. Si, por un lado la ciudadanía activa ha demandado una ampliación de la democracia que se plasma en un aumento de la participación de la sociedad civil en los procesos de discusión, toma de decisiones y ejecución en lo concerniente a políticas públicas, por otro lado presenciamos el avance del proyecto de minimización de un Estado que se desentiende progresivamente de su papel como garante de derechos sociales y se libera de responsabilidades, que transfiere ahora a la sociedad civil. Esto ha conducido a una “confluencia perversa” (Dagnino, 2004), en la que un lenguaje aparentemente común, compuesto de palabras como *participación, sociedad civil, ciudadanía y democracia*, resulta encubriendo las brechas entre proyectos políticos diferentes, con creencias, intereses, concepciones de mundo divergentes y con representaciones opuestas de lo que debe ser la vida en sociedad.

Cuando el neoliberalismo hace suyo el término, las nuevas ciudadanía se despojan de su dimensión colectiva para promocionarse como algo básicamente individual. Si antes era usual que la ciudadanía se asociara con el Estado, hoy se insiste en resaltar su conexión con el mercado, que sustituye a un Estado en retirada: hacerse ciudadano

14. “Si en algunos movimientos es discernible un interés específico de un grupo social (las mujeres, las minorías étnicas, los habitantes de las favelas, los jóvenes), en otros el interés es colectivo y el sujeto social que los titula es potencialmente la humanidad en su todo (movimiento ecológico, movimiento pacifista)” (Santos, 2012, p. 318).

significa integrarse individualmente al mercado como productor y consumidor. En este contexto, los derechos adquiridos por los trabajadores a lo largo del siglo XX se denuncian como un anacrónico obstáculo al crecimiento y la modernización y se anulan para dar paso a negociaciones individuales en las que se exige al trabajador mayor flexibilidad, capacidad de adaptación y otras “competencias” elevadas ahora al nivel de virtudes laborales.

Del lado de la participación social ocurre una transmutación similar, pues en el nuevo lenguaje ella se despoja de su significado colectivo y se promociona como algo privado. Por *participación solidaria* se entiende, entonces, el trabajo voluntario individual y las eventuales acciones empresariales adelantadas en estrategias de visibilidad que se publicitan como “responsabilidad social”, incluso como “ciudadanía corporativa”. De esta forma, la solidaridad se vacía de su carácter político y se presenta como un asunto de moral individual, lo cual implica que la solución de problemas fundamentales de lo público se hace depender de la conciencia privada.

Esta “confluencia perversa” tiene finalmente consecuencias en la idea misma de representatividad de la sociedad civil, en la medida en que las ONG y las fundaciones empresariales de orientaciones filantrópicas adquieren preponderancia sobre los movimientos sociales como voceras de los intereses de las comunidades. En las ONG, estas tienden a tomarse como

representantes de la sociedad civil en su totalidad, a convertirse en las interlocutoras “confiables” del Estado y en canales a través de los cuales se transfieren inicialmente las responsabilidades del Estado a la sociedad civil, incluso cuando ellas han perdido el vínculo con los movimientos sociales que les dieron origen y con los sectores a los que dicen representar (Dagnino, 2004).

De manera que detrás de las aparentes uniformidades lingüísticas con las que se anuncia en la esfera pública la dignidad y el protagonismo de las nuevas ciudadanías, ellas se revelan como el terreno en el que se libra una disputa por los significados y por la comprensión misma de la política. En esta disputa se hace patente que el proyecto neoliberal no solo opera “con una concepción de estado mínimo, sino además con una concepción minimalista tanto de política como de democracia” (Dagnino 2004, p. 108); que él no solo representa una ideología, sino una “mutación” y una forma “paradójica” de la actividad política, en la que tiende a neutralizarse la conflictividad y a abolirse el antagonismo sociopolítico, que son fundamentales en su comprensión de lo político (Balibar, 2012, p. 169). Y, finalmente, que el neoliberalismo promueve la idea de que “los ciudadanos ya no requieren de la política ni del Estado para alcanzar sus objetivos, puesto que con el mercado y con su libertad para decidir en qué ámbitos de cooperación desean emplear su tiempo y recursos, se bastan para realizarse socialmente” (Freijeiro, 2008, p. 172).





6. REFERENCIAS

- Alexander, J. (2006). *The Civil Sphere*. Nueva York: Oxford University Press.
- Archila, M. (2001). Vida, pasión y... de los movimientos sociales en Colombia. En: M. Archila y M. Pardo (eds.), *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Balibar, E. (2012). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Dagnino, E. (2005). *Meanings of Citizenship in Latin America*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Dahrendorf, R. (1988). *El conflicto social moderno: ensayo sobre la política de la libertad*. Barcelona: Mondadori.
- De Bucana, J. (1995). *La iglesia evangélica en Colombia: una historia*. Bogotá: Asociación Pro-Cruzada Mundial.
- Freijeiro, M. (2008). ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? *Andamios*, 5(9), 157-181.
- Garay, L. (2011). Acerca de la asistencia y la protección social: una perspectiva de la transformación del Estado hacia un estado posbenefactor. En L. Garay et al., *Colombia: diálogo pendiente* (vol. III). Bogotá: Planeta Paz.
- Giddens, A. (1982). *Profiles and Critique in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- Habermas, J. (1996). *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1998). Ciudadanía e identidad nacional. En *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Jain, A. (2001). Subpolitik als diffuse Nichtpolitik. Recuperado de <http://www.power-xs.net/jain/pub/subpolitik-nichtpolitik.pdf>
- König, H. (1994). *En el camino hacia la nación*. Bogotá: Banco de la República.
- Koselleck, R. (2006). *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lechner, N. (2000). Nuevas ciudadanías. *Revista de Estudios Sociales*, 5, 25-31.
- Marshall, T. H. (1997 [1949]). Ciudadanía y clase social. *Reis*, 79/97, 297-344.
- Mackert, J. (2006). *Staatsbürgerschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mann, M. (1987). Ruling Class Strategies and Citizenship. *Sociology*, 21, 3, 339-354.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Historia de Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Universidad de los Andes.



- Palley, T. I. (2013). Europe's Crisis Without End: The Consequences of Neoliberalism. *Contributions to Political Economy*, 32(1), 29-50.
- Rodríguez, O. (2006). Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. En Y. Le Bonniec y O. Rodríguez (ed.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Romero, M. (2002). Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana. En A. Panfichi (comp.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: FCE.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, B. (2012). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Uniandes.
- Serna, A. (2006). *Ciudadanos de tierra tropical: ficciones históricas de lo ciudadano*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Thwaites, M. y Ouviaña, H. (2012). La estatalidad latinoamericana revisitada: reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones. En M. Twaites (ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Arcis/Clacso.
- Turner, B. (1990). Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology*, 24(2), 189-217.
- Urrea, F. y Arango, L. (2000). Culturas empresariales en Colombia. En F. Urrea et al., *Innovación y cultura de las organizaciones en tres regiones de Colombia*. Bogotá: Colciencias.
- Velásquez, M. (1989). Condición jurídica y social de la mujer. *Nueva Historia de Colombia* (t. IV). Bogotá: Planeta.
- Waisman, C. (2006). ¿Qué es una "sociedad civil fuerte"? Autonomía y autorregulación en las democracias latinoamericanas contemporáneas. En I. Cheresky (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (pp. 533-554). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Wills, M. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000)*. Bogotá: Norma.





EXPLORACIÓN DE FORMAS ORGANIZACIONALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE RECICLADORES EN COLOMBIA

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

ERNESTO VALDÉS SERRANO*

1. Introducción

Este capítulo se propone describir algunas formas organizacionales para la inclusión social de los recicladores, al desarrollar en la última década emprendimientos solidarios de naturaleza económica en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín. Se trata de analizar algunos casos o experiencias relevantes en cuanto a asociaciones que han asumido papeles económicos, adoptando nuevas formas de organización con el apoyo de otras entidades de la sociedad. A la vez, se pretende establecer una relación entre el desarrollo de capacidades

para lo asociativo de estas organizaciones económicas de recicladores y la construcción de ciudadanía. Este trabajo se concibió como parte del macroproyecto del Grupo de Investigación Desarrollos Humanos, Educativos y Organizacionales (DHEOS), de la Universidad Piloto de Colombia, 2013-2014, enfocado al estudio de la formación de ciudadanía en diferentes escenarios sociales urbanos.

Las razones que llevaron a plantear esta investigación exploratoria como contribución en conocimiento a la

* Administrador de Empresas, magíster en Educación. Docente de la Universidad Piloto de Colombia y miembro del Grupo de Investigación Desarrollos Humanos, Educativos y Organizacionales (DHEOS) y del Grupo de Investigación en Responsabilidad Social y Ambiental (GIRSA). Correos: ernesto-valdes@unipiloto.edu.co; ernestovaldes58@yahoo.es

Universidad y al Observatorio de Política Pública de Manejo de Residuos Sólidos promovido por ENDA¹, son las siguientes: 1) la relevancia del problema de inclusión social de la población recicladora en el país y en especial en sus grandes ciudades, que supone en un largo tiempo una falta de eficacia de las políticas públicas para ayudar a constituir ciudadanía a estos grupos, que pese a su antigüedad y trayectoria en actividades ambientales siempre se han identificado como “marginales” o pertenecientes a actividades “informales”, afectando hondamente esta condición su calidad de vida. 2) La evolución de las políticas públicas en el sistema de residuos sólidos, que pese a su estrechez para incluir al trabajador reciclador están posibilitando un espacio para que grupos organizados de este sector social se transformen en colectivos económicos formales y sean, por ende, reconocidos debidamente en su labor productiva y de servicio público. 3) El interés del Grupo DHEOS por continuar sistematizando experiencias o conocimiento sobre organizaciones alternativas (a las capitalistas) que hacen énfasis en

la práctica de valores, como la solidaridad, la democracia, la inclusión o la responsabilidad social y ambiental, promovidas por grupos sociales que tradicionalmente el Estado ha mantenido al margen de sus acciones o beneficios con sus políticas públicas.

Todo este esfuerzo se concibe en un contexto de evolución en las últimas dos décadas de la política pública trazada por el Gobierno Nacional (con el apoyo del Congreso de la República) y aplicada por varios municipios del país y, en especial, en Bogotá², que en suma, al no agenciar de manera tajante la inclusión social de los recicladores, ha conducido a acciones colectivas y judiciales por su integración efectiva en el sistema de residuos sólidos de las ciudades anotadas y para acceder a derechos laborales y sociales.

Desde este punto de vista, este trabajo identifica algunas formas organizacionales que ha adoptado la población recicladora en tres ciudades del país (Bogotá, Cali y Medellín) para facilitar su inclusión social y participar más activamente y de manera económica en esos sistemas públicos municipales.

1. Véase texto publicado por ENDA en su página web acerca del Observatorio Público de Manejo de Residuos Sólidos, el cual define su propósito como escenario que busca aportar elementos de análisis para la inclusión de la población recicladora organizada en el manejo público de los residuos (<http://www.endacol.org/Lneas-de-Accin/Programa-Manejo-de-Residuos/observatorio-de-politica-publica-de-manejo-de-residuos>).
2. En el caso del Distrito Capital se destaca el controvertido nuevo modelo denominado Programa Basura Cero, que en el 2012 fue adoptado por la Administración de la ciudad por medio de la UAESP —en respuesta al Auto 275 del 2011 emitido por la Corte Constitucional— para promover la inclusión de los recicladores al sistema con el desarrollo de asociaciones como organizaciones autorizadas para recuperar residuos sólidos con una remuneración vía tarifa conforme con la metodología que estipule la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.





De manera concreta, este capítulo se estructura así: primero, se describen algunos elementos de la política pública que el país ha adoptado en materia de residuos sólidos y las restricciones que ha generado para que la población recicladora logre alguna inclusión social. Segundo, se describe el enfoque metodológico adoptado para hacer esta exploración de algunas organizaciones económicas de recicladores y, a partir de esto, se exponen sus rasgos más relevantes bajo tres aspectos centrales: 1) Los antecedentes y propósitos fundacionales de las organizaciones de recicladores que han adoptado emprendimientos económicos solidarios para promover la inclusión social. 2) Las

características de la gestión interna de estas organizaciones para establecer su grado de madurez en lo administrativo, en lo empresarial (por competitividad) y conforme con sus fines de solidaridad. 3) Las características de la gestión externa o con otras organizaciones de la sociedad y ante el Estado para forjarse redes de colaboración y buscar eficacia en el aprovechamiento de mercados de residuos sólidos en cada ciudad estudiada y para generar solidaridad entre sus asociados. Finalmente, se elabora una discusión en torno a formular una posible relación entre el desarrollo de capacidades de estas organizaciones económicas de recicladores y la construcción de ciudadanía.

2. Síntesis de la política pública de aseo y manejo de residuos sólidos durante las últimas dos décadas

La idea fundamental en esta primera parte consiste en mostrar las normas que el Estado ha desplegado como nueva política de aseo para el manejo de los residuos en las ciudades, dejando en un segundo plano a la población recicladora (o recuperadora de basuras para posibilitar el reciclaje en la industria).

Si bien en apariencia los mercados de residuos sólidos ofrecen muchas oportunidades para que los sectores de la población muy marginales socialmente en las ciudades —como los recicladores— subsistan con su recolección, transporte y comercialización, en la práctica se atraviesan múltiples fuerzas que impiden que esto se traduzca en ingresos dignos e integración a las

instituciones de la seguridad social, como es el caso de un trabajador formal. Al contrario, los recicladores y sus familias son económicamente la parte más débil de la llamada cadena del reciclaje, que cubre

una gran variedad de actores del sector informal y formal de la economía, que realizan las siguientes actividades: a) generación, b) recuperación de materiales, c) recolección y transporte, d) almacenamiento, e) pre transformación y f) transformación de las materias primas recuperadas (Corredor, 2010, p. 37).

En esta cadena, el reciclador desarrolla su trabajo diario buscando, separando,

recolectando, transportando y comercializando diversos materiales sólidos que en el mercado tengan algún reconocimiento monetario, apoyándose generalmente en intermediarios (pequeños y grandes bodegueros) para que las industrias los aprovechen nuevamente en su ciclo productivo (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., DANE y OEI, 2004).

En general, esta población recicladora, ya se trate de los denominados de *oficio* —porque su actividad es principal y permanente—, ya de los *ocasionales* —porque laboran de manera aislada, discontinua o según las necesidades inmediatas de subsistencia—, mantiene un bajo nivel educativo, no tiene vínculo laboral con una empresa o patrono, se apoya en su capacidad de trabajo y destreza para recolectar y transportar materiales con medios muy precarios y, por ende, no dispone de seguridad ocupacional ni hace parte del sistema de protección social conforme con las particularidades del oficio. A la vez, por lo general, está sujeta a las condiciones de compra de residuos sólidos que imponen los grandes intermediarios (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., DANE y OEI, 2004).

Pese a esta preservación tan marginal del oficio del reciclador durante varias décadas, de todas formas ha cumplido su función económica y

ambiental de manera informal en el sistema de residuos sólidos del país y de cada ciudad en particular, planteando a la vez la necesidad de un cambio en la política pública del aseo desde la década de 1990. Específicamente, a partir de la Ley 142 de 1994 se amplió la posibilidad de la prestación de servicios por operadores privados, además de empresas públicas o mixtas, entre otras personas jurídicas autorizadas, en condiciones de libre competencia. En ese sistema, que remunera a estos prestadores del servicio público con regulación tarifaria, las grandes empresas logran supuestamente los mayores ingresos, dadas sus mejores condiciones de capital, gestión y tecnología, con lo cual quedan los recicladores por fuera de los beneficios principales³.

Precisamente, fue el mantenimiento durante muchas décadas del siglo XX de una política pública que privilegió el enfoque sanitario frente al ambiental para el manejo de los residuos en las ciudades, lo cual propició esta marginación o discriminación social del reciclador; política sanitaria que desde la década de 1990 se empieza a modificar por los efectos de una disposición incontrolada de residuos en los grandes centros urbanos, expidiéndose normas que apuntaron a un manejo integral de estos (Corredor, 2010).

3. Para conocer sobre los fundamentos de la regulación económica de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, véase Stapper (2009).





Así se destaca la expedición de nuevas regulaciones, como la Ley 142 de 1994, que establece el régimen de servicios públicos domiciliarios e incluye en su artículo 14 las actividades complementarias del servicio público⁴; la Ley 99 de 1993, que organiza el Sistema Nacional Ambiental en el país y asigna en su artículo 65, numeral 9, funciones a los municipios y distritos relacionadas con la ejecución de programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos, y el decreto 1713 de 2002, que, conforme con su artículo 2,

establece normas orientadas a reglamentar el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos ordinarios, en materias referentes a sus componentes, niveles, clases, modalidades, calidad, y al régimen de las personas prestadoras del servicio y de los usuarios.

Incluso, además de definir las actividades de recuperación, aprovechamiento y reciclaje como parte de ese servicio,

el mencionado decreto define de manera más específica la responsabilidad de los municipios en el manejo adecuado de residuos,

estableciendo la obligatoriedad de elaborar y adoptar Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) como instrumentos de planificación en el marco de la política y normatividad nacional. Con la Resolución 1045 de 2003 se define la metodología y los contenidos mínimos para su elaboración (Corredor, 2010, p. 17).

Estos planes, por consiguiente, los debieron adoptar los municipios en los primeros años de este siglo con sus unidades administrativas correspondientes, reconociendo el aprovechamiento de residuos sólidos como actividad complementaria del sistema público de aseo. Sin embargo, a la vez de no conducir a la inclusión efectiva de los recicladores de oficio como parte de ese sistema, otro conjunto de normativas más bien despertaron en la última década su reacción mediante la acción colectiva y jurídica con sus organizaciones. Al respecto, vale la pena destacar las siguientes medidas expedidas por el Gobierno Nacional o el Congreso de la República que afectaron a dicha población o contribuyen a mantener su exclusión del sistema público de aseo y, por tanto, sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad:

4. Conforme con el Decreto Nacional 2981 de diciembre 20 de 2013 "Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo", se define en el capítulo 1 el *aprovechamiento*: "Es la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje". Cabe anotar que este Decreto mediante su art. 120 derogó el Decreto 1713 de 2002.

- El decreto 1713 de 2002, que en su artículo 28 conduce a ceder la propiedad de los residuos a la entidad prestadora del servicio de aseo en el momento que los usuarios los ubican en el sitio público establecido para hacer la recolección. En este mismo decreto, en el capítulo VII, se determina el sistema de aprovechamiento de residuos sólidos, y a la vez en el artículo 68 se estipulan las personas prestadoras del servicio de aseo que efectúan la actividad de aprovechamiento. Ahí si bien posibilita esta actividad en el numeral 2 a los recicladores organizados en formas de economía solidaria, a los recicladores de oficio individualmente parece que los excluye⁵.
- Igualmente, en dicho decreto con el artículo 77, que habla de la recolección y transporte de materiales para el aprovechamiento, también excluye a los recicladores al definir *condiciones de operación* como la de “transporte en vehículos motorizados cerrados y debidamente adecuados para tal fin”. No obstante estas restricciones, paradójicamente el artículo 81 plantea que los municipios y distritos promuevan la participación de recicladores en las actividades asociadas a través del aprovechamiento en armonía con la prestación del servicio de aseo⁶.
- La Ley 1259 de 2008 —reglamentada por el Decreto Nacional 3695 de 2009— es otra norma del Congreso de la República en la cual se percibe discriminación e impedimentos directos a las labores de la población recicladora, cuando instaura en el territorio nacional la aplicación por las autoridades municipales del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros. Desde luego, esto propicia el riesgo de sanciones pedagógicas y económicas —con la figura del comparendo ambiental— a todas aquellas personas naturales o jurídicas no autorizadas que realizan labores de separación, selección y transporte de materiales, que supuestamente incurran en infracciones en contra de las normas ambientales de aseo que relaciona el artículo 6 de esa misma ley, denominado “De las infracciones”.

5. Quizá esta norma amplíe relativamente lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en cuanto a las personas autorizadas para prestar servicios públicos en Colombia, pero sigue sin incluir explícitamente al reciclador de oficio.
6. Otra paradoja en la política pública se aprecia con la promulgación del Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje con la Ley 511 de 1999, que en su artículo 1 dice: “Establécense el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje, el cual se celebrará el primero de marzo de cada año”. “Parágrafo. Los gobernadores y alcaldes dentro de sus respectivas jurisdicciones adoptarán las medidas administrativas adecuadas para la celebración del Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje, en concordancia con la importancia que estas personas, empresas y organizaciones merecen”.





- Ante este ejemplo de normas que afectan en los últimos años a los recicladores, se suman los procesos de licitación del servicio de recolección de basuras en las grandes ciudades, los cuales por sus deficiencias para incluir a los recicladores de oficio en el sistema de aseo dan lugar a demandas de esta población organizada y, por tanto, a sentencias de la Corte Constitucional, como la T-724 de 2003⁷, para conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de los recicladores ante las condiciones del proceso licitatorio en Bogotá lanzado en 2002; la Sentencia T-291/09, que aboga por el derecho a la igualdad en relación con grupos tradicionalmente discriminados o marginados, en atención a las acciones de tutela interpuestas por un grupo de recicladores del basurero de Navarro, en Cali, para solicitar la protección de su derecho a la vida digna en conexidad con el derecho al trabajo; o más recientemente el Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional, que a la vez de declarar el incumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) de las órdenes conferidas en la Sentencia

T-724 de 2003, también ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de esa Unidad Administrativa,

que defina un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, cualificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012 (Corte Constitucional, 2011).

De las anteriores decisiones judiciales es posible inferir que de alguna forma se ha derivado la inclusión de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización de los planes de gestión integral de los residuos sólidos (PGIRS) que estableció el Decreto Nacional 2981 de 2013 en los municipios y distritos. Decreto que al reglamentar la prestación del servicio público de aseo tiene un ámbito de aplicación

A las personas prestadoras de residuos aprovechables y no aprovechables, a los usuarios, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a las entidades

7. Esta sentencia dio lugar al Acuerdo 287 de 2007 del Concejo de Bogotá que dice en el artículo 1: "El presente Acuerdo tiene como finalidad orientar las acciones afirmativas que garantizan la participación de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, en los procesos vinculados a la gestión y manejo integral de los residuos sólidos de Bogotá".

territoriales y demás entidades con funciones sobre este servicio (art. 1).

afirmativas en favor de la población recicladora”.

Por tanto, estipula la obligación de los municipios de “elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso” (art. 88), incluyendo el diseño y desarrollo de proyectos y programas de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo, con la participación activa de los recicladores de oficio (arts. 88, 90, 91 y 92). Al respecto, el citado decreto fija como obligaciones de dichas entidades territoriales mediante el artículo 96, numerales 9 y 10, lo siguiente: “Formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento” y, además, “Adoptar y fortalecer las acciones

En síntesis, este breve recuento de política pública nacional en materia de manejo de residuos sólidos contribuye a contextualizar la exclusión de dicho sistema público de los recicladores y los esfuerzos de estos trabajadores, tanto por desarrollar localmente sus acciones colectivas en pro de garantizar sus derechos⁸, como por asumir procesos comerciales de dichos residuos bajo formas asociativas de economía solidaria, que de alguna manera llevan a mostrar una capacidad potencial para ser parte importante de este sistema público del país o en cada municipio donde sobreviven con el desarrollo de las actividades de aprovechamiento. Esto último es lo que se pretende ilustrar en este escrito, con la descripción de algunas experiencias de emprendimientos económicos solidarios de los recicladores en tres grandes ciudades del país.

3. ENFOQUE METODOLÓGICO

Se adoptó una estrategia metodológica cualitativa y de estudio de casos de forma exploratoria para garantizar la resolución de los objetivos

propuestos y considerar como relevante la perspectiva o conocimiento de los actores (recicladores) con otros colaboradores provenientes

8. Cabe anotar que en Bogotá las organizaciones desarrolladas por los recicladores han promovido objetivos esenciales entre sus asociados como:

- **Motivación y organización:** ubicación estable de vivienda y trabajo, autoestima, reconocimiento individual y colectivo y organización solidaria.
- **Organización empresarial:** legalización y reconocimiento, consolidación funcional, estructuración administrativa, generación de proyectos productivos y especialización productiva.
- **Consolidación gremial y empresarial:** formación de dirigentes, gestión de desarrollo, participación gremial y seguridad social” (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., DANE y OEI, 2004., p. 40).





del sector privado, que han configurado y desarrollado estas experiencias económicas. Igualmente, esta estrategia posibilitó estudiar con parcial profundidad la singularidad de las formas organizacionales adoptadas en las condiciones de cada ciudad y trayectoria de los grupos de recicladores que han conformado estas experiencias, partiendo del supuesto de que estas son únicas y, a la vez, tentativamente permiten la comparación según los contextos y las características de las formas organizacionales. El tipo de estudio adoptado fue descriptivo e interpretativo, con un muestreo intencional o basado en las posibilidades concretas para acceder a información de algunas organizaciones de recicladores en 2013, en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali⁹. De ese modo, se recolectó información mediante seis

entrevistas a profundidad de representantes o directivos de una cooperativa en Bogotá, una cooperativa y cuatro asociaciones en Cali, una precooperativa en el norte del Cauca (Vereda Agua Azul, Villarica) y una cooperativa en Medellín¹⁰. Esta última es la denominada Cooperativa Multiactiva de Recicladores de Medellín (Recimed), la cual es una de las organizaciones más grandes del país en su tipo. Como parte de lo anterior, se destaca que en Cali fue posible entrevistar al representante legal de la Asociación de Recicladores de Cali (ARC), al representante de la Cooperativa de Trabajo Asociado UFPRAME, y en forma de grupo focal a tres lideresas de las asociaciones de recicladores de Navarro, ahora denominadas Arena, Ecofuturo y Redecol, con antecedentes de labores en el relleno sanitario de Navarro (cerrado por las autoridades en 2008)¹¹.

9. Cabe aquí agradecer el gran apoyo aportado por funcionarios de la Fundación Grupo Familia, ENDA y la Fundación Carvajal (Cali) para lograr contacto con los informantes entrevistados en dichas ciudades.
10. Por su relevancia en el tema de organizaciones económicas de recicladores, se incluyó en Bogotá para fines de análisis, además de la Cooperativa Porvenir (con más de veinte años de trayectoria), a la Asociación Ecoalianza Estratégica de Recicladores. Esta organización fue abordada de manera investigativa en su etapa de fundación por el autor junto con los profesores Germán Cortés M. y Claudia García A., integrantes del Grupo DHEOS, entre 2011 y 2012. Del resultado de esta labor, se encuentra publicado: un artículo en la Revista Cooperativismo y Desarrollo, vol. 21, n.º 102, 2013, de E. Valdés, denominado: "Experiencias de emprendimiento económico solidario: el caso de una asociación de recicladores en Bogotá"; y otro artículo de la profesora C. García, titulado: "Explorando experiencias de trabajo no capitalistas: el caso de una asociación de recicladores en Bogotá", en *Revista Trabajo y Sociedad*, n.º 20, 2013. También se publicó en 2012 una cartilla titulada: *Ecoalianza estratégica de recicladores: asociatividad para la productividad. Una experiencia alternativa*, en coedición con ENDA y la Universidad Piloto de Colombia.
11. Cabe anotar que este conjunto de organizaciones se inscriben en la denominada economía solidaria, que según la Ley 454 de 1998, se define en su artículo 2 como "el sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía" (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2008, pp. 17-18).





Apoyado en el registro de esta información, se realizó a continuación un proceso de categorización inductiva, que procesada bajo matrices de sentido permitió identificar aquellos elementos del discurso más relevantes, con el fin de caracterizar a dichas organizaciones de recicladores en los aspectos ya enunciados. Todo esto fue la base para el despliegue del análisis y la síntesis final por presentar en esta siguiente parte del presente capítulo.

3.1. Unidades de análisis y confección de la guía de entrevista aplicada a las organizaciones de recicladores

Siguiendo a Etkin y Schvarstein (1989), se adopta el concepto de 'identidad' para estudiar este tipo de organizaciones, puesto que se asume como premisas: que las organizaciones se construyen socialmente y son entidades complejas que se entenderían en un marco más amplio definido desde el observador o analista.

Por tanto, para describir y comprender el tipo de organizaciones que es de nuestro interés, se adoptó un marco conceptual inicial que permitió delimitar los rasgos de identidad de las organizaciones materia de estudio; identidad que implica apreciar el fenómeno desde una perspectiva de los actores productores, en un tiempo y espacio determinados.

Esta identidad se captura, siguiendo a Etkin y Schvarstein (1989), bajo tres dominios de análisis: los propósitos,

las relaciones y las capacidades. Los propósitos se relacionan con la identificación de las diferentes racionalidades que mueven a la organización (económica, ambiental, social, etcétera) expresadas en metas, objetivos y políticas, y otros aspectos que incluso justificaron su creación. *El dominio de las relaciones* hace referencia a los rasgos concernientes a la estructura que adoptan sus integrantes para facilitar los propósitos, que puede asumir con mayor o menor grado esquema para el ejercicio de autoridad o para dividir el trabajo y asignar papeles a sus integrantes. Y, finalmente, está el *dominio de las capacidades*, mediante el cual se identifican los diferentes recursos con los cuales opera la organización y plasma su racionalidad respecto de la articulación fines-medios; se distinguen aquí recursos materiales, tecnológicos, incluso los referentes a la configuración de la cultura organizacional (valores, normas, creencias, etcétera).

Basados en estos tres dominios, se estructuraron las siguientes categorías para hacer una aproximación empírica del fenómeno propuesto (cada organización de recicladores que fue posible estudiar): una primera categoría de entrada fue denominada *antecedentes y contexto para la creación organizacional (etapa fundacional)*. Se pretendió con esta identificar parcialmente el dominio de los propósitos (o valores que los inspira), así como rastrear elementos del dominio de las capacidades, relacionados con la cultura organizacional o aspectos





que dan alguna base a la construcción de identidad en el tiempo.

Una segunda categoría se denominó *gestión y organización interna*, la cual se desagrega en varios aspectos que ayudan a identificar y descifrar elementos de los tres dominios esbozados: de los propósitos (objetivos, políticas, estrategias), de las relaciones (estructura, procesos de toma de decisiones, liderazgos y solución de conflictos) y de las capacidades, asociadas con medios materiales y tecnológicos disponibles. Finalmente,

una tercera categoría, *gestión externa o relaciones con otras organizaciones*, ayudó a detectar capacidades de la organización para entablar relaciones de apoyo con entidades del contexto. Igualmente, se buscó indagar sobre un balance de logros, fortalezas y debilidades de cada entidad.

De ese modo, se estructuró el instrumento respecto de categorías, subcategorías y descriptores que contribuyeron a orientar la búsqueda de información entre actores vinculados con las organizaciones materia de estudio.

4. DESCRIPCIÓN DE FORMAS DE LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS DE LOS RECICLADORES

En esta parte se describen algunas formas organizacionales para la inclusión social desarrolladas por los recicladores mediante las tres dimensiones enunciadas en la introducción, a saber:

4.1. Los antecedentes y propósitos fundacionales de las organizaciones de recicladores que han adoptado emprendimientos económicos solidarios para promover la inclusión social

Por los discursos recolectados, es posible afirmar que todos los proyectos son creados para generar opciones de vida distintas de las que tradicionalmente ha sufrido el reciclador de oficio por su explotación en los mercados de los residuos sólidos y la falta de inclusión en el sistema de aseo en cada municipio. En último término, han tratado de buscar una protección (o incluso forjar una defensa) bajo la organización solidaria

frente a estos factores desfavorables, originando a la vez oportunidades de superación del trabajador reciclador de oficio con su familia, mediante trabajo permanentemente mejor remunerado (en comparación con lo que se percibe en la calle), el apoyo en capacitación para perfeccionar el oficio o para aprender otros relacionados con servicios ambientales y de aseo y el apoyo a sus familias en educación y salud, entre otros beneficios. Todo esto se significa finalmente en los discursos recolectados como una dignificación del reciclador de oficio que propicia el esquema organizacional desarrollado (o en desarrollo) con el apoyo esencial de diferentes entidades de la sociedad (en lo local).

Cabe resaltar que los antecedentes de estas organizaciones están atravesados predominantemente por dos factores



igualmente importantes: por un lado, las condiciones precarias de trabajo en la calle de los recicladores —antes de asumir el proyecto— que los impulsa a cambiar estas condiciones de vida y, por otro, el ofrecimiento de apoyo por parte de entidades con ánimo y sin ánimo de lucro, incluso de entidades del sector público, para organizarse bajo una forma solidaria. Esto último se torna muy relevante porque la intervención de estas entidades ha desempeñado distintos papeles: formación de líderes y para la toma de decisiones en posiciones de responsabilidad, mayores oportunidades de capacitación en el oficio, cambio de mentalidad asistencialista a productiva, y formalización organizacional y del trabajo en el contexto local.

No obstante, cada organización presenta matices o trayectorias particulares conforme con las experiencias desarrolladas en cada municipio. Vale la pena aquí resaltar el origen fundacional de la mayor parte de las organizaciones indagadas en Cali, con el cierre del basurero de Navarro y la toma de la iglesia la Ermita en 2008. Este suceso marcó un claro impulso a sus líderes para reorganizar las asociaciones existentes y promover otro tipo de emprendimientos sustentados en lógicas colectivas para una prestación de servicios de aseo diversificada y no solo basada en el reciclaje.

Asimismo, en dicha ciudad, en el caso de la ARC, se aprecia una iniciativa de emprendimiento derivada, por una parte, de una conciencia gremial y de

esfuerzos de algunos líderes por cambiar el estereotipo negativo de la población recicladora ante la sociedad y el sector público; y, por otra, atada a la exigencia de derechos frente a las entidades del municipio apoyada en una sentencia de la Corte Constitucional (T-291/2009). Como efecto de esto último, en voz del representante de la ARC, se recibe apoyo para “hacernos empresarios” de entidades como la Superintendencia de Servicios Públicos y la Fundación Carvajal.

En Bogotá, las dos organizaciones estudiadas también se han apoyado en entidades sin ánimo de lucro para forjar sus proyectos (desarrollo de capacidades), pero adoptando un ideario propio fundado en su trayectoria gremial, que quizá les ha aportado —por medio de sus líderes— un permanente contacto con la realidad de las definiciones de política pública en esta ciudad y en torno de los mercados de residuos sólidos.

Distintas de estas tendencias organizacionales independientes de los recicladores de oficio, se denotan experiencias que tuvieron en el pasado como soporte importante para su creación las iniciativas del sector público (en Recimed con la Alcaldía y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá) y en Rencauca (Norte del Cauca) la iniciativa del sector privado (grandes empresas). Para esto, se contó con la acogida de los recicladores para crear y desarrollar efectivamente estos proyectos de emprendimiento solidario en cada orden local.





Hoy en día, con el apoyo fundamental de la empresa privada para su sostenimiento, por los discursos recolectados, estos últimos dos proyectos o asociaciones sugieren que han propiciado ciertos elementos identitarios basados más en la búsqueda de un impacto social entre la población recicladora que solo responder a propósitos de mejoramiento de las condiciones de remuneración y del desempeño en el trabajo. Y quizá esto, como se apreciará en el siguiente subtítulo, ha conducido a disponer de una administración más compleja y articulada a las entidades que prestan directamente el apoyo económico, administrativo o técnico.

Finalmente, se aprecian en los discursos la proyección de valores comunes en las organizaciones, referentes al compromiso o trabajar y aportar para una misma causa, disposición al aprendizaje, estimar al otro como recuperador (lo cual implica aprender a tratarse con respeto), compartir juntos y responder eficazmente a los clientes que comprometen sus servicios.

4.2. Las características de la gestión interna de los emprendimientos económicos de los recicladores

Los rasgos al respecto identificados con los discursos de los entrevistados en las organizaciones indagadas se pueden resumir en lo siguiente:

- Si bien predominan dos modalidades legales distintas de organización (cooperativa y asociación),

casi todas expresan la presencia de una estructura en la cual la asamblea de asociados es la mayor autoridad y le continúa un consejo directivo, compuesta igualmente por los recicladores integrantes de cada colectivo, que a la vez se apoya en un representante legal para la ejecución de las decisiones comerciales, administrativas y económicas. Asimismo, esta estructura se complementa con diferentes comités —integrados también por asociados—, en los cuales el de vigilancia es el más notable para verificar formalmente el cumplimiento de los estatutos por los anteriores organismos. No obstante, las organizaciones más pequeñas y jóvenes no registran desarrollos en materia de comités o se concentran sus funciones en los integrantes del consejo.

- Se aprecia también en los discursos la presencia de ciertas prácticas de democracia para la elección de los integrantes en estos organismos y de capacidad de autogestión en muchas de las actividades que requiere desarrollar cada proyecto o asociación, en especial en las del orden directivo y en operaciones de reciclaje.
- Precisamente, se puede destacar como algo también común y muy relevante la capacidad de planeación que están incorporando estas organizaciones tanto en lo comercial como en lo productivo y económico. Se expone

a menudo la unidad de proyecto o el convenio como base de la administración frente a terceros y la adopción casi generalizada de una política de productividad y cumplimiento entre sus asociados.

- Acerca de lo anterior, es constante la preocupación por fijar metas de trabajo y rendimiento que están muy asociadas a las capacidades y destrezas de los recicladores en su oficio y la permanente preocupación por desarrollarlas. Al contrario, es dura la expresión de los directivos frente al asociado que no cumple al equipo —en la cadena de trabajo— o soluciona por su cuenta la venta del material —en el asociado que trabaja externamente—, propiciando atrasos, desequilibrios productivos y económicos a la entidad o también desprestigio ante terceros (por ejemplo las fuentes). Cabe anotar que frente al reciclador de planta se expresa algún grado de autonomía en su desempeño, derivado de su voluntad, experiencia y capacidad para el manejo de cada material u oficio, que debe hacer confluir con las metas de trabajo asignadas por la Administración. Por eso, los incumplimientos y las diferencias suscitados por algunos asociados se entienden como situaciones que deben tramitarse con el diálogo en la Administración, buscando la autocrítica o si es el caso un debido proceso disciplinario, pero sin afectar las relaciones de confianza.
- En las organizaciones donde los recicladores asumen directamente la administración, es posible percibir un posicionamiento claro de liderazgo para el funcionamiento como empresas. En esto es dominante el lenguaje centrado en lo comercial, el estímulo diseñado al reciclador (asociado) y su control en los resultados del trabajo, articulado al cuidado de lo económico; de alguna manera se muestra la necesidad de manejar una exigencia o lógica poco flexible en esta labor y los negocios, que es mantenida y restablecida si hay amenazas o problemas en el día a día, por medio de las instancias organizacionales creadas, sobre todo el administrador o representante legal ante el consejo.
- Pero en las organizaciones más jóvenes el discurso de las entrevistadas sugiere un liderazgo más activo (menos administrativo) basado en una confianza ya construida por la trayectoria gremial y a la vez reafirmada con decisiones posteriores para contribuir a resolver los problemas de trabajo y subsistencia del reciclador asociado, teniendo en cuenta un reconocimiento de los límites que presenta el reciclaje para otorgar unas condiciones de vida dignas a todos derivadas solo del mercado.
- Por otra parte, en las organizaciones grandes donde la administración se apoya en personal





- profesional —aportado por el sector privado—, si bien prevalece un lenguaje empresarial por la productividad y la lucha por lograr resultados económicos, también se manifiesta una construcción de confianza con los recicladores que ocupan posiciones en los otros organismos de cada entidad (consejo, comités, etcétera). Por eso, hay una preocupación de los administradores por desarrollar la comunicación hacia los asociados para la realización de actividades tan importantes como la asamblea anual, las reuniones periódicas de consejo o de comités, así como mantener informado al asociado de aspectos comerciales o de aquello que lo puede beneficiar socialmente por diversos medios a su alcance (por ejemplo carteleras).
- Otra capacidad que las administraciones de estas organizaciones vienen desarrollando lo referente a la incorporación y el uso de tecnología tradicional para el manejo de materiales en los centros de acopio y en el transporte. En la medida en que tienen el apoyo del sector privado, se dotan de equipos y vehículos que aprenden a gestionar de una forma más económica. Se vuelve preocupación los costos de mantenimiento y la depreciación de los activos a medida que se entiende mejor el significado financiero de estos bienes.
 - Finalmente, los discursos analizados también expresan el desarrollo de una capacidad para gestionar aquellas políticas que se consideran actos de solidaridad con el reciclador (asociado) y sus familias. Son diversos los dispositivos que se utilizan dadas las apremiantes necesidades existenciales de los recicladores, pero en la medida en que se busca impacto social (como las organizaciones apoyadas por el sector privado) se desarrollan comités u otros mecanismos que contribuyen a administrar o propiciar beneficios en educación, salud, recreación, entre otros. Al contrario, si la organización depende más que todo de sus esfuerzos económicos, entonces la solidaridad se reduce a garantizarles fuentes adecuadas de trabajo y apoyos extraordinarios cuando se presentan calamidades personales o domésticas. En esto es notable el rechazo al asistencialismo y, al contrario, se invoca una ética de esfuerzo y compensación.
 - En suma, la gestión interna de estas organizaciones registra diversos grados de madurez conforme con los aprendizajes y la capacidad de liderazgo emprendidos por los asociados que han estado al frente de la administración. A la vez, esta gestión es afectada positivamente en mayor o menor medida por las relaciones construidas con otras entidades tanto del sector privado como del público.



4.3. Las características de la gestión externa o con otras organizaciones de la sociedad y ante el Estado

En este aparte es importante identificar los mecanismos que las organizaciones han adoptado para forjarse redes de colaboración y buscar eficacia en el aprovechamiento de mercados de residuos sólidos en cada ciudad estudiada y para la solidaridad. Al respecto, se destaca lo siguiente por los discursos analizados:

- La tendencia a una especialización en la prestación de servicios, lo cual según la capacitación de los asociados (en busca de su certificación) se va afinando hasta convertirse en un elemento diferenciador frente a terceros para la entidad. Lo anterior teniendo en cuenta la gran competencia que se ha suscitado por los materiales y en servicios ambientales con múltiples actores de la sociedad en la última década. Por consiguiente, unas organizaciones se han especializado en servicios a hospitales, otras en atender fuentes que generan excedentes industriales o incluso a responder a fuentes residenciales, educativas y comerciales en las ciudades. También se capta la búsqueda de nuevos mercados del aseo en la medida en que las administraciones municipales aprecian la posibilidad de que los recicladores presten otros servicios ambientales a las ciudades (arreglo de parques, zonas verdes, vías públicas,

escenarios públicos, etcétera). Complementariamente, se ofrecen servicios en las ciudades para el manejo integral de residuos sólidos y asesorías para la ejecución de proyectos socioambientales.

- La expresión de la necesidad de hacer alianzas con otras organizaciones de la misma naturaleza, del Estado (municipios) o privadas (empresas compradoras de residuos), para garantizar nuevas fuentes de trabajo o estabilidad. En esto hay la coincidencia por forjar y conservar una buena imagen ante terceros en cuanto al cumplimiento de sus servicios y a promover el cambio de actitud frente al reciclador —por su dignificación según el papel medioambiental que desempeña en la sociedad—, para lo cual el uniforme ha desempeñado un papel importante. Por eso, se ha vuelto indispensable en las administraciones de estas organizaciones utilizar el buen desempeño del reciclador como una carta de presentación para futuros trabajos; al contrario, el reciclador que no cumple en sus tareas encargadas puede ser relegado o excluido del sistema de servicios convenido con otras entidades.
- Pero a la par que se establecen relaciones comerciales o contractuales con distintas entidades locales, casi todas las organizaciones de recicladores de oficio conservan una articulación gremial





para continuar ejerciendo presión o procesos de concertación con las administraciones municipales, en pro del cambio en la política pública y conforme con las disposiciones que la Corte Constitucional ha expedido para que esta población sea incorporada de manera formal al sistema público de aseo de las ciudades. Es claro para sus líderes y administradores que el manejo de negocios en los centros de acopio no es suficiente para desarrollar organizaciones económicamente sostenibles

en el tiempo y, sobre todo, con aspiraciones de mejorar sustancialmente la calidad de vida de los recicladores. Por eso, no han renunciado a promover este cambio de las políticas en el orden nacional y en los municipios, de tal forma que sean reconocidas sus labores de manera económica, en busca, de forma concertada, de la remuneración del oficio en sus rutas adoptadas para reciclar o, como en Bogotá, propiciando que se desarrolle el Programa Basura Cero.

5. DISCUSIÓN EN TORNO AL POSIBLE PAPEL DE ESTAS ORGANIZACIONES PARA CONSTRUIR CIUDADANÍA

Para cerrar este capítulo, es preciso poner en discusión cuál es la relación entre el desarrollo de capacidades de estos colectivos para asumir de lleno las funciones públicas de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos en los municipios, y la construcción de ciudadanía. Al respecto, se busca trascender el discurso eminentemente administrativo u organizacional —que hasta ahora ha dominado este texto— por medio de la noción de ‘subjetividad política’ (Ruiz y Prada, 2012), la cual posibilita entender que la transformación que demandan los colectivos descritos —en pro de la inclusión económica y social— implica ir más allá de lo técnico o de una dotación de recursos tecnológicos y financieros. Concretamente, supone que el reciclador de oficio se constituya en

sujeto político que desarrolla un potencial para transformar sus condiciones de existencia y, por tanto, realice el ideario de sujeto de derechos que el orden formal (constitucional) le plantea como legítimo. De otro modo, la inclusión concreta en la política pública de residuos sólidos implica construir un proyecto propio para darle sentido a la búsqueda de acceso a oportunidades que el Estado debe garantizar a los ciudadanos, y no solo reducirse a cumplir un papel de agente funcional del sistema de aseo.

Desde este punto de vista, lo organizacional que aparecía en el análisis como propósito fundamental de los recicladores, se convierte ahora en medio para facilitar ese desarrollo de la subjetividad del reciclador, bajo dos dimensiones:



Una se concibe en la esfera de las relaciones que deben construir los asociados con las administraciones municipales para crear condiciones (capacidades y recursos) de operación de pequeña a gran escala en la recolección y aprovechamiento de residuos sólidos. Esto supondría una acción estratégica que a la vez de llevar a una transformación operativa, administrativa y financiera de las organizaciones también dé lugar a la proyección de rendimientos e ingresos que abran las posibilidades de reconocimiento laboral y en seguridad social en los términos que señala la ley. Por tanto, se estaría hablando de una intervención por parte de los recicladores organizados en lo institucional, para que la combinación de tarifas de recolección con la adaptación de dispositivos de seguridad social (salud, pensiones y riesgos laborales), posibilite un disfrute de derechos al reciclador de oficio hasta ahora no garantizado por el Estado. En todo esto, se requiere que los asociados se desarrollen también desde el punto de vista de las capacidades de negociación y para administrar y operar las entidades que legalmente defina cada sistema público de aseo. Por eso, no basta la voluntad o disposición a asumir los procesos en las escalas que municipalmente se demanden porque la materialización de beneficios

para la población recicladora implicaría inicialmente compenetrarse con la negociación de las reglas que finalmente se establezcan, a fin de que las administraciones contraten de manera exclusiva los servicios con las organizaciones de recicladores respectivas. De otra forma, estos trabajadores organizados deben desarrollar capacidades para promover e incidir en nuevos espacios de la Administración municipal en función de ser parte activa de la construcción de las modificaciones del sistema público de aseo y, por tanto, de su inclusión real para no quedarse una vez más relegados y sujetos al poder de otros actores de la cadena de reciclaje.¹²

La otra dimensión se ubica en las condiciones internas de las organizaciones para desarrollar democracia y cohesión social entre sus integrantes, lo cual puede exigir rediseños en estas que posibiliten la afiliación de un mayor número de asociados (en especial del alto número que ahora son recicladores independientes) y, además, la participación real de estos en la toma de decisiones. Con esto no solo se trata de considerar la afiliación de recicladores a las organizaciones económicas existentes o su apoyo para la formación de nuevas entidades con características solidarias, sino también del desarrollo de dispositivos

12. En este sentido, lo estipulado por el decreto 2981 de 2013 —ya descrito— se aprecia como una oportunidad para la influencia de esta población organizada en la modificación de la política pública del aseo en cada municipio.





para promover el vínculo a estas y el aprendizaje de prácticas democráticas y de cooperación en su interior, de tal modo que se posibilite la conversión de dicha población en sujetos políticos (o ciudadanos activos y responsables) en el tiempo.¹³

Lo expuesto evitará la conversión del reciclador de oficio en un sujeto pasivo que espera y se contenta con la acción asistencial del Estado o incluso de la misma organización a la que pertenece, reduciendo su papel a lo funcional de la política pública y, por ende, sin alguna injerencia en las decisiones institucionales que más lo pueden afectar como trabajador o como parte de un colectivo. Cabe anotar que lo que estaría aquí en juego sería una construcción de un ser-en-común-económico que facilite tomar conciencia al reciclador de oficio sobre definiciones de lo que es necesario para la supervivencia y de cómo se debe producir, apropiar y distribuir el trabajo excedente (Gibson-Graham, 2011, p. 222).

Todo lo anterior sugiere que es un tema de interés para las organizaciones de recicladores el discernimiento de aspectos, como el crecimiento de asociados, la educación y la cohesión social con democracia, la generación de nuevos liderazgos y el manejo de tensiones en su interior, en especial

de aquellas organizaciones que autoricen los municipios para prestar los servicios de aprovechamiento o que sean la base para su configuración, lo cual puede ser a la vez un soporte para promover el cultivo de una ética en el trabajo caracterizada por la responsabilidad, la cooperación y la solidaridad en función del desarrollo de una subjetividad del trabajador de reciclaje en pro del reconocimiento social y la dignificación laboral. Valores que implican ir más allá de lo que ha constituido la identidad de reciclador de oficio hasta el momento, que si bien ha servido de soporte para su desempeño en un contexto de condiciones adversas externas, sobre todo generadas por la política pública, ahora podría resultar un obstáculo en la medida en que los cambios en esta política conduzcan a que los recicladores asuman papeles más complejos y con nuevas pautas de productividad organizacional y eficiencia en su desempeño, derivadas de las exigencias de los sistemas públicos del aseo.

En suma, la transformación futura de las organizaciones de recicladores para apuntar a la inclusión social de este trabajador, bajo posibles modificaciones de esos sistemas públicos municipales, tendría como premisa la construcción de un ciudadano activo que, en vez de ser objeto de la política pública, más

13. Se recomienda aquí consultar el sentido de “tipo ideal” que adopta Gaiger (s. f.) apoyado en Weber cuando habla de emprendimientos económicos solidarios porque contribuye a inspirar una relación coherente entre este tipo de organizaciones y la generación de democracia, participación, cooperación y responsabilidad social, entre otras características interdependientes.

bien se preocupa por la ampliación de sus oportunidades para proyectarse tanto colectiva como individualmente

en materia de derechos laborales, sociales y culturales para mejorar su calidad de vida¹⁴.

6. CONCLUSIONES

Una vez realizada esta descripción de algunas organizaciones de recicladores de oficio indagadas exploratoriamente en Cali, Medellín y Bogotá, y aclarado el sentido de ciudadanía que es posible concebir en un contexto de nueva política pública sobre manejo de residuos sólidos urbanos, se concluye lo siguiente:

- Es notoria la diversidad de organizaciones que están desarrollando los recicladores de oficio en las grandes ciudades del país, pese a las restricciones económicas, institucionales y educativas con las cuales las impulsan y la incertidumbre en que operan por la alta competencia en los mercados y la falta de definiciones positivas e incluyentes en la política pública relacionada con el manejo de residuos sólidos que durante muchos años ha prevalecido.
- También es evidente la interacción de estas entidades con el sector privado (con ánimo de lucro y sin él), para incorporar tecnologías

de gestión, mejorar en sus desempeños operativos, responder regularmente en la prestación de servicios ambientales y generar bienestar social a los recicladores y sus familias. No obstante, esta interacción —en algunos casos con dependencia relativa y temporal de ese sector— ha sido fructífera para desarrollar en el tiempo competencias comerciales, administrativas y sociales que de otra forma hubieran sido imposibles de obtener. También ha sido provechosa para desarrollar en el reciclador (organizado) una ética en el trabajo que contribuye a crear responsabilidad, cooperación, solidaridad y autonomía frente a unas condiciones adversas externas.

- Si bien las condiciones estructurales relacionadas con los mercados y la política pública en materia de residuos sólidos continúa pesando en el presente de estas organizaciones, es preciso reconocer que también la capacidad y experiencia ganada por parte de estos actores organizados en

14. Para entender mejor la necesidad del empoderamiento ciudadano para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, en función del reconocimiento de derechos frente al Estado, véase Pautassi (2008).





el reciclaje se muestra fundamental para que en el futuro se desarrollen estas alternativas de organización económica articuladas a cada sistema municipal de residuos sólidos; de otra manera, a primera vista, son los emprendimientos que tendrían el potencial productivo con nuevas formas organizacionales para asumir plenamente las funciones en materia de reciclaje (aprovechamiento) que cada sistema municipal requiere. Estos actores, como colectivos locales, por su experiencia y conocimiento, contando con el apoyo tecnológico, económico, logístico y de desarrollo humano que hasta ahora no les ha suministrado el Estado en los municipios correspondientes, podrían a largo plazo desarrollar capacidades para operar a gran escala y de manera articulada con las empresas de aseo en los planes (municipales), para la gestión integral de residuos sólidos. En esa medida, parece forjada una actitud abierta por parte de los recicladores de oficio organizados para recalificarse o desarrollar nuevas competencias laborales, a fin de operar organizaciones cada vez más complejas en esta función pública (o que respondan a mayores volúmenes de residuos y exigencias de eficiencia en su manejo), de tal forma que

los municipios garanticen la aplicación efectiva de una política de aprovechamiento de residuos sólidos articulada a las funciones del aseo tradicional o sanitarias.

- La inclusión social de los recicladores implicaría, en parte, la introducción formal en el sistema de manejo de residuos sólidos de los municipios, de modo que su actividad económica organizada (o de forma colectiva) los constituya en un nuevo trabajador ambiental, reconocido tanto social como económicamente y como parte fundamental de los servicios públicos que cada sociedad requiere desarrollar en su prestación. Pero esa inclusión supondría a la vez una configuración del reciclador como ciudadano activo —desarrollando su subjetividad política con sus organizaciones económicas— buscando la garantía tanto de derechos laborales (en cuanto trabajadores formales) como de derechos sociales y culturales (salud, educación y vivienda, entre otros bienes). Queda pendiente indagar acerca de la institucionalidad que deberá desarrollarse municipalmente para asegurar lo anterior y, por tanto, evitar que el reconocimiento de las labores de aprovechamiento no reduzcan el papel del reciclador y su inclusión a solo un asunto productivo y,



por ende, funcional del servicio público de aseo en cada territorio o ciudad.

- Parece un reto para las organizaciones de recicladores erigir en asuntos estratégicos tanto su labor ambiental con las ciudades (adoptando la figura de prestadores formales y exclusivos que posibiliten desarrollar plenamente el componente de aprovechamiento de residuos sólidos) como la inclusión social de estos trabajadores en cuanto “sujetos titulares de derechos” (Pautassi, 2008, p. 100), de tal modo que evite reducir la formalización a un asunto productivo (o de eficiencia en el servicio

público) y el reconocimiento de derechos a solo ser beneficiarios de programas sociales asistenciales otorgados por el Estado. Para eso, sería esencial la capacidad de transformación y fortalecimiento de las organizaciones que estimule aprendizajes colectivos y facilite construir un “nosotros” propiciando confianza, cooperación y solidaridad entre pares (recicladores) y entre quienes desempeñen diversos papeles en las asociaciones, para promover la inclusión social de toda esta población trabajadora y de sus familias en cada municipio, en articulación con diversos actores gubernamentales y no gubernamentales.



7. REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., DANE y OEI (2004). *Resultados de los estudios realizados por el DANE y la UESP sobre el reciclaje en Bogotá (2001-2003). El reciclaje en Bogotá: actores, procesos y perspectivas*. Bogotá. Recuperado de <http://es.slideshare.net/ReciclajeESAP/resultados-de-los-estudios-realizados>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2008). *Formas asociativas de economía solidaria: una alternativa clara para la inclusión y el desarrollo económico de Bogotá*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006, 15 de agosto). Decreto 312. En *Registro Distrital*, 3596. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21059>
- Aluna Consultores Limitada (2011). *Estudio nacional de reciclaje y los recicladores: historia del reciclaje y los recicladores en Colombia*. Recuperado de <http://es.slideshare.net/marypinedas/historia-reciclaje>
- Concejo de Bogotá D. C. (2007, 28 de junio). Acuerdo 287. En *Registro Distrital*, 3789. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25613>
- Congreso de Colombia (1993, 22 de diciembre). Ley 99. *Diario Oficial*, 41146. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- Congreso de Colombia (1994, 11 de julio). Ley 142. En *Diario Oficial*, 41.433. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752#0>
- Congreso de Colombia (1999, 4 de agosto). Ley 511. En *Diario Oficial*, 43.656. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=182>
- Congreso de Colombia (2008, 19 de diciembre). Ley 1259. En *Diario Oficial*, 47.208. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34388>
- Coraggio, J. L. (2011). La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. *Otra Economía*, 2(3), 41-57. Recuperado de www.riless.org/otraeconomia
- Corredor, M. (2010). El sector reciclaje en Bogotá y su región: oportunidades para los negocios inclusivos. *Serie Guías Sectoriales*, 2. FUNDES-Colombia. Recuperado de: www.fundes.org/uploaded/content/publicacione/1511074433.pdf
- Corte Constitucional (2011, 19 de diciembre). Auto 275. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45330#%29>



- Etkin, J. R. y Schvarstein, L. (1989). *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós, Primera edición.
- Gaiger, L. I. (2004). Emprendimientos económicos solidarios. *La Otra Economía*, 229-241. Recuperado de: <http://wb.ucc.edu.co/institucional5/files/2011/08/emprendimientoeconomicosolidarios.pdf>
- Gibson-Graham, J. K. (2011). *Una política poscapitalista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana.
- Hernández Umaña, I. D. (2008). *Empresa, innovación y desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2013, 20 de diciembre). Decreto 2981. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/DICIEMBRE/20/DECRETO%202981%20DEL%2020%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202013.pdf>
- Pautassi, L. (2008). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En X. Erazo, M. P. Martín y H. Oyarce, *Políticas públicas para un estado social de derechos* (pp. 89-116). Santiago de Chile: Editorial Lom. Recuperado de: <http://bibdigital.flasco.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/3285>
- Presidencia de la República de Colombia (2002, 6 de agosto). Decreto 1713. En *Diario Oficial*, 44893. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5542>
- Ruiz Silva, A. y Prada Londoño, M. (2012). *La formación de la subjetividad política. Propuestas y recursos para el aula*. Buenos Aires: Paidós.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Stapper Buitrago, C. (2009). *La regulación de los servicios públicos domiciliarios: eficiencia y protección de los derechos de los usuarios: una visión desde el sector de agua potable y saneamiento básico*. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Recuperado de: <http://www.cra.gov.co/apc-aa-files/32383933383036613231636236623336/LibroCRA.pdf>
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) (2012). *Esquema de metas a cumplir para la inclusión de la población recicladora en la gestión pública de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá D. C.* Recuperado de http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/attachments/PLAN_DE_%20INCLUSION.pdf
- Valdés-Serrano, E. (2013). Experiencias de emprendimiento económico solidario: el caso de una asociación de recicladores en Bogotá. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21(102), 41-55.





LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA PROVINCIA SABANA OCCIDENTE (CUNDINAMARCA): ESTUDIO EXPLORATORIO

CARLOS ARTURO GROSSO RINCÓN*

1. Contexto general

Este capítulo está enmarcado en una investigación propiciada por el Grupo DHEOS, desde el cual existe un especial interés por estudiar y analizar procesos que conlleven el fortalecimiento de ciudadanía en diferentes espacios urbanos. Desde esta perspectiva, la propuesta apunta a definir los lineamientos básicos para conocer los diferentes desarrollos organizacionales, que desde el ámbito de la sociedad civil o el denominado tercer sector (ONG, ESAL, OSC¹, etcétera) se han venido conformando y la manera como contribuyen a fortalecer los procesos de participación y a la solución de los

problemas de diferente naturaleza, detectados en la zona seleccionada.

La zona referenciada es la provincia sabana occidente, ubicada en el departamento de Cundinamarca, la cual está conformada por ocho municipios: Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá y Zipacón. Se escogió esta provincia por ser un punto estratégico ubicado en el centro del país, por su cercanía a la capital y por el potencial que ofrece, dados los crecientes fenómenos de poblamiento, industrialización y cambio en los usos del suelo

* Administrador público, magíster en Planeación Socioeconómica. Docente investigador del Grupo de Investigación Desarrollos Humanos, Educativos y Organizacionales (DHEOS) de la Universidad Piloto de Colombia. Correo electrónico: carlos-grosso@unipiloto.edu.co

1. Organizaciones no gubernamentales, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones de la sociedad civil.



que se han venido gestando en los últimos años. Asimismo, por el acelerado proceso de conurbación que se ha venido generando, en especial en el corredor de los municipios de Funza, Madrid, Mosquera y Facatativá.

Los elementos mencionados han sido objeto de amplio debate por parte de la opinión pública, la academia, el Estado, la empresa privada y, en general, por las comunidades afectadas, que desde diferentes posiciones buscan defender sus intereses, a partir de las dinámicas políticas, económicas, sociales, ambientales, culturales e

institucionales, derivadas de la situación planteada.

Para el presente caso, el análisis se centra en conocer las problemáticas de la región, el papel del Estado, desde la visión de las administraciones municipales, y el papel que desempeñan algunas organizaciones de la sociedad civil o del denominado tercer sector, en torno a la forma como, a partir de la defensa de lo público, contribuyen a construir ciudadanía, a fortalecer los procesos de participación y a ser garantes de la defensa de los intereses de las comunidades que representan.

2. Proceso metodológico

El tipo de investigación es básicamente exploratoria en cuanto en esta se indaga sobre la presencia de diferentes tipos organizaciones sociales en los municipios que conforman la provincia, de acuerdo con la información suministrada por la Cámara de Comercio de Facatativá. Es también descriptiva en cuanto se hace referencia a la manera como dichas organizaciones se distribuyen por municipio, categoría y actividad. Además, se describen de manera general algunas problemáticas que aquejan a los municipios, desde la visión de las autoridades municipales y teniendo en cuenta los planes de desarrollo de los municipios que conforman la provincia.

Para tener un conocimiento más cercano de los municipios que conforman la provincia, se revisaron varios

documentos e investigaciones que describen algunas características que los identifican, tales como población, actividades económicas, educación, infraestructura, usos del suelo, entre otros. También se utilizaron como insumos los diferentes planes de desarrollo propuestos por los alcaldes de cada uno de los municipios para el periodo 2012-2015.

Desde el punto de vista conceptual, se definen unos lineamientos desde tres perspectivas:

- 1) Cómo entender el papel de las organizaciones sociales en la construcción de ciudadanía.
- 2) La comprensión conceptual de lo que se entiende por organizaciones sociales y la definición de unas categorías de análisis.





3) La revisión de algunos documentos (investigaciones, planes de desarrollo, diagnósticos, páginas de observatorios) relacionados con las temáticas de estudio.

La fuente de donde se obtuvo la información clave para la elaboración de la última parte del documento proviene de la Cámara de Comercio de Facatativá, entidad que tiene jurisdicción en los ocho municipios que conforman la provincia. A partir de los listados suministrados por esta

entidad, se elaboraron los cuadros de salida, que posteriormente facilitaron la labor de clasificación y análisis, previa definición de algunas categorías.

Para la identificación de las problemáticas que aquejan a los municipios que conforman la provincia, se utilizaron como fuente base las entrevistas realizadas a algunos funcionarios de las administraciones municipales, los planes de desarrollo de los municipios y algunos documentos de diagnósticos y estudios que se han hecho.

3. Algunos antecedentes

Según estudios y diagnósticos de diferente naturaleza realizados en la última década, la provincia sabana occidente de Cundinamarca ha despertado un gran interés debido a su posición estratégica no solo en la sabana de Bogotá, sino para el país. La provincia se ha convertido en un referente de análisis por la influencia que esta tiene en la denominada región capital. Los fenómenos que más se han estudiado en la zona están relacionados con procesos de repoblamiento e industrialización, competitividad, turismo, infraestructura, conurbación, entre otros; temas que han generado grandes transformaciones, algunas de ellas polémicas y controversiales, por el impacto que han ocasionado en el territorio. Esta situación ha despertado ciertas expectativas, inquietudes y preocupaciones en el ámbito de los

sectores tanto público como privado y también por parte de las ONG.

Para Preciado (2005):

La principal tendencia futura de crecimiento de la ciudad en el contexto regional, es la constituida por la Provincia de Occidente. Este territorio ocupa el cuarto lugar en el número de municipios, sin contar con los municipios de Tenjo y Cota. Adicionalmente dicha provincia ocupa el tercer lugar en población luego de Soacha y la provincia Sabana Centro, lo cual demuestra el fuerte crecimiento urbano que se ha generado en la zona.

De los estudios realizados sobre la zona en los últimos años, se destacan los que se relacionan en la siguiente tabla:



Tabla 1 Algunos estudios realizados sobre la provincia sabana occidente (2008-2012)

Nombre del estudio	Tipo de estudio-documento	Objeto- propósito	Entidades participantes/autor	Año
Diseño turístico sabana occidente	Diagnóstico	Diseñar una propuesta de producto turístico de la provincia de sabana occidente	Secretaría de Integración Regional de Cundinamarca, Fenalco Bogotá, municipios provincia sabana occidente	2012
Identificación y análisis de los factores de competitividad de los municipios de la zona sabana occidente y su incidencia en el desarrollo económico de la región.	Diagnóstico	Elaborar un diagnóstico de los factores de competitividad en los sectores económicos de los municipios de la zona occidente en el cual se identifiquen las oportunidades que pueden existir en la región a partir de las potencialidades y necesidades de las empresas.	Cámara de Comercio de Facatativá y SENA	2012
Lineamientos para la armonización del modelo de ocupación territorial y región capital, en la ciudad región. Ilustración caso sabana de occidente.	Trabajo de grado	Proponer lineamientos como alternativa para la armonización del modelo de ocupación territorial regional (MOT) de Cundinamarca y región capital (RC), en un escenario prospectivo de desarrollo territorial con visión a largo plazo como estrategia de planeación para la consolidación de la ciudad región.	Oscar Yesid Fonseca, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional.	2012





Nombre del estudio	Tipo de estudio-documento	Objeto- propósito	Entidades participantes/autor	Año
Plan de competitividad de la provincia sabana occidente	Investigación/plan	Construir una agenda de proyectos sectoriales de impacto en la competitividad y el desarrollo socioeconómico en la provincia.	Universidad del Rosario	2011
Lineamientos para la localización de grandes infraestructuras industriales y de actividades logísticas en el corredor occidente de la sabana de Bogotá: caso Funza, Mosquera, Madrid.	Trabajo de grado	Elaborar una investigación que permita establecer los lineamientos de planificación urbana y regional para las nuevas infraestructuras de actividades logísticas, resultado de todos los análisis y los nuevos patrones de localización industrial en el corredor de estudio.	Sandra Yadira Gaitán, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional.	2009
Conurbación y desarrollo sustentable: estrategia de intervención para la integración regional. Caso: primer anillo metropolitano bogotá sabana occidente.	Proyecto de grado	Formular estrategias de intervención donde haya una interrelación adecuada entre el sistema de movilidad y el medio ambiente, con lo cual se genera una ocupación del suelo entre los municipios de Soacha, Funza, Mosquera, Cota y Chía.	Juanita Isaza Guerrero, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional	2008

Fuente

Elaboración propia a partir de los documentos mencionados en el cuadro.

Con respecto a las organizaciones sociales, muy poco se conoce sobre su situación real en la provincia,

aunque se sabe por referencias institucionales e informales acerca de su creciente dinamismo, sobre todo



en los últimos años. Los estudios mencionados tampoco se ocupan de ello, razón por la cual esta propuesta busca hacer una explora-

ción inicial que conduzca a conocer sobre su presencia y el papel que desempeñan en el contexto de la región analizada.

4. Aproximación conceptual: sobre el papel de las organizaciones sociales en los procesos de construcción de ciudadanía en la sociedad civil

En la sociedad civil, las organizaciones sociales cumplen un papel fundamental en los procesos de construcción de ciudadanía, en cuanto se constituyen en actores colectivos que canalizan la participación ciudadana desde diferentes frentes, cercanos vitalmente a lo que afecta a los sujetos y a las comunidades de manera directa o indirecta. Al potenciar la defensa organizada de sus intereses, estos procesos asociativos fortalecen la democracia y contribuyen a la construcción de lo que se denomina el tejido social.

El tema es tratado con especial interés a partir de la discusión generada en torno al papel protagónico que adquiere la sociedad civil, por ser esta la gran mayoría y en la que recaen las grandes decisiones de la política gubernamental, así como por ser la receptora directa de los vaivenes del mercado, en un mundo predominantemente capitalista. Se plantea la necesidad de buscar una participación más activa de la sociedad civil en aquellos asuntos que la afectan directa e indirectamente y una forma de hacerlo es con procesos asociativos que fortalezcan la defensa de sus intereses.

La sociedad civil organizada tiene mayores posibilidades de supervivencia y

son un factor que contribuye al fortalecimiento de la democracia y a construir lo que se denomina el tejido social.

Al respecto, Toro (2001) plantea las siguientes reflexiones:

La creación y el desarrollo de las organizaciones son, al mismo tiempo, factor pedagógico para la *formación de ciudadanía* y para el fortalecimiento de la democracia, porque aumentan el tejido social. Y a través de las organizaciones las personas pueden negociar y establecer su futuro.

Saber organizarse, saber asociarse es la ciencia maestra de la sociedad porque la asociación organizada produce autorregulación en la sociedad y permite más fácilmente la protección de sus derechos.

El primer paso para superar la pobreza en una localidad, región o sociedad es crear y fortalecer las organizaciones. Uno de los indicadores de pobreza más severos es no estar organizados.

Hasta aquí las reflexiones planteadas por Toro acerca del porqué es importante el hecho de que la sociedad civil se organice en diferentes tipos de asociaciones.





Sobre el particular, el mismo autor menciona a Douglas Norton (1993) y a Alexis de Tocqueville (1957).

Para ampliar el análisis, el concepto de 'sociedad civil' ha sido un referente de discusión y debate en las ciencias sociales, desde donde se percibe un claro disenso en torno a cómo entender conceptualmente dichos términos.

Según Pérez, Martínez y Rodríguez (2006):

Lo que sí es aceptado hoy, es que dentro de la SC [sociedad civil] se engloban de una manera general todas las organizaciones no estatales y los ciudadanos, es decir, el conjunto de las instituciones sociales, mercados, asociaciones libres, esferas y opinión pública, que no incluye las esferas estatales; de esta manera, la SC es más posible allí donde el Estado es más fuerte. (p. 51)

En el mismo texto, se hace referencia a los conceptos planteados por algunos autores, entre los que se destacan:

Alexis Tocqueville:

la SC debe proporcionar las condiciones necesarias para lograr la libertad de expresión de los individuos a través de sus Organizaciones. La razón de ser de la SC es frenar los excesos del Estado y construir democracia. (p. 52)

Norberto Bobbio:

SC es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos; la

función del Estado es resolverlos mediante la mediación, la prevención o la represión. Los sujetos de la SC son los movimientos, asociaciones, organizaciones sociales. La SC organizada legítima o no el poder del Estado. (p. 52)

Para analizar el concepto de sociedad civil, Bobes (2002) habla de tres esferas sociales que se relacionan bajo lógicas distintas: el mercado como espacio de relaciones económicas, el Estado como espacio de regulación política y la sociedad civil como espacio de asociaciones voluntarias de individuos libres. En este planteamiento, la autora hace explícita la diferencia entre los conceptos sociedad civil y ciudadanía.

La ciudadanía se entiende como "un conjunto de derechos legales que unifican a los individuos particulares ofreciendo una nueva fuente de identificación con un Estado cuya existencia está referida a la garantía de tales derechos", mientras que la sociedad civil "se manifiesta en asociaciones voluntarias de individuos y basa sus relaciones en principios solidarios y de acción comunicativa, que deben ser garantizados por los regímenes políticos" (Marshall, 1965, citado en Bobes, 2002).

Según los conceptos expuestos, la sociedad civil entra en tensión con la esfera de lo estatal y del mercado, por cuanto con sus actuaciones busca su propio espacio, en la perspectiva de defender intereses y solucionar problemas que son aceptados





colectivamente. Ejemplos en Colombia son los movimientos campesinos, representados en las denominadas dignidades campesinas, las comunidades LGTBI (lesbianas, gais, bisexuales y personas transgénero), la Mesa Ampliada de Negociación Estudiantil (MANE), etcétera.

Por su parte, Habermas, citado por Fascioli (2009), plantea el tema de la sociedad civil a partir de conceptos como la ‘acción comunicativa’ y el ‘espacio público’. Según la misma autora, Habermas plantea que la sociedad se estructura en torno del espacio de la opinión pública, la cual no es considerada ni como institución ni como organismo, sino como “una red para la comunicación de contenidos y trama de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos” (Fascioli, 2009, p. 38). Se trata, entonces, de entender el papel del ciudadano del común que se involucra en la práctica comunicativa cotidiana donde su opinión es importante para la sociedad.

Siguiendo a Fascioli (2009) en torno al planteamiento de Habermas, el espacio público como continuidad de la vida privada

estructura la SC [sociedad civil] como un ámbito propio y queda constituida por esa trama no estatal y no económica de base voluntaria, que basa las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida, que — junto con la cultura y la personalidad— es la sociedad. (p. 38)

Para concretar el concepto de ‘sociedad civil’ en Habermas, Fascioli (2009) plantea:

la SC en Habermas se compone de las asociaciones y organizaciones voluntarias, no estatales y no económicas, que surgen de forma más o menos espontánea y que arraigan las estructuras comunicativas de la opinión pública en el mundo de la vida, ya que recogen las resonancias de los problemas en los ámbitos de la vida privada y elevándoles la voz los transmiten al espacio de la opinión pública política. Son ciudadanos organizados, que desde la vida privada, buscan interpretaciones públicas para sus intereses y que influyen en la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas. (pp. 38-39)

Por su parte, Transparencia Mexicana² define la sociedad civil como

2. A principios de 1999 un grupo de mexicanos preocupados por los problemas de corrupción globales y, en particular, de su país, decide crear Transparencia Mexicana, organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral con reformas a las políticas públicas y cambios en las actitudes privadas de los ciudadanos.





la suma total de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Incluye toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como “grupos de interés, no sólo ONG, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales.

A partir de los conceptos expuestos, se afirma que el auge y el fortalecimiento de las OSC se hace cada vez más visible, a causa del distanciamiento creciente entre las esferas de quienes ejercen el poder, liderados comúnmente por partidos y movimientos políticos, con el ciudadano del común. Las personas no se sienten representadas por quienes dicen hacerlo, situación que se ve reflejada en la ineficacia de los gobernantes para implementar políticas de bienestar, mantener el equilibrio social y resolver los problemas inequidad, pobreza, desigualdad, etcétera. Sumado a lo anterior, se percibe un ambiente enrarecido por situaciones asociadas a temas, como la corrupción, el clientelismo y el ejercicio de la política con fines personalistas y en defensa de intereses particulares. Quienes gobiernan y legislan lo hacen de espaldas a quienes los eligen y a quienes dicen representar.

Surgen, entonces, modelos alternativos que se manifiestan con procesos de participación comunitaria, donde la conformación de este tipo de organizaciones cumple un papel fundamental.

En esta perspectiva, uno de los grandes retos propuestos por quienes lideran estas organizaciones es buscar su fortalecimiento. Sobre el particular, en una investigación adelantada por la Universidad de los Andes en la cual se realizaron 21 entrevistas a funcionarios gubernamentales, académicos, políticos y miembros de varias OSC, se destacan tres tendencias:

La primera

relaciona el fortalecimiento de la sociedad civil con la ampliación de la dimensión pública a lo no estatal, y con el fortalecimiento del espacio público como lugar de actuación y concertación de las diferentes expresiones de la sociedad civil entre sí y con el Estado. (Bonamusa et al., 1996)

La segunda “hace del Estado el referente central y relaciona el fortalecimiento con la mayor capacidad de interlocución, concertación y vínculo con el mismo”. Finalmente la tercera tendencia “no introduce el concepto de lo público ni al Estado como referentes para su fortalecimiento y entiende a este como una necesidad válida en sí misma” (Bonamusa et al., 1996).

El documento profundiza en la primera tendencia, por considerar que en esta se encuentra un mayor potencial para la orientación de las OSC, en cuanto se articula el concepto de ‘sociedad civil’ con la dinámica de los cambios sociopolíticos de reforma democrática del Estado. Asimismo, se realza el hecho de que desde la misma





sociedad civil es de donde surgen las iniciativas de desarrollo, razón por la cual se plantea la necesidad de fortalecer los procesos comunitarios y organizativos de carácter popular que los convierte en verdaderos “sujetos de cambio”. Para ello, se propone

El establecimiento de redes, de proyectos coordinados, así como el desarrollo de una cultura de consensos y acuerdos sociales para trabajar integradamente y apoyando la organización popular es parte de lo que se entiende por fortalecimiento (Bonamusa et al., 1996).

El otro tema de discusión es la manera como muchas de estas organizaciones que se constituyen a partir de diferentes formas (ONG, ESAL, asociaciones, movimientos, etcétera), en sus actuaciones realmente representan intereses colectivos o hasta qué punto tienen la tendencia a formalizarse para convertirse en agentes económicos que a larga resultan absorbidos por el mercado.

Finalmente, y para cerrar este aparte relacionado con el tema de las OSC, en un foro denominado “La eficacia del desarrollo de las OSC”, realizado en junio de 2010, se concluye que el papel que deben desempeñar las OSC debe estar relacionado con los siguientes asuntos:

- Entender su diversidad desde diferentes ámbitos, en relación con su tamaño, cobertura, enfoque, tipos de destinatarios y su localización territorial y sectorial.

- Ser reconocidas como socias del desarrollo y no como simples ejecutoras de proyectos ideados por otros ni como entidades que reemplazan al Estado en sus responsabilidades.
- Ser defensoras y promotoras de la democracia.
- Cumplir un papel cultural como *formadoras de ciudadanía democrática* y dinamizadoras de la participación ciudadana.
- Reconocer la región y las localidades como ámbitos del desarrollo.

A partir de la conceptualización descrita y en la línea de justificar el papel que desempeñan estas organizaciones en diferentes escenarios de la sociedad, se plantean los siguientes interrogantes: ¿cuál es su papel en el fortalecimiento de los procesos de participación y construcción de ciudadanía? ¿Cómo contribuyen desde su accionar a la solución de los problemas y necesidades de los sectores de la sociedad que representan? ¿Cuáles son los retos que deben plantearse en el marco de las políticas públicas que se originan desde las esferas gubernamentales y desde los nuevos escenarios del mercado en un mundo cada vez más globalizado?

Desde la perspectiva planteada, es preciso denotar la manera como las OSC, a partir de sus diferentes expresiones, se involucran directamente en la construcción de ciudadanía, a causas de que se convierten en una alternativa





de cambio que contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil, en la apertura de nuevos espacios de deliberación de personas que, colectivamente (bajo

alguna de sus modalidades), manifiestan sus problemáticas y necesidades, así como la búsqueda de una sociedad más justa e incluyente.

5. Sobre las organizaciones sociales existentes en la provincia sabana occidente

La provincia sabana occidente es una de las 15 provincias del departamento de Cundinamarca en Colombia. Actualmente está compuesta por

ocho municipios: Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque y Zipacón (mapa 1 y tabla 2).

Mapa 1 : Municipios de la provincia sabana occidente.



Fuente: Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Planeación de Cundinamarca (s. f). http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/sabanaoccidente_08.pdf



Tabla 2 Población proyectada de los municipios de la provincia sabana occidente (2005-2012).

Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bojacá	8879	9142	9392	9653	9908	10 168	10 433	10 708
El Rosal	13 502	13 873	14 254	14 618	14 986	15 357	15 731	16 122
Facatativá	107 463	109 997	112 486	114 943	117 396	119 849	122 320	124 779
Funza	61 391	62 888	64 280	65 644	67 026	68 397	69 783	71 172
Madrid	62 436	64 026	65 538	67 042	68 545	70 044	71 564	73 086
Mosquera	63 237	65 157	67 022	68 891	70 788	72 700	74 654	76 652
Subachoque	13 041	13 378	13 672	13 961	14 260	14 561	14 864	15 174
Zipacón	5016	5060	5124	5177	5240	5298	5344	5401

Fuente
DANE (2005).

Desde la dinámica descrita, el documento aborda el tema de las organizaciones sociales teniendo en cuenta, para el caso algunas categorías, que se circunscriben en lo que genéricamente se denomina entidades del tercer sector. Por el tipo de actividad que realizan, muchas de ellas también representan a la sociedad civil. Dada la complejidad del tema, en cuanto no existe un consenso en torno a las diferentes formas que estas asumen, es preciso aclarar que dichas organizaciones suelen ser reconocidas también bajo los siguientes nombres: organizaciones no gubernamentales (ONG), entidades sin ánimo de lucro (ESAL), organizaciones públicas no estatales (OPNES), organizaciones sociales de desarrollo (OSD).

Sobre estos conceptos, es conveniente hacer algunas precisiones.

El concepto 'ONG' ha sido utilizado en el ámbito internacional para señalar algunas organizaciones que desarrollan actividades que son responsabilidad de los Gobiernos, pero que en su accionar no pretenden reemplazarlo, sino que se configuran con el propósito de complementar dichas acciones o trabajar conjuntamente en torno de ellas. La ONU las define como "un grupo de ciudadanos voluntario sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común".

Gaitán (2005) plantea al respecto: "Estas organizaciones reciben su nombre de no gubernamentales, precisamente, porque no forman parte de la estructura político-administrativa de un Estado, sino que surgen de la iniciativa de los particulares".





Un estudio realizado por la Fundación Social tipifica a las ONG de la siguiente manera:

Organizaciones de autodesarrollo (económicas populares y comunitarias de base), organizaciones de atención apoyo y acompañamiento y, organizaciones de representación gremial y coordinación interinstitucional. Esta última incluye gremios económicos, de trabajadores, de profesionales y otras agencias coordinadoras de segundo y de tercer nivel. (Vargas, Toro y Rodríguez, 1992, pp. 27-28)

Las entidades sin ánimo de lucro (ESAL) se estructuran como personas jurídicas que ejercen derechos y contraen obligaciones y responsabilidades.

Son consideradas sin ánimo de lucro, porque quienes las conforman no pueden repartir las utilidades que generan como producto del desarrollo de las actividades relacionadas con su objeto social, sino que estos deben ser reinvertidos [sic] en la misma entidad, para el crecimiento de su patrimonio, garantizando con ello su sostenibilidad en el tiempo. (Grosso, 2013, p. 152)

Según Gaitán (2005) estas entidades se clasifican así: “Fundaciones, asociaciones o corporaciones y entidades del sector solidario (también conocidas como entidades del sector cooperativo: Cooperativas, pre cooperativas, fondos de empleados,

asociaciones mutuales, instituciones auxiliares de cooperativismo”.

Las organizaciones del tercer sector se plantean a partir de la manera como se conforman diferentes tipos de organizaciones (empresas, entidades, instituciones, etcétera) que se constituyen en función de buscar objetivos comunes o atendiendo alguna necesidad requerida por la sociedad. En este sentido, Cahían (2004) distingue tres sectores: “Primer sector, lo público estatal; segundo sector, la empresa privada y *tercer sector*, que representa a todas las organizaciones de la sociedad civil que tienen su origen en el medio comunitario motivadas en el ideario del bien general”.

En un sentido amplio del concepto, en el tercer sector caben aquellas organizaciones que se consideran diferentes de las empresas privadas y de las entidades del Estado. Al respecto, Villar (2001) plantea:

En Colombia se utilizan diferentes categorías para hacer referencia a este sector o a subgrupos del mismo: Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones de la economía solidaria. Estos términos enfatizan rasgos específicos que sirven para la inclusión o exclusión de organizaciones particulares, pero al no ser categorías mutuamente excluyentes, en cada una de estas definiciones se superponen algunos subgrupos de esas organizaciones. (p. 14)



De lo anterior se puede deducir que el término *tercer sector* es más amplio que los demás, en cuanto engloba genéricamente los otros conceptos: entidades sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Para el caso que nos ocupa, el propósito se centra en identificar la presencia de estas organizaciones en los municipios de la provincia sabana occidente: cómo se clasifican, las actividades que realizan y el potencial que ofrecen y la forma como ello contribuye al fortalecimiento del tejido social, de sus procesos de gestión y la construcción de ciudadanía.

Además de conocer las dinámicas propias en las que se desempeñan estas organizaciones, es importante señalar las problemáticas que se perciben en los municipios que conforman la provincia, desde la visión tanto de las administraciones

municipales como de las mismas organizaciones.

Para identificar las problemáticas en cada uno de los municipios de la provincia, se utilizó la metodología del árbol de problemas. Esta metodología permite identificar problemáticas centrales en torno a ciertos temas seleccionados previamente, con sus correspondientes causas y consecuencias.

Los árboles de problemas³ se construyeron a partir de la revisión de varios documentos existentes sobre la provincia (diagnósticos, investigaciones, planes de desarrollo, etcétera) y la percepción de las organizaciones que hacen presencia en la zona.

Una mirada general de los resultados que arrojan los árboles de problemas elaborados y la revisión de los planes de desarrollo 2012-2015 de los municipios que conforman la provincia muestra las siguientes particularidades.

6. Mosquera

El problema que más preocupa a las autoridades municipales se refiere a los altos índices de inseguridad causados, entre otras razones, por el acelerado crecimiento de la población, las familias desplazadas, las escasas oportunidades laborales, la economía informal y la limitada infraestructura con la que cuenta la policía para atender los diferentes casos que se presentan.

En otro ámbito, también preocupan los altos índices de accidentalidad provocada por el creciente flujo vehicular, el mal estado de la malla vial y la escasa cultura ciudadana.

Es relevante también las precarias condiciones de las viviendas familiares, debido al acelerado crecimiento de la población y a los escasos recursos con

3. Por razones de espacio no se adjuntan los árboles de problemas, pero estos fueron la base para la síntesis que a continuación se presenta





que cuentan las familias para acceder a vivienda digna.

Según el Plan de Desarrollo 2012-2015, uno de los puntos que concentra la atención es el acelerado crecimiento de la población:

Para el año 2005, nuestro municipio acumuló una población de 63.237 habitantes, analizada

contra la población proyectada a 2011, la cual es de 74.654 habitantes, nos permite establecer que el municipio, en esos seis años, incrementó su población en 11.417 habitantes, constituyéndose en uno de los de mayor crecimiento, no solamente a nivel departamental de Cundinamarca, sino en el contexto nacional. (Alcaldía de Mosquera, 2012-2015)

7. Madrid

Uno de los problemas que acapara la atención del municipio es el alto deterioro ambiental, sobre todo en las cuencas de los ríos Bogotá y Suba-choque, debido, entre otras razones, al acelerado crecimiento industrial del municipio y a los pocos controles en la aplicación de la legislación ambiental vigente en el país.

En el tema de la educación también se detectan problemas asociados a

la baja oferta educativa, en especial en los niveles medio y superior. También se cuestiona su baja calidad y la precaria situación de buena parte de la infraestructura de colegios y escuelas del municipio.

En el tema de la salud, se detecta un alto deterioro en la prestación del servicio, debido, entre otras razones, a la escasa infraestructura existente.

8. Facatativá

En este municipio preocupa la alta contaminación del medio ambiente ocasionada por el vertimiento de desechos industriales y de agroquímicos, la deficiente prestación del servicio de recolección de basuras y la poca cultura ciudadana en el manejo apropiado de los residuos (biodegradables y reciclables).

Según el Plan de Desarrollo 2012-2015,

el impacto ambiental de cultivos de flores en el municipio de Facatativá es relevante, debido al aprovechamiento irracional de los desechos de pos cosecha y plantas que cumplieron su ciclo productivo, como forraje fresco



para alimentar ganado bovino y además se confirma que sistemáticamente han venido utilizando tierras con vocación agropecuaria, uso de plaguicidas y plástico en la protección de los cultivos, y el uso indebido del agua superficial y subterránea. (Alcaldía de Facatativá, 2012-2015)

En el tema educativo se detecta una escasa oferta de programas técnicos, tecnológicos y superiores, para

atender las necesidades del alto número de población joven que anualmente obtiene su grado en educación básica.

La movilidad también es preocupante, a causa de que el casco urbano del municipio se ha venido congestionando de vehículos, hay desorganización en las rutas municipales y se requiere con urgencia la construcción de una terminal de transportes.

9. Funza

Al igual que en Madrid y Facatativá, el tema de la movilidad es preocupante, debido, entre otras razones, a la deficiente prestación del servicio de transporte público, el deterioro de la malla vial y el creciente número de personas que transitan a diario por el municipio, que lo convierte en paso obligado por quienes se desplazan a Bogotá y los demás municipios del occidente y norte de Cundinamarca.

Sobre este particular, Isaza (2008) plantea:

Debido a que el municipio se ha conformado mediante un patrón de crecimiento fragmentado, desarrollado a lo largo de las dos vías en cruz (cra. 9 y calle 15), se han generado unos vacíos urbanos no desarrollados que impiden la articulación y la accesibilidad

del conjunto urbano. Dichos vacíos dentro del tejido urbano, constituyen un obstáculo que imposibilita la definición de una estructura vial. Por otra parte, el tejido urbano presenta una superposición de dos tramas no integradas entre sí: la trama urbana del centro histórico (estructura continua de calles y carreteras que garantiza una buena accesibilidad) y el conjunto desarticulado de fragmentos del costado nororiental del municipal (barrios ubicados en el sentido opuesto de la carrera 9), constituyéndose en un conflicto de accesibilidad e integración entre sus diferentes sectores urbanos y el centro histórico de la ciudad. (pp. 107-108)

Otro problema se refiere al acelerado crecimiento de la población y



la manera como ello repercute en la prestación adecuada de los servicios públicos básicos, déficit de vivienda y altos niveles de invasión

del espacio público. Se percibe un descontrol por parte de las autoridades en temas de planeación y ordenamiento del territorio.

10. Subachoque

La problemática que más preocupa está asociada a la escasez de oportunidades de empleo y educación para la población joven, debido a la poca oferta de programas de educación superior (técnica, tecnológica y universitaria), lo cual genera aumento de la delincuencia juvenil y provoca desplazamiento de los jóvenes a otros destinos en busca de mejores oportunidades.

Para corroborar lo dicho, en el Plan de Desarrollo 2012-2015, se concreta

la problemática educativa del municipio en los siguientes términos:

La educación que reciben niños y jóvenes en el municipio no resuelve las necesidades de definición del proyecto de vida ni responde a las características actuales o deseadas del desarrollo socioeconómico local, generando frustración o búsqueda de oportunidades fuera de la jurisdicción. (Alcaldía de Subachoque, 2012-2015)

11. Bojacá

Este municipio es básicamente rural y la problemática se concentra en dos ámbitos: el primero asociado a la deficiente prestación de servicios públicos en las zonas rurales, en especial de agua potable y alcantarillado. Esta situación genera deterioro en la calidad de vida sobre todo de la población infantil. El otro problema se refiere a las escasas oportunidades laborales y bajos ingresos de la población campesina, debido a la dificultad que tienen para vender sus productos a precios justos.

En el Plan de Desarrollo 2012-2015, se plantea la problemática relacionada con la baja cobertura en la prestación

de los servicios públicos, en especial en las áreas rurales:

el área rural requiere una intervención concreta para proveer bienestar a los ciudadanos. Servicios como alcantarillado, acueducto, recolección de basuras y gas natural presentan bajas coberturas y estos servicios se refieren a derechos colectivos que deben ser disfrutados. La carencia de una red de alcantarillado para las veredas: Cubia, Bobace, Santa Bárbara y Chilcal debe ser resuelta con prioridad porque estas veredas concentran el mayor número de habitantes del área rural de Bojacá. (Alcaldía de Bojacá, 2012-2015)



12. Zipacón

En este municipio se percibe un estancamiento al desarrollo urbanístico y altos índices de hacinamiento. Ello se deriva de la poca claridad que existe en su esquema de ordenamiento territorial, a causa de que se considera desactualizado y no ajustado a la realidad de la localidad. Se percibe, en general, un abandono por parte

de las autoridades, aunque estas aseveran haber hecho las gestiones pertinentes frente a la Gobernación.

Uno de los programas propuestos en el Plan de Desarrollo 2012-2015 plantea como objetivo “Garantizar el derecho al acceso y goce de vivienda digna en lo urbano y en lo rural”.

13. Sobre las organizaciones sociales existentes en la provincia

A partir de los lineamientos expuestos, se tendrán en cuenta para el presente análisis las categorías enunciadas, es decir, el listado general de las diferentes organizaciones sociales que hacen presencia en cada uno de los ocho municipios que conforman la provincia: ONG, entidades sin ánimo de lucro (fundaciones, corporaciones, asociaciones, sector solidario), organizaciones de la sociedad civil, juntas de acción comunal y otras.

Esta información se obtuvo a partir de un sondeo que utilizó las siguientes fuentes de información:

- La Cámara de Comercio de Facatativá.
- Directorios y páginas de internet.
- Las administraciones municipales.

Dicho listado referencia la siguiente información para cada organización social:

- El listado general por tipo de organización.
- La información básica sobre su localización: dirección, número telefónico, página web y correo electrónico.
- Las actividades que realizan.

Bajo esta lógica, se destaca una nutrida presencia de organizaciones sociales de diferente naturaleza, que enfocan sus esfuerzos en varios frentes.

Para iniciar el análisis de la presencia de estas organizaciones en la provincia, el referente de estudio es la información proveniente de la Cámara de Comercio de Facatativá, entidad donde se registran las empresas privadas y las organizaciones sin ánimo de lucro existentes en los municipios de la provincia. Asimismo, se consideró importante tomar la información de los últimos cinco años, para hacer un análisis más objetivo y ajustado a la realidad (tabla 3 y figura 1).





Tabla 3 : Presencia de organizaciones sociales por tipo (2008-2013).

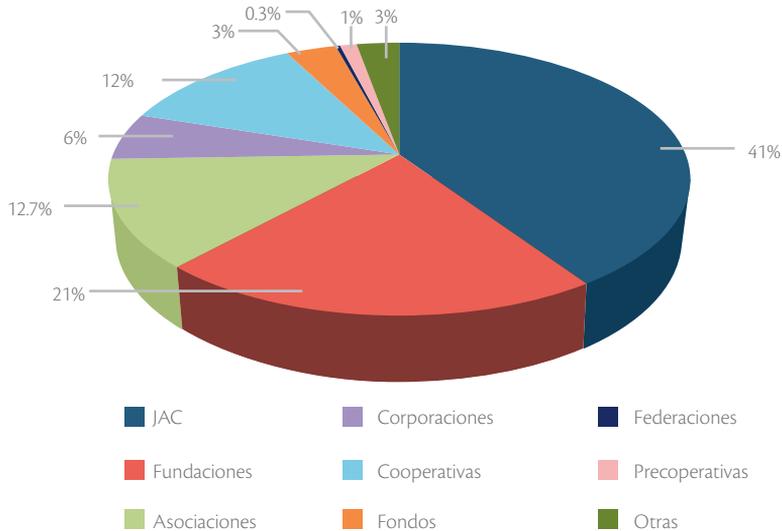
Tipo/ municipio	Funda- ciones	Asocia- ciones	JAC*	Corpo- raciones	Coop- erativas	Fondos	Federa- ciones	Pre- coop- erativas	Otras
Mosquera	45	6	67	14	18	6	0	6	5
Funza	32	27	42	0	21	10	0	1	8
Madrid	37	18	80	13	19	7	0	2	1
Facatativá	66	35	104	23	57	6	1	1	8
Subachoque	4	19	24	0	1	1	0	0	3
El Rosal	9	5	26	0	3	0	0	0	0
Bojacá	2	4	18	1	1	2	0	0	1
Zipacón	1	4	17	1	0	0	0	0	0
Total	196	118	387	52	117	32	1	10	26

* La información relacionada con las juntas de acción comunal (JAC) fue tomada de la página del Instituto de Acción Comunal de Cundinamarca

Fuente

Elaboración propia a partir de información suministrada por la Cámara de Comercio de Facatativá en octubre del 2013.

Figura 1 : Presencia de organizaciones del tercer por tipo (2008-2013).



Fuente

Elaboración propia a partir de información suministrada por la Cámara de Comercio de Facatativá.



De la tabla 3 y de la figura 1, se deduce que el mayor número de organizaciones del tercer sector que hacen presencia en la provincia son las JAC con 41 % y las fundaciones con 21 %. Le siguen, en igual proporción, las asociaciones y las cooperativas con 12 % y después las corporaciones con 6 %.

Es menos relevante la presencia de fondos y precooperativas.

La tabla 3 destaca el alto número de fundaciones, en especial en los municipios de Facatativá y Mosquera y de JAC en Funza y en Madrid.

En cuanto a las asociaciones, es notoria su presencia también en Facatativá, con 35, pero es significativo el número que hay en Funza con 27.

En tercer lugar, casi a la par con las asociaciones, se encuentran las cooperativas, cuyo mayor número se concentra en Facatativá con 57, siguiendo en

orden con cifras muy parecidas, Funza, Madrid y Mosquera, con 21, 19 y 18, respectivamente.

Las anteriores cifras son proporcionalmente coherentes con los datos de población de los municipios, es decir, a mayor número de habitantes, mayor número de actividad, lo cual se refleja igualmente en el número de organizaciones del tercer sector. Revisando la tabla 1 de población proyectada según el DANE (2012), Facatativá cuenta con 124 700 hab, mientras que Mosquera, Madrid y Funza, respectivamente, con 73 600, 73 000 y 71 000 hab.

Cabe señalar que, en los restantes municipios que conforman la provincia: Subachoque, El Rosal, Bojacá y Zipacón, la presencia de organizaciones del tercer sector es relativamente bajo, por las mismas razones expuestas, aunque se destaca un buen número de JAC.

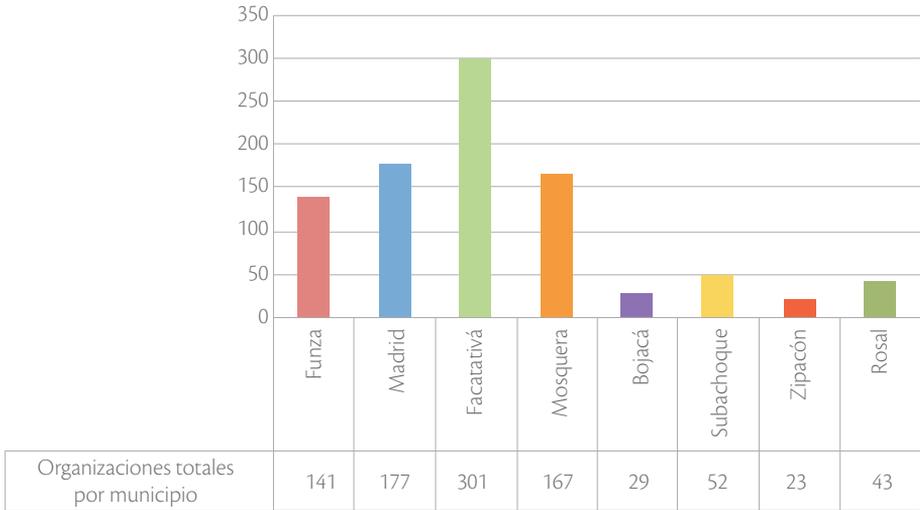
14. Organizaciones por municipio

Otra mirada del análisis hace referencia al número de organizaciones que hacen presencia en cada uno

de los ocho municipios que conforman la provincia (figura 2).



Figura 2 Número de organizaciones del tercer sector por municipio (2008-2013).



Fuente

Elaboración propia a partir de información suministrada por la Cámara de Comercio de Facatativá.

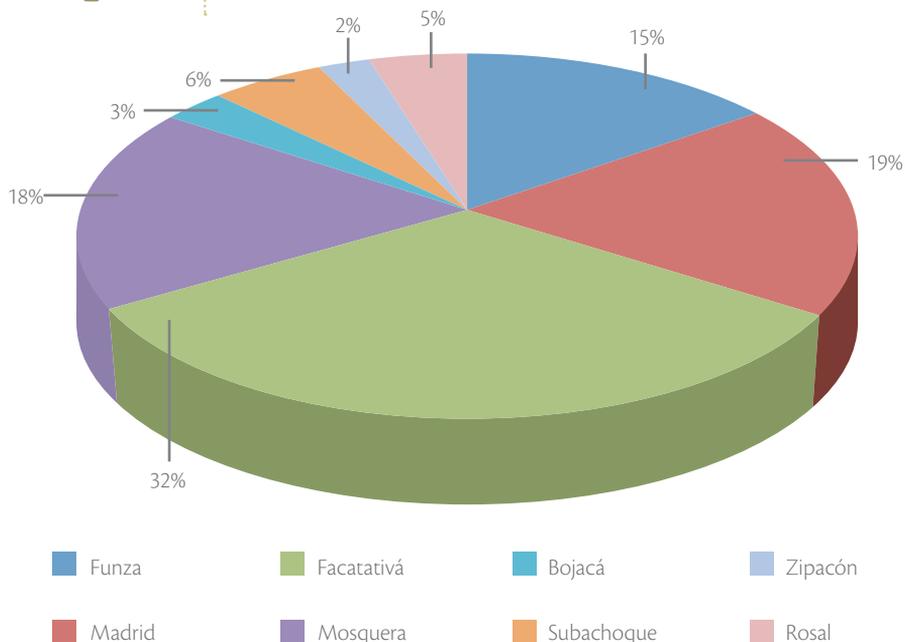
Según la figura 2, el municipio que mayor número de organizaciones concentra es Facatativá, con 301, seguido de Madrid con 177, Mosquera y Funza con 167 y 141, respectivamente. En proporción le

sigue Subachoque con 52, El Rosal con 43, Bojacá con 29 y Zipacón con 23.

Porcentualmente, la figura 3 muestra la siguiente distribución:



Figura 3 Presencia de organizaciones sociales por municipio.



Fuente

Elaboración propia a partir de información suministrada por la Cámara de Comercio de Facatativá.

De la figura 3 se deduce que 32 % de las organizaciones se concentra en Facatativá. Madrid y Mosquera le siguen con porcentajes similares (19 y 18 %) y Funza con 15 %. Los restantes cuatro municipios concentran 16 %.

Como se explicó, estas cifras son coherentes con los datos de población de los municipios, y explica también por qué en Facatativá se concentra la mayor actividad de toda la provincia. Se destaca, igualmente, las cifras similares



que presentan Funza, Mosquera y Madrid, municipios que sumadas sus actividades muestran un gran potencial

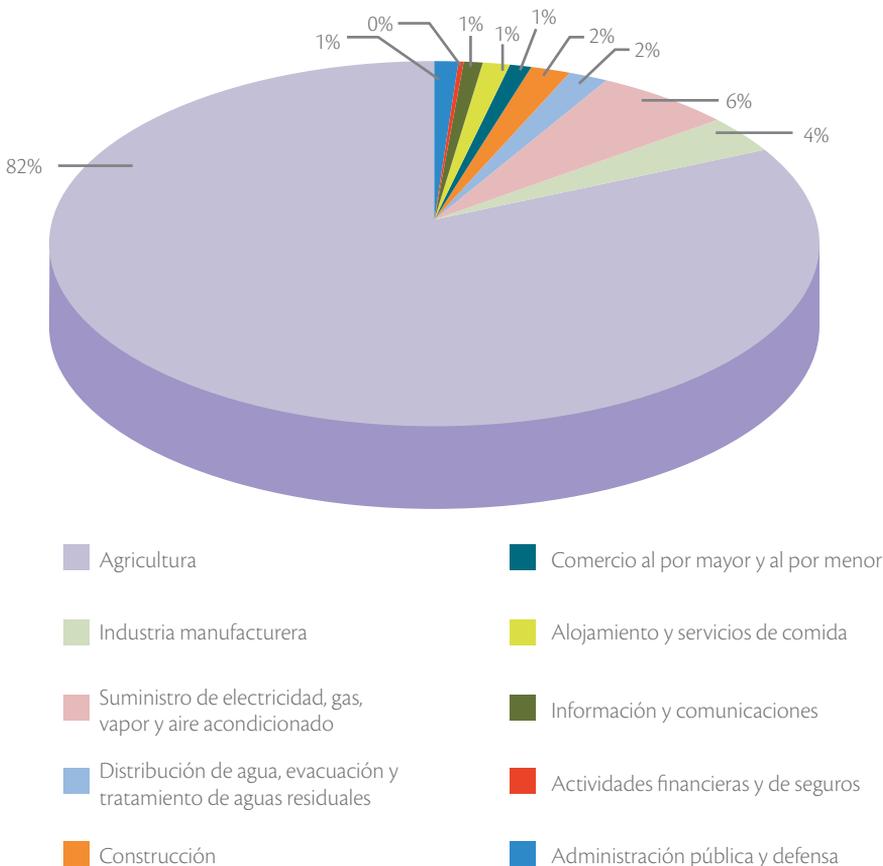
ligado al hecho del fenómeno de conurbación acelerado, que se ha venido gestando en los últimos años.

15. Presencia de organizaciones por actividad

La figura 4 muestra la forma como se distribuyen las organizaciones

sociales que hacen presencia en la provincia, según el Código CIU.

Figura 4 Organizaciones del tercer sector por código de actividad CIU.



Fuente: Elaboración propia a partir de en información suministrada por la Cámara de Comercio de Facatativá.



El análisis de organizaciones por actividad económica según el Código CIU muestra una alta concentración (82 %) en el sector que se denomina Administración pública y defensa. Esto obedece al hecho de que en la tabla de clasificación CIU hay un

subtema, dentro del sector mencionado (el 842), que se denomina “Prestación de servicios a la comunidad en general”. Por ello, la mayoría de las actividades se concentran ahí. Los demás aspectos son poco relevantes, tal y como se observa en la figura.

16. Otras evidencias

De los estudios y documentos analizados, es muy poca la referencia al papel de las organizaciones sociales en la provincia. Sin embargo, se pueden detectar las siguientes evidencias:

- En el estudio de competitividad (2011) realizado por la Universidad del Rosario, se menciona, en el aparte del compromiso institucional, la escasa participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre temas clave para el futuro de sus municipios. En la encuesta realizada a diferentes actores, el promedio arrojó que dicha participación es apenas de 2.7 sobre 5.0. Según esta,

las principales causas que motivan esta baja participación de los habitantes de la Provincia de Sabana Occidente son: la indiferencia de los ciudadanos frente a los espacios de participación existentes (38,9 %), la desconfianza que existe entre los ciudadanos y las autoridades (22,2 %), y la percepción que las iniciativas deben ser responsabilidad del gobierno (16,7 %).

- En un aparte del documento Producto turístico sabana occidente (2013, p. 121), se hace mención a la presencia de organizaciones comunitarias, en los siguientes términos:

Todos los Municipios tienen diferentes Juntas, asociaciones y fundaciones que facilitan la organización de la comunidad para emprender grandes proyectos; se debe promover la participación de todos los actores institucionales y de esta manera, conseguir la movilización de recursos para la dinamización de la economía local.

Y agrega más adelante:

Las autoridades locales deben fomentar la asociatividad de la comunidad, las empresas, las organizaciones públicas y privadas, universidades y las asociaciones gremiales: agricultores, artesanos, empresarios, comerciantes, etc. y las Juntas de acción comunal, como unidades básicas de organización comunitaria.



17. Conclusiones

En el marco del análisis realizado, se destaca el amplio despliegue que tienen las OSC descritas en los diferentes municipios que conforman la provincia.

A partir de los conceptos expuestos por diferentes autores y las problemáticas descritas para los distintos municipios, las cuales abarcan temas diversos, es importante destacar la nutrida presencia de las OSC en la provincia y la manera como estas se involucran en ámbitos variados que, de una u otra manera, están contribuyendo a fortalecer procesos asociativos y participativos y a desarrollar acciones en diferentes frentes, ligados a temas que tienen que ver con la salud, la vivienda, el medio ambiente, la recreación y el deporte, y otros, como el empleo, la discapacidad y el desplazamiento.

Desde esta concepción se deduce que, cuando una comunidad busca soluciones a través de estos espacios, está contribuyendo a la construcción de ciudadanía y lo hace por iniciativa propia, cuando se entiende que el Estado es insuficiente e inoperante a la hora de satisfacer sus necesidades y solucionar las problemáticas que los aquejan.

Para los municipios que conforman la provincia sabana occidente, las múltiples formas organizativas del tercer sector que se manifiestan bajo diferentes denominaciones son una señal

inequívoca de que ahí están ocurriendo situaciones que copan el interés de amplios sectores de la sociedad. Sin embargo, y a pesar de que se percibe un gran potencial, sería conveniente indagar acerca de qué tanto se involucran estas organizaciones en la solución de las problemáticas que aquejan a los municipios que conforman la provincia y en qué medida trabajan asociativamente: con el Estado, con otras organizaciones sociales, con la empresa privada, con los líderes comunales, etcétera, en función de mostrar resultados e impactos más concretos en su accionar.

Por otra parte, y como se mencionó en el marco conceptual acerca del papel que juegan las OSC en cualquier tipo de sociedad como entidades que buscan amortiguar los excesos del mercado y la inoperancia del Estado, es importante destacar que la provincia estudiada cumple con todas las condiciones para que estas organizaciones desempeñen un papel determinante en las decisiones estratégicas que se requieren tomar con urgencia para reorientar el futuro de la región.

En este sentido, se podría deducir que, a pesar de que hay señales de acción por parte de las OSC que hacen presencia en la zona, sería importante conocer un poco más acerca de su verdadero protagonismo como representantes de los intereses de la sociedad civil y reconocer sus avances en la búsqueda del interés colectivo y del cómo estarían



contribuyendo en la construcción de nuevas ciudadanías.

Finalmente, es de notar que, a pesar de la existencia de numerosos estudios, diagnósticos e investigaciones realizadas en la provincia y de los diferentes planes de desarrollo que elaboran las administraciones municipales que la conforman, pareciera, por las evidencias que muestran los documentos consultados, que es muy poca la importancia que se les da al papel que están desempeñando las OSC existentes, pues no son

tenidas en cuenta como referentes de información en los diferentes estudios que se realizan.

Siendo esta una zona, como se mencionó en el texto, que ha despertado el interés de amplios sectores de la sociedad por su creciente dinamismo en las últimas décadas, las diversas formas organizativas ahí existentes deberían ser consideradas como un actor protagónico de primer nivel para ser tenido en cuenta en futuras investigaciones que se realicen sobre esta provincia.



18. REFERENCIAS

- Alcaldía de Facatativá (2012-2015). Plan de desarrollo 2012 -2015. Todos somos Facatativá. Recuperado de <http://www.facatativa-cundinamarca.gov.co/index.shtml>
- Alcaldía de Funza (2012-2015). Plan de desarrollo 2012-2015. Funza avanza con Garantía de Ciudad. Recuperado de <http://www.funza-cundinamarca.gov.co/index.shtml#2>
- Alcaldía de Mosquera (2012-2015). Plan de desarrollo 2012-2015. Gobierno siempre en Marcha. Recuperado de <http://www.alcaldia-demosquera.gov.co/>
- Alcaldía de Madrid (2012-2015). Plan de desarrollo 2012-2015. Transformación en Marcha. Recuperado de <http://madrid-cundinamarca.gov.co/index.shtml#5>
- Alcaldía de Subachoque (2012-2015). Plan de desarrollo 2012-2015. Unidos logramos el Cambio. Recuperado de <http://www.subachoque-cundinamarca.gov.co/index.shtml#5>
- Alcaldía de Bojacá (2012-2015). Plan de desarrollo 2012-2015. Gana Bojacá... ganamos Todos. Recuperado de <http://www.bojaca-cundinamarca.gov.co/index.shtml>
- Alcaldía de El Rosal (2012-2015). Plan de desarrollo 2012-2015. En El Rosal avanzamos. Recuperado de <http://www.elrosal-cundinamarca.gov.co/index.shtml>
- Alcaldía de Zipacón (2012-2015). Plan de desarrollo 2012-2015. El Compromiso es mi Pueblo. Recuperado de <http://zipacon-cundinamarca.gov.co/index.shtml#8>
- Bonamusa, M., Segura, R., Villar, R. y Globales, T. (1996). La sociedad civil y la redefinición de lo público. *Revista Colombia Internacional*, 34, 26-33. Recuperado de http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/data/Col_Int_No.34/04_global_Col_Int_34.pdf
- Bobes, V. C. (2002). Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América Latina. *Estudios Sociológicos*, 20(59), 371-386. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/40420739?seq=1#page_scan_tab_contents
- Cahián, A. (2004). *Las ONG: la participación ciudadana, el liderazgo comunitario*. Buenos Aires: La Roca.
- Cámara de Comercio de Facatativá. Recuperado de <http://www.ccfacatativa.org.co/>



- Departamento de Cundinamarca, Secretaría de Integración Regional, Fenalco Seccional Bogotá, Cundinamarca y los municipios de la provincia de sabana occidente (2013, junio). Producto turístico sabana occidente. Bogotá. Recuperado de <http://www.facatativa-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/30383832313962313937316461636433/producto-turistico-sabana-occidente-2.pdf>
- Fascioli, A. (2009). El concepto de sociedad civil en J. Habermas. *Revista ACTIO*, 33. Recuperado de http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401218/FASCIOLI_EL_CONCEPTO_DE_SOCIEDAD_CIVIL_EN_HABERMAS.pdf
- Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC. Recuperado de <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/conclusiones-colombia.pdf>
- Gaitán Sánchez, O. M. (2005). *Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario*. Bogotá: Uniempresarial/Cámara de Comercio.
- Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Integración Regional (s. f.). Mapa de infraestructura de transporte. Provincia de sabana de occidente. Recuperado de http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos_%20PDF/sabanaoccidente_08.pdf
- Grosso Rincón, C. A. (2013). La economía social desde tres perspectivas: tercer sector, organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro. *Tendencias & Retos*, 18(1), 143-158.
- Instituto de Acción Comunal de Cundinamarca (s. f.). Estadística por provincia. Recuperado de <http://www4.cundinamarca.gov.co/idaco/index.php?op=estadisticas3&provincia=12>
- Isaza Guerrero, J. (2008). *Conurbación y desarrollo sustentable: una estrategia de intervención para la integración regional. Caso metropolitano Bogotá-sabana de occidente* (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia).
- North, D. C. et al. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (No. E14 N864). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica/ Facultad de Ciencias Económicas/Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- Pérez, T., Martínez, M. E. y Rodríguez, A. L. (2006). *Gerencia social integral e incluyente*. Bogotá: Universidad de La Salle.





- Preciado Beltrán, J. (2005). Bogotá región: crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Practicas_Ancestrales_Sabana/Bogota_Region_Crecimiento-Preciado_J.pdf
- Tocqueville, A. de (1957). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.
- Toro, J. B. (2001). La construcción de lo público desde la sociedad civil. Lo público, una pregunta desde la sociedad civil. En *Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*. Bogotá.
- Universidad del Rosario (2011). Informe final: Plan de competitividad de la provincia sabana occidente. Recuperado de http://www.urosario.edu.co/urosario_files/c7/c75acb75-be29-49c8-8e50-f45bd4f96169.pdf
- Vargas, H., Toro J. B. y Rodríguez, M. (1992). *Acerca de la naturaleza y evolución de los organismos no gubernamentales (ONG) en Colombia*. Bogotá: Fundación Social.
- Villar, R. (2001). *El tercer sector en Colombia: evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales.

GESTIÓN AMBIENTAL URBANA Y ACCIÓN COLECTIVA EN EL SUR DE BOGOTÁ

LA EXPERIENCIA DE ASAMBLEA SUR Y AGRÓPOLIS

RICARDO BRICEÑO AYALA*

1. Introducción

El capítulo que se presenta a continuación reúne los resultados de un proceso de investigación acerca de la gestión ambiental urbana y la acción colectiva en el sur de Bogotá a través de la experiencia de dos procesos organizativos comunitarios, que han adelantado sus actividades en el territorio de la cuenca del río Tunjuelito. Estos procesos, inicialmente, recorrieron juntos la primera parte de su historia, bajo la denominación común Asamblea Sur para luego continuar sus acciones por separado como dos organizaciones independientes: Asamblea Sur y Agrópolis.

El trabajo de investigación se realizó dentro de la línea de investigación *Gobierno, gestión local y ciudadanía* de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, que en los últimos años se viene enfocando en el eje *Gestión democrática local: participación y redes*. Recientemente, desde esta línea de investigación, se realizan estudios acerca de las dinámicas de actores, prácticas y sentidos de la participación en Bogotá.

Así es como, en desarrollo de los más recientes proyectos de investigación de la línea, se han encontrado diná-

* Político de la Universidad de los Andes y Master en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Su campo de investigación incluye las problemáticas ligadas a Gestión Ambiental, Salud Ocupacional, Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado. Correo electrónico: ricardo.briceno@febacata.org





micas interesantes de acción colectiva alrededor del territorio, en torno a las cuales se articulan diferentes actores locales, que generan dinámicas de asociación y de acción colectiva que desbordan los límites político-administrativos de las localidades y presionan la construcción de soluciones supralocales en temas como la gestión del territorio, de los recursos naturales y de la seguridad alimentaria.

En la investigación que da origen a este capítulo, el objetivo general de la investigación consistió en reconstruir los procesos organizativos Asamblea Sur-Agrópolis, analizados como dinámicas y procesos organizativos de acción colectiva,

que proponen la construcción de proyectos alternativos de ciudad y de gestión ambiental urbana. La investigación se asumió desde una perspectiva metodológica participativa y crítica, en la que participaron y confluyeron los propios agentes del proceso Asamblea Sur-Agrópolis, así como el autor del capítulo. Entre las estrategias y metodologías de investigación utilizadas se encuentran:

- la sistematización de experiencias,
- la investigación documental,
- la cartografía social,
- la entrevista a profundidad.

2. Historia de los procesos organizativos Asamblea Sur y Agrópolis

Asamblea Sur y Agrópolis son dos procesos organizativos de los habitantes del sur de Bogotá que están relacionados entre sí y comparten una historia en común.

Asamblea Sur desde 2002 decidió constituirse y trabajar en la resolución de los problemas socioambientales que afrontaban los habitantes de la cuenca del río Tunjuelito. Por su parte, Agrópolis se constituyó formalmente en 2008, retomando una historia en común, pero haciendo hincapié en que, además de la gestión ambiental, debían generar una alternativa económica para sus integrantes.

La problemática que aqueja al territorio Tunjuelo es fundamental para entender el origen de las dos organizaciones. Diversos autores (Hernández y Flórez, 2011) han establecido que el territorio Tunjuelo, desde el punto de vista urbanístico, reúne, al menos, siete problemáticas, que son:

- Crecimiento demográfico acelerado.
- Segregación socioespacial de la población sobre el territorio.
- Desarrollos urbanos informales de tipo residencial e industrial.

- Crecimiento barrial predio a predio y urbanización no planificada
- Contaminación hídrica por aguas residuales de origen doméstico e industrial.
- Ubicación de industrias de alto impacto ambiental sobre la cuenca (minería a cielo abierto, ladrilleras, curtiembres).
- Descarga de lixiviados producidos en la planta de tratamiento del relleno sanitario de Doña Juana.

Toda esta problemática convocó a los líderes de las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (Asojuntas) de las localidades afectadas, quienes citaron una serie de reuniones para analizar y enfrentar la compleja problemática que los aquejaba. Inicialmente, conformaron una mesa interlocal de trabajo, y luego constituyeron formalmente Asamblea Sur, el día 5 de junio del 2002. El proceso se vio influenciado principalmente por las inundaciones del río Tunjuelo del día 1 de junio del 2002.

El diario *El Tiempo* (2002) informó así de la situación:

Los organismos de socorro decretaron ayer la alerta roja en el barrio Tunjuelito, en el sur de la ciudad, debido al desbordamiento del río Tunjuelo que inundó 240 viviendas y obligó al traslado de más de 800 personas.

En palabras de uno de los integrantes del proceso Asamblea Sur:

Nuestra organización surgió a partir de la inundación que se produjo en el barrio Tunjuelito en 2002. Más o menos el 31 de mayo hubo una temporada de altas crecientes. Entre el 31 de mayo y el 5 de junio, que fue cuando lo huecos de las multinacionales Cemex, Holcim y la Fundación San Antonio —que están en el valle medio aluvial del Tunjuelo— se inundaron porque el río venía con una escorrentía de 100 a 110 metros cúbicos por segundo, manejadas ahí en todo su caudal y su manejo hidráulico. Y, entonces, desde eso nació como un pretexto, una preocupación de mirar por qué se realizó ahí esa inundación, lo cual permitió que se encontraran una multiplicidad de cargas negativas ambientales en torno a la cuenca del Tunjuelo, y eso hizo que nos reuniéramos en torno al trabajo que venían haciendo cuatro Asojuntas: la Asojuntas de Usme, la de Bosa, la de Ciudad Bolívar y la de Tunjuelito. Y una serie de líderes de diferentes entidades, profesores universitarios, personajes de la vida popular de esos sectores de Ciudad Bolívar y del sur de la ciudad. Y, también, pues de gente de la academia, que, de alguna u otra forma, han sido investigadores del tema.

Y, entonces, más allá de hablar de la misma inundación en sí, empezamos a tocar otros tópicos. Y





empezó a mirarse, pues, que la problemática del río, por algo que antes nos convocaba, que se llamaba la Mesa Interlocal Ambiental del Tunjuelo, que no se siguiera dando así, sino que se diera de una manera más holística. Antes se miraba la cuenca de manera ambiental, no más. Entonces nos dimos cuenta de que, si bien es cierto partían muchas de las situaciones de problemáticas ambientales, esto derivaba a una multiplicidad de problemáticas y de conflictos que ya trastocaban lo político, lo cultural-simbólico, lo económico, lo físico-ambiental y que tenía que ver mucho con nuestra participación. O sea que, más que holístico, abarcaba todas las dimensiones del concepto de desarrollo. Entonces ya dejamos de mirar, desde esa inundación, no solo la inundación sino toda la problemática que había y le dimos connotación social y cultural y dejamos esa mirada únicamente ambiental del arbolito, del pajarito, del río. Sino que eso era una base fundamental para desarrollar todo esto. Eso fue lo que lo creó, o sea, para decir un momento histórico, pues esto nace el 5 de junio de 2002. Pero esa inundación nos hace pensar toda la cuenca del Tunjuelo. Y nos hace empezar a mirar el territorio como un territorio hidrográfico, como un territorio de cuenca, que es la que nos determina una serie de situaciones y paradojas que se dan ahí (entrevista con líder del proceso, 2011).

En ese momento, Asamblea Sur no solo “hizo parte de”, sino que lideró toda una

red de organizaciones defensoras de la restauración ecológica del río Tunjuelo y de su valle de inundación.

Se debe mencionar también que ambos procesos deciden seguir llamándose asambleas, dado que más que “organizaciones” se trata de “procesos organizativos”. Agrópolis, una vez constituido formal y legalmente, retoma algunos elementos tanto discursivos como prácticos de la primera fase de Asamblea Sur, con lo cual se transforma en una propuesta organizativa de carácter más productivo que de denuncia.

2.1. ¿Cómo nació Asamblea Sur?

Como ya se mencionó, la constitución de la llamada Mesa Interlocal Ambiental del Tunjuelo es un importante hito histórico en el origen del proceso Asamblea Sur que, si bien se organizó como resultado de la inundación del Tunjuelo de junio del 2002, había tenido como antecedente inmediato la emergencia sanitaria y ambiental que se vivió en el territorio por el derrumbe que tuvo el relleno sanitario de Doña Juana el día 27 de septiembre de 1997.

La emergencia sanitaria que se presentó en Doña Juana sirvió para la conformación de la Mesa Interlocal.

Asamblea Sur venía de una serie de iniciativas que venían interpretando el territorio. Nosotros básicamente desde procesos de ONG por allá en 1997 comenzamos hacer



una recopilación de la información del sur de Bogotá para, posteriormente, con esa interpretación, hacer un marco conceptual. Eso fue lo que llamamos la Mesa Interlocal que fue precisamente después de la tragedia del basurero.

Más o menos hasta 2001-2002 trabajamos eso. Estaban conmigo gente de Bosa, gente de Ciudad Bolívar, de Kennedy, una gente de San Cristóbal y de Usme, básicamente. Conformábamos ese grupo que llamábamos la Mesa Interlocal.

Con la tragedia de 2002, cuando se inunda la zona minera, comienza todo un proceso de acercamiento con el Estado. Ellos, en un principio, pues lo que querían era la asistencia, lo de siempre: las frazadas, los colchones, la comida. Pero en ese momento lo que pasó es que surge un discurso muy político en el sentido de que no se estaba peleando la frazada, sino cuál era el ordenamiento del territorio para que eso dejara de suceder. Entonces se creó la Coordinación del Sur, en ese momento, que estaba gente de Asojuntas de Usme, Asojuntas Tunjuelito, Asojuntas Ciudad Bolívar.

Los pobladores y nosotros, que veníamos participando desde esa interpretación del territorio. Entonces, en su momento, eso que habíamos consolidado ya, pues fue muy importante para abordar esa discusión y hablar del Tunjuelo, se debía pensar el tema de riesgos. Se

debía pensar entonces si era pertinente o no que siguiera ahí la minería. Y, en ese momento, pues surge eso la Coordinación del Sur. Luego, a través de asambleas y la opinión, terminó de Asamblea Sur y que finalmente quedó así. Y ahí surge ese proceso digamos como hito, como nombre (entrevista con líder del proceso, 2012).

Asamblea Sur inicia su trabajo en 2002, debido principalmente a las inundaciones no solo en el barrio Tunjuelito, sino en los barrios circunvecinos de la localidad, por efecto del desbordamiento de la quebrada La Chiguaza y del desvío del cauce del río Tunjuelo.

El desvío del cauce original se había realizado por parte de las empresas mineras para facilitar la explotación de minerales de la cuenca media del río y facilitar la explotación y beneficio de los depósitos de arenas y arcillas de origen aluvial que ahí se depositaban. Sin embargo, la inundación tuvo efectos adversos sobre los barrios vecinos y sus pobladores, quienes acudieron a organizarse para enfrentar la emergencia.

Así es como se fue gestando el proceso organizativo Asamblea Sur, que fue nombrado así por la gente y que convocó a las Asambleas de Juntas de Acción Comunal de las localidades involucradas, y luego dicho proceso entró a liderar una diversidad de organizaciones y movimientos, cuya principal reivindicación consistía en la restauración ecológica del río Tunjuelo. Su espacio de debate y convergencia consistió





en la necesidad de intervenir sobre distintos factores que generaban los cambios en el curso del río (minería) y que lo afectaban con la contaminación (lixiviados de Doña Juana).

De esta manera, Asamblea Sur, como proceso organizativo, pasó por una serie de denominaciones previas, entre las que se deben mencionar dos: la Mesa Interlocal (1997-2001), promovido por la Fundación Educación, Investigación y Desarrollo (FIDHAP), y la Coordinación del Sur (2001-2002), hasta aglutinarse en torno al nombre Asamblea Sur, que, como organización de organizaciones, representó los intereses de las distintas comunidades barriales que se veían afectadas por las inundaciones del Tunjuelo. Desde el inicio, su mirada desbordaba la visión coyuntural ligada a la mitigación de los efectos de las inundaciones por parte de las instituciones que buscaban atender la emergencia.

Por tanto, empiezan a promover una visión más amplia de los problemas del territorio, del ordenamiento territorial y del manejo de la cuenca hidrográfica, planteando la necesidad de reubicar la industria extractiva y de restaurar el equilibrio ambiental del territorio, unido a un enfoque de mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes de las distintas localidades en su área de influencia.

Entre sus primeras actividades locales, Asamblea Sur exige de las autoridades locales y distritales la mitigación de los impactos ambientales generados por el relleno sanitario

Doña Juana, así como el freno a su expansión.

Estos impactos estaban —y aún siguen estando— relacionados con la disposición final de los residuos sólidos de Bogotá, puesto que Doña Juana se convirtió en el único sistema de disposición con que cuenta la ciudad, llegando a alcanzar un volumen de recepción diaria de 8500 t de desechos, transformando completamente el hábitat de quienes habitan alrededor del relleno, debido a que ahí se vienen depositando de forma antitécnica todo tipo de desechos sólidos que se mezclan y se empiezan a convertir en un problema ambiental, debido, entre otras, a la generación de lixiviados contaminantes que se vierten tanto sobre el río Tunjuelo como sobre algunas quebradas ubicadas en el área de influencia, tales como Puente Tierra, El Botello, Hierbabuena y Puente Blanco (Hernández y Flórez, 2011).

A lo anterior se suma la generación de gases tóxicos, como el metano, amoníaco, ácido sulfhídrico y mercaptanos, por efecto de la descomposición química de los residuos orgánicos, que afectan la calidad del aire que respiran los vecinos del relleno sanitario (Hernández y Flórez, 2011). Los problemas de la contaminación del aire solo los percibe el habitante de las demás localidades del distrito especial cuando se transporta por la llamada vía al Llano; no obstante, para sus habitantes se trata de algo que deben soportar a diario.



El proceso organizativo Asamblea Sur propugna no solo el cierre del relleño sanitario, sino un manejo sostenible de la industria y de la actividad minera y la relocalización de canteras y chircales, la limitación de la expansión urbana descontrolada y la tala indiscriminada de bosques, debido a que todo este tipo de prácticas generan impactos negativos sobre el río Tunjuelo, degradando ambientalmente el territorio y afectando profundamente la calidad de vida de los habitantes de las localidades que abarca. Hoy en día subsiste el proceso organizativo Asamblea Sur que sigue desarrollando su labor en defensa del Tunjuelo centrado no solo en la denuncia permanente, sino en la movilización de las comunidades barriales y veredales en torno a la gestión ambiental del territorio.

2.2. ¿Cómo nació Agrópolis?

Ya se había mencionado que Asamblea Sur y Agrópolis tuvieron un origen y unas trayectorias comunes, puesto que sus líderes compartieron actividades y trabajos conjuntos desde que iniciaron actividades, aun antes de 2002. No obstante, en la actualidad y desde 2008, existe una división clara entre los dos procesos organizativos, donde cada uno de ellos desarrolla actividades por separado.

Algunos de los líderes de Asamblea Sur continúan desarrollando su labor en el territorio Sumapaz y Tunjuelo, mientras que Agrópolis se ha constituido

en una propuesta de emprendimiento económico y de comercialización de productos del campo, transformando parcialmente el discurso original, para convertirse en una empresa que genera beneficios económicos para sus accionistas, los consumidores que se benefician de sus productos y las asociaciones campesinas que llevan a cabo la comercialización de productos finales a través de los espacios dispuestos por Agrópolis.

Agrópolis recoge algunos de los líderes del proceso de Asamblea Sur y se empieza a concentrar en el desarrollo de una empresa y una estrategia económica ligada a la producción agroalimentaria alternativa desde 2008 y 2009. A partir de su asamblea de constitución en 2008, Agrópolis delineó sus nuevas áreas de actuación.

Agrópolis, ya en su planeación interna en la asamblea de 2008, determina que va a trabajar cuatro unidades: la unidad de investigación, una unidad de comunicación, una unidad de producción agropecuaria y una unidad de mercadeo. Entonces Agrópolis en el interior de la empresa trabaja esos cuatro departamentos (unidades) y, pues, un área administrativa. Entonces cada uno tiene grupos, colectivos, que trabajan con principios de autonomía, de autodirección y que están ligadas al territorio y que están ligadas a la discusión de la política pública para así ir abarcando





escenarios, espacios e ir en una gestión, digamos, “colectiva”. Hay un representante legal y una junta directiva que toma las decisiones políticas de la empresa, pero la idea es que los grupos sean autodirigidos, que ellos mismos gestionen y sobre esa gestión en un contexto económico que haya una ganancia tanto para quien lo trabaja pero también en lo social. (Entrevista con líder del proceso, 2012)

Los estatutos de Agrópolis mencionan que nadie podrá tener más de 5 % del total de las acciones suscritas o de la empresa. Para sus miembros, este factor garantiza que en el interior de Agrópolis haya democracia, pues nunca se dará la situación en la que una persona tenga 51 % de las acciones y tome las decisiones de la empresa.

Entre sus principios orientadores está la visión y la misión de Agrópolis. La misión habla de la construcción de un modelo sociogeográfico de desarrollo campo-ciudad. La visión es que serán reconocidos como un proceso alternativo de construcción social de territorio. De acuerdo con la filosofía de la organización, Agrópolis desarrolla una propuesta de construcción social de territorio donde las relaciones campo-ciudad se vuelven más iguales, más equitativas, en procura de ir avanzando hacia una democracia directa y hacia una forma de decisión de las comunidades sobre sus propias vidas que

están reflejadas en las decisiones que se toman en el territorio.

Entre los ejes de reflexión de Agrópolis está el de una nueva relación campo-ciudad más equitativa en términos sociales y ambientales. Los líderes del proceso Agrópolis afirman que con su propuesta económica se puede promover una relación más armónica entre el campo y la ciudad, donde se llegue incluso a plantear la reforma urbana, aun la densificación urbana el territorio.

En cuanto a la gestión ambiental señalan la necesidad de encontrar la conexión entre los modelos de desarrollo económico y los problemas ambientales, y no al contrario. En el manejo urbano de la cuenca hidrográfica, plantean la necesidad de hacer procesos de planeación a largo plazo, utilizando las herramientas del ordenamiento territorial y del ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas, en particular, sobre la cuenca del río Tunjuelo.

Desde el punto de vista de su funcionamiento económico, Agrópolis maneja en la actualidad algunas plazas de mercado y centros de mercadeo de productos agropecuarios en Bogotá, en las que se comercializan productos que vienen directamente del campo, pues la mayoría de los miembros de su cadena de abastecimiento provienen de asociaciones campesinas y de agrupaciones de productores agropecuarios de la región rural adyacente al área metropolitana de Bogotá, lo cual les



permite ofrecer productos de buena calidad y a bajo precio.

También han venido incursionando en la venta de mercados con pedidos a domicilio por internet, donde

las familias pueden solicitar una canasta de productos consistente en frutas, verduras, quesos, huevos y productos del campo a bajo costo, de buena calidad y con una periodicidad quincenal o mensual.

3. Conflictos ambientales gestionados desde Asamblea Sur y Agrópolis

A continuación, se enumeran algunos de los conflictos ambientales presentes en los territorios Tunjuelo y Sumapaz, que han sido gestionados desde los procesos organizativos Asamblea Sur y Agrópolis desde su inicio, incluso algunos conflictos emergentes. Entre los conflictos abordados por estas experiencias organizativas están los siguientes: el parque Entrenubes, las inundaciones del río Tunjuelo, la explotación minera en la cuenca del río y el relleno sanitario de Doña Juana.

3.1. Parque Entrenubes

El parque ecológico distrital de montaña Entrenubes se encuentra ubicado en la zona suroriental de Bogotá y limita con tres localidades: Usme, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal. Su extensión proyectada es de unas 626 ha, de las cuales, a la fecha, la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) han adquirido unas 270 ha, lo cual representa 43 % del total proyectado (Briceño, 2011).

La iniciativa del parque nació desde la década de 1980, apoyada por líderes ambientales y por procesos

organizativos de las comunidades circunvecinas que reivindicaban la necesidad de apropiarse de un espacio público para la recreación pasiva y activa de cerca de 104 barrios de estratos 1 y 2 del suroriente de Bogotá, que rodean los 30 km de perímetro del parque. Estos líderes empezaron a recorrer y reconocer la zona, llamando la atención de las comunidades vecinas, de la academia y del sector público, hasta posicionar la idea y el tema del parque en la agenda local y distrital.

Así es como en 1990 se concretó la idea, con el Acuerdo Distrital 06, que declaró el área como reserva forestal. En 1996 se conformó la Corporación Entre Nubes, y para 1997 el área del parque se reconoció como área de conservación con el Acuerdo 02 del Plan de Ordenamiento Territorial del Bordo Sur. En 1999 el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) (hoy Secretaría Distrital de Ambiente) hizo la delimitación del área protegida, y en 2000 se adoptó la denominación de parque ecológico distrital de montaña con el Decreto 619, por medio del cual se incluyó el área del parque como elemento importante de





la estructura ecológica principal de Bogotá. Desde ese año, se inició la adquisición de predios y empezaron las labores de intervención física en el área del parque. En 2003 se inauguró oficialmente el parque Entrenubes con actividades de educación ambiental, conservación, restauración y recreación pasiva (Briceño, 2011).

3.2. Las inundaciones del río Tunjuelito y sus riesgos ambientales asociados

Las inundaciones son uno de los conflictos que más se ha documentado y abordado no solo desde el proceso organizativo Asamblea Sur, sino por distintos investigadores.

Osorio (2007) señala:

El origen de las inundaciones como problema social en la cuenca baja del río Tunjuelito está intrínsecamente asociado a la urbanización en este sector. La cuenca baja fue la zona de mayor importancia para el desarrollo urbano de Bogotá entre 1951 y 1982, cuando el avance de la ciudad alcanzó el mayor nivel de crecimiento. (7,5 % anual) (Osorio, 2007, p. 60)

Tanto la cuenca media como la cuenca baja del río Tunjuelo son tradicionalmente zonas inundables, puesto que ahí se ubicaban históricamente humedales que cumplían un efecto amortiguador de las crecientes en periodos de invierno. Hoy en día,

la cuenca media y la cuenca baja se encuentran urbanizadas, y en ellas se desarrollan actividades de extracción de minerales, razón por la cual sus habitantes se ven afectados por los fenómenos de inundación en periodos de invierno.

La cuenca media hace parte del área rural del distrito y va desde el embalse La Regadera hasta el área denominada zona de canteras. Los parques mineroindustriales del Tunjuelo, Mochuelo y Usme son la fuente principal de extracción de arenas, gravas, areniscas y arcillas, y otros insumos para la industria de la construcción. Dentro de esta cuenca media, se encuentra ubicado el relleno sanitario de Doña Juana, en la localidad de Ciudad Bolívar.

La cuenca baja corresponde al área de la cuenca del río Tunjuelo que abarca el perímetro urbano. Comprende desde la llamada zona de canteras hasta la desembocadura del río Tunjuelo, en el río Bogotá. La mayor proporción de esta cuenca se encuentra poblada y aun dispone de algunas áreas para la oferta de suelo urbanizable, lo cual permite atender parcialmente la demanda de vivienda de interés social (EAAB, 2008).

3.3. La minería y el parque mineroindustrial del Tunjuelo

El llamado parque mineroindustrial del Tunjuelo es un tercer conflicto social y ambiental gestionado desde el proceso organizativo analizado en este



trabajo. Ahí se ubica la mayor explotación minera de Bogotá, a cargo de empresas privadas como Cemex, Holcim y Fundación San Antonio. Estas empresas fueron suspendidas en 2010 por orden de la SDA, por modificar el lecho del río Tunjuelo, la pérdida de su cauce y la afectación de sus acuíferos y aguas subterráneas (Briceño, 2011).

3.4. El relleno sanitario de Doña Juana

El relleno posee una extensión de 450 ha y es el único sistema de disposición final de residuos sólidos con que cuenta Bogotá. Es una fuente de conflicto social y ambiental, debido a que recibe un promedio de 8500 t diarias de basura. Afecta profundamente la calidad de vida de los habitantes circunvecinos, por lo cual algunos de ellos han tenido que abandonar sus predios y reubicarse en la ciudad. La propuesta de Asamblea Sur consiste en el cierre definitivo y no en su expansión (Hernández y Flórez, 2011).

3.5. Otros conflictos emergentes en la cuenca del río Tunjuelito

Se deben mencionar otros conflictos que han convocado la acción organizada de las comunidades afectadas y en los que han desempeñado un papel importante Asamblea Sur y Agrópolis. Se trata de los siguientes:

La participación en el proceso de ordenamiento ambiental de la microcuenca de la quebrada Limas. Esta quebrada recorre cerca de 35 barrios

en el sur de la ciudad, en la localidad de Ciudad Bolívar. Ocasionalmente, ha habido crecientes que arrasan con las casas construidas cerca del cauce, presentándose tragedias con persona muertas.

Asamblea Sur desarrolló una estrategia de acompañamiento de los pobladores, que no necesariamente incluía a los presidentes de las juntas de acción comunal de estos 35 barrios, sino que se recorrió el borde de la quebrada para dialogar y conversar con sus habitantes, con lo cual se encontró mayor aceptación en la comunidad y se logró que se crearan mecanismos de participación para la búsqueda de soluciones con esos pobladores.

Asimismo, se ha tenido cierta presencia en el análisis de la problemática asociada a la industria del cuero y la ubicación de curtiembres cerca del lecho del río Tunjuelo (industria que arroja los desechos del cuero y gran cantidad de químicos directamente sobre el río, con lo cual se genera un enorme problema ambiental).

Finalmente, se debe mencionar también la participación de los procesos organizativos de Asamblea Sur y Agrópolis en todo lo relacionado con el plan de ordenamiento territorial del borde sur (POT) y en el plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Tunjuelito (POMCA), proceso liderado institucionalmente por la Secretaría Distrital de Ambiente.





4. Los procesos organizativos analizados y su interacción con otras organizaciones sociales y comunitarias

En su proceso de gestión ambiental sobre los territorios Tunjuelo y Sumapaz, las organizaciones Asamblea Sur y Agrópolis han interactuado principalmente con los siguientes actores sociales y comunitarios:

- Familias campesinas.
- Familias urbanas.
- Juntas de acción comunal (JAC) y Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (Asojuntas)
- Comité de Medio Ambiente y Cooperativa (Camtarama) del sector Arborizadora Alta.
- Instituciones educativas urbanas y rurales.
- Comité de la Quebrada Limas y Mesa Ambiental de la Quebrada Limas.
- Acueducto Comunitario de Quiba (Asoquiba).
- Mineros.
- Entidades del Estado.
- Urbanizadores piratas.
- Organizaciones de mujeres y de jóvenes.

Como parte del análisis de los procesos de interacción social de las organizaciones, se

elaboró un gráfico que resume un proceso de cartografía social, que se adelantó a finales de 2009 con líderes de Asamblea Sur y Agrópolis. Estas dos organizaciones se ubican en el centro del gráfico. La longitud de las líneas refleja el grado de cercanía que, desde el punto de vista de Asamblea Sur-Agrópolis, existe con otras organizaciones. Cuando la distancia relacional se aumenta, la longitud de la línea también, lo cual refleja un nivel de distanciamiento relativo. Finalmente, cuando la línea se encuentra cortada, indica una ruptura y unas contradicciones de fondo entre esas organizaciones (Bogotá, Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación, 2004).

De esta manera, la cartografía arrojó que existe una cercanía relativa de Asamblea Sur y Agrópolis con las sociedades científicas y con personas del mundo académico, igual que con las organizaciones comunitarias y las JAC de las localidades del territorio Tunjuelo y Sumapaz. Existe un distanciamiento relativo con las instituciones del Estado en lo local y distrital, así como con las entidades del distrito encargadas del medio ambiente (Secretaría Distrital de Ambiente) y atención de emergencias (Dirección de Prevención y Atención de Emergencias), sin que ello implique una ruptura en la comunicación ni en la interlocución. Con quienes se identifica claramente una ruptura es con las empresas privadas que desarrollan actividades mineras en la cuenca media del Tunjuelo. En particular, con las

empresas mineras Holcim, Cemex y Fundación San Antonio. En la Figura 1 se presenta el resultado del ejercicio de cartografía social desarrollado con los líderes de los procesos Asamblea Sur-Agrópolis.

Figura 1 Cartografía social de los procesos organizativos Asamblea Sur-Agrópolis.





4.1. Logros y aprendizajes del proceso

Entre los logros y aprendizajes del proceso organizativo, las personas que hacen parte de los procesos organizativos analizados y que fueron entrevistados en el proceso mencionan los siguientes (Fabio Rivera en 2009, Jaime Herrón en 2011 y Javier Reyes en 2012):

- Se impidió el desvío del río Tunjuelo: en varias oportunidades, a lo largo de la historia reciente, se ha propuesto la llamada canalización y desvío del río Tunjuelo de su cauce original, para facilitar la explotación de los minerales que transporta en su lecho. Las organizaciones analizadas han impedido dicho desvío, argumentando el deterioro ambiental y la ilegalidad de la explotación minera en la sabana de Bogotá, desde la expedición de la Ley 99 de 1993.
- Reconocimiento del sur como territorio: el accionar permanente de estas organizaciones ha contribuido al reconocimiento de las problemáticas ambientales y sociales que afrontan los habitantes del sur de Bogotá y al posicionamiento de diferentes actores sociales organizados como interlocutores válidos en el ámbito institucional, siendo invitados y tenidos en cuenta en los diferentes espacios de participación social y comunitaria que se han creado desde la expedición de la Constitución de 1991.
- Se evitaron algunos desalojos en los barrios: entre las acciones que les han permitido un posicionamiento a las organizaciones en las localidades, se encuentra el apoyo que brindan a los pobladores de barrios declarados en emergencia, tras lo cual se impiden los procesos de desalojo. No solo realizando acciones de hecho para oponerse a los desalojos, sino cuando es del caso argumentando razones técnicas relacionadas con el análisis de probabilidad de riesgos frente a procesos de remoción en masa, deslizamientos e inundaciones. Cabe aclarar que algunos líderes de los procesos mencionados se han profesionalizado y especializado en diferentes universidades en carreras universitarias y posgrados que fortalecen su formación técnica y académica.
- Se frenó la expansión del relleno sanitario de Doña Juana: desde un inicio han logrado convencer a la Administración pública distrital de impedir la expansión del relleno sanitario, argumentando la inconveniencia técnica, sanitaria y ambiental de su expansión, dados los múltiples impactos que genera el relleno sobre la salud humana y el medio ambiente.
- Se tiene incidencia en la formulación de las políticas públicas del distrito: no solo desde los escenarios comunitarios, sino particularmente desde los escenarios institucionales distritales, espacios donde cada vez



más se reconoce la importancia de la participación de las organizaciones en los procesos de diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas distritales, lo cual es particularmente cierto en cuanto a las políticas públicas distritales de ruralidad, educación ambiental, seguridad alimentaria y residuos sólidos, aspectos en los que han tenido una participación muy importante los procesos organizativos mencionados.

- Incidencia en la formulación y ajuste del POMCA del territorio Tunjuelo: los líderes y las personas que hacen parte de las bases comunitarias de Asamblea Sur y Agrópolis participan directamente en la elaboración y rediseño de los planes de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Tunjuelo, y han participado en los diferentes espacios de participación en la formulación del POMCA.
- Constitución de la empresa Agrópolis: la empresa Agrópolis es resultado del trabajo de fundamentación conceptual que hicieron sus líderes respecto de los temas de relación campo-ciudad, y es resultado del vínculo que se estableció previamente con las familias campesinas que se ubican en las localidades de Sumapaz, Ciudad Bolívar, Usme, Bosa y San Cristóbal, quienes hacen parte de la red de abastecimiento de productos del campo que se comercializan en las plazas de mercado a cargo de Agrópolis.

4.2. Estrategias de acción empleadas en el proceso organizativo Asamblea Sur

A continuación, se reseñan las diferentes estrategias de acción empleadas por Asamblea Sur:

- **Voz a voz:** se trata de un mecanismo de comunicación cara a cara, donde los mensajes se transmiten a través de conversaciones entre los líderes de las organizaciones y los vecinos de los barrios que hacen parte de cada una de las localidades en mención. A diferencia de los medios de comunicación de carácter masivo, el sistema voz a voz asegura la transmisión de los mensajes de forma directa con los grupos objetivo (los vecinos, los afectados), con lo cual reducen la probabilidad de distorsiones en el mensaje y garantizan eficacia, en la medida en que puede asegurar los procesos de retroalimentación, a la vez que fortalece los lazos comunitarios y organizativos.
- **La propuesta organizativa:** se articula con las organizaciones preexistentes en las comunidades (organizaciones barriales, comités de vecinos, JAC), de manera que, en vez de suplantarlas, las articula y las coordina entre sí, dando lugar a organizaciones más amplias, mesas interlocales, asambleas de juntas, que les permiten a sus miembros tener perspectivas de acción y coordinación más amplias que las posibilidades





en los espacios barriales, teniendo una perspectiva local, supralocal y distrital de los problemas.

- Autonomía de los procesos organizativos: en la medida en que las organizaciones participan sin perder su identidad en espacios de coordinación más amplios, esto les permite articularse a partir de intereses y puntos de vista comunes, lo cual les otorga visiones y puntos de vista políticos, contruidos desde la realidad de los barrios, en un proceso de abajo arriba, que garantiza la autonomía de los procesos organizativos sin acelerar ni retardar los procesos que llevan las organizaciones en sus ámbitos barriales.
- Movilización social: la acción principal de organizaciones como Asamblea Sur consiste en promover la movilización social de las personas, familias y organizaciones de base, que hacen parte del proceso global de Asamblea Sur, lo cual va ligado con la generación de elementos simbólicos que generan identidades colectivas en torno a la pertenencia a un conjunto de organizaciones y voluntades más amplio: el “sur”.
- Interlocución con la institucionalidad: aun cuando puedan existir tensiones y diferencias entre los procesos organizativos y las instituciones distritales en relación con los problemas y las estrategias de solución para los múltiples

problemas que enfrentan los barrios —individual y colectivamente considerados—, los procesos de organización conjunta permiten a las organizaciones elaborar sus mensajes de forma unificada, articular las demandas y canalizar intereses frente a las instituciones de forma que, prácticamente, siempre existen canales de comunicación de doble vía entre las organizaciones y las instituciones.

Igualmente, hemos venido dando —como señalaba— la lucha para que se entienda que es la participación popular la que es la definitiva para resolver los conflictos, y estamos avanzando en eso. Se ha obtenido el reconocimiento de nuestras organizaciones sociales como básicas en la elaboración de las soluciones y en la ejecución de los proyectos para encontrar la solución a los conflictos ambientales (entrevista con Fabio Rivera, 2009).

- Caminatas: son salidas de campo comunitarias en las que participan los vecinos, los habitantes, académicos y, ocasionalmente, funcionarios de distintas instituciones del distrito, en las que se recorre el territorio Tunjuelo y Sumapaz, buscando entender la conexión existente entre los problemas puntuales que afrontan los barrios y su conexión con el crecimiento urbano en general. En estas caminatas, se emplean metodologías participativas para el análisis de la realidad entre los vecinos asistentes, promoviendo un conocimiento del territorio, de los



problemas que enfrentan, de los fenómenos ligados a la urbanización, acompañados por técnicos, académicos y especialistas en diferentes problemas, que explican a las comunidades sus argumentos técnicos y con quienes, a través de diálogos de saberes, se retroalimenta del conocimiento popular que aportan los vecinos.

Nosotros lo que hacemos es ir caminando todo el tiempo por el territorio hablando con la comunidad, con los más humildes habitantes, preferimos eso, que lo hacemos alrededor de cosas absolutamente cotidianas, normales. No tenemos enormes ejercicios de elaboración teórica, no tenemos los grandes recursos científicos, tenemos la fe absoluta de que el conocimiento popular construye una solución eficaz. (Entrevista con Fabio Rivera, 2009)

4.3. Estrategias de acción empleadas en el proceso organizativo Agrópolis

A continuación, se presenta la estrategia desarrollada por el proceso organizativo Agrópolis en dos de sus planteamientos estratégicos acerca de la organización: la denominada organización constelar y el proceso lo que denominan la resonancia y sincronía de las organizaciones.

- Organización constelar: es el nombre que la organización Agrópolis ha asignado a su filosofía y metodología de organización. Acudiendo

a la metáfora de las constelaciones estelares, se plantea que las organizaciones deben establecer lazos y nexos entre sí, articulándose, potenciando sus fortalezas mutuas y minimizando, de forma colectiva, sus debilidades. De la misma forma que las estrellas de una constelación no necesariamente se encuentran localmente asociadas, sino que su articulación se puede dar de forma “arbitraria”, aun cuando estén separadas en el espacio, asimismo se propone la figura de la organización constelar para hacer énfasis en articulaciones entre las organizaciones que no son necesariamente evidentes o cercanas en el espacio. En disciplinas sociales, como la psicología, se ha utilizado el modelo constelar para explicar la estructura y el funcionamiento de las familias; más recientemente, se propone el uso de la perspectiva constelar en el análisis de las organizaciones para potenciar su dinámica y sinergia colectiva.

- Resonancia y sincronía de las organizaciones: son términos importados del modelo sistémico de análisis organizacional que buscan hacer énfasis en la compleja trama de relaciones que se establecen en los sistemas organizativos modernos. En psicología, la sincronía se relaciona con los trabajos de Carl Jung en torno a fenómenos simultáneos, pero no necesariamente conectados causalmente. En el campo





de la física, la resonancia implica un reforzamiento de ciertas amplitudes relacionadas con la coincidencia de ondas similares. La sincronía, por su parte, hace referencia a dos fenómenos que ocurren simultáneamente en el tiempo. La sinergia de las organizaciones asociadas al proceso de Agrópolis implica la capacidad de actuar de forma simultánea multiplicando los resultados y la eficiencia organizacional, por efecto de la resonancia.

4.4. ¿Cómo entienden la ciudad y la gestión territorial alternativa?

Asamblea Sur y Agrópolis han apropiado conceptos alternativos para hacer gestión ambiental urbana desde el espacio, la óptica y los intereses de las comunidades y las organizaciones barriales del sur de Bogotá. Una primera aproximación a esos instrumentos y herramientas de análisis y de gestión elaborados permite acercarse a las formas de entender los problemas y a los conceptos alternativos que emplean para entender los fenómenos urbanos, apropiarse de la realidad y actuar sobre ella, utilizando formas particulares de hacer gestión desde las organizaciones sociales y comunitarias.

En este sentido, cuando se dialoga con los líderes y representantes de los procesos organizativos analizados, es evidente que no entienden necesariamente los fenómenos urbanos desde una óptica académica ni desde

planteamientos teóricos acerca del desarrollo y evolución de las ciudades, sino desde el concepto más genérico de 'territorio', que les ha resultado más cercano a su realidad.

Desde su práctica organizativa, donde existe denuncia y movilización comunitaria permanente, la noción de 'territorio' les resulta más operativa y acorde con sus problemáticas concretas. Para ellos, la problemática urbana es entendida desde un punto de vista "territorial" más que "urbano". En sus discursos, se habla más de territorios que de campo o ciudad.

Desde esta concepción del "territorio", existe una estrecha relación entre campo y ciudad que, según ellos, no es percibida claramente desde el mundo de la academia. La relación campo-ciudad tiene como base la dependencia y la deuda que tienen las ciudades con el campo, los ciudadanos con los campesinos, los barrios con las veredas. Se trata de un enfoque que resalta la importancia del campo para el desarrollo general de la ciudad.

Como representantes directos de familias campesinas o de tradición campesina, insisten en la importancia de la llamada ruralidad en la ciudad. La ruralidad urbana es entendida como los terrenos rurales que hacen parte del área político-administrativa de la ciudad, incluso los ecosistemas estratégicos que ofrecen bienes y servicios ambientales a la ciudad y a la región, así como las áreas del distrito



en las que hay producción agropecuaria, las familias campesinas y, en general, el trabajo invisible que desarrollan todos los pobladores rurales del Distrito Capital.

De esta manera, desarrollan un criterio incluyente de la población campesina en la relación campo-ciudad, en el que, por ejemplo, hablan más de “región central” del país que de “ciudad región”. La ciudad, para ellos, es un lugar injusto y excluyente para los campesinos. En este sentido, el fenómeno de la metropolización es conceptualizado como una suerte de crecimiento desenfrenado de la ciudad a costa del campo, que, al excluir al campesinado, impide su participación en la construcción social del territorio.

Por esta razón, plantean que su tarea —como organizaciones de base campesina y comunitaria— consiste en la gestión de los conflictos sociales y ambientales, a partir de la metodología que llaman el acompañamiento dinámico a procesos sociales, con enfoque de equidad en las relaciones campo-ciudad, lo cual les permite garantizar una mayor sostenibilidad ambiental y una sustentabilidad del territorio, enmarcados dentro de conceptos como ‘autosuficiencia’ y ‘reforma urbana’.

El acompañamiento dinámico a procesos sociales va de la mano con una metodología a la que denominan ISAT (Interpretación Social y Apropiación Territorial). A través de las caminatas y salidas de campo con los vecinos,

se realizan paralelamente procesos de interpretación de los problemas que experimentan los territorios en los que se habitan; la caminata es un mecanismo que les permite conocer y apropiarse del territorio.

El sur de la ciudad es entendido, no solo como un referente geográfico urbano o como un punto cardinal, sino como un referente territorial-identitario que funciona como un dispositivo que congrega y los hace ser parte de una comunidad. Así es como han desarrollado significados del sur que los convocan y le dan una nueva interpretación. En las entrevistas realizadas, se mencionaron tres posibles sentidos alternativos para el sur:

- Somos urbano rural.
- Somos unidad de resistencia.
- Somos unidad de riqueza.

Finalmente, de la misma forma en que los teóricos del desarrollo urbano buscan generar conceptos o arquetipos de ciudad que inspiren, orienten y legitimen un modelo determinado de ciudad, asimismo, desde los procesos organizativos analizados, se han venido proponiendo dos arquetipos que son la ecópolis como modelo de ciudad verde y la agrópolis como modelo de inclusión del campesino en la construcción social del territorio.

En relación con el modelo de la ecópolis, se planteó lo siguiente, desde el proceso Asamblea Sur:





Hablamos de ecópolis porque es el concepto que en el mundo se maneja de ciudad verde. El 25 % de Bogotá es suelo urbanizado, suelo de infraestructura de cemento. Todavía nos queda ese 75 % verde. Y ese 75 % verde hace que Bogotá sea una de las ciudades más privilegiadas en Latinoamérica, de tener todavía todo ese territorio, que no ha sido bien aprovechado por nosotros porque no tenemos conocimiento de este. Y, entonces, una de las formas, de las disculpas valiosas, para que ese territorio se respete y la gente que está ahí —o sea nuestro campesinado— se valore y puedan vivir de mejor manera y mejorar, de manera integral, su bienestar, es decirle a la ciudad: lo mejor que le puede ocurrir a una metrópolis como Bogotá es, para que no se convierta en una necrópolis, es que respete y valore sus bordes verdes que tiene sobre ese 25 % que está construido.

Y coyunturalmente se está dando que eso sirve como una postura política, llamándole de la forma que quiera, porque en una ecópolis juega todo lo que usted quiera construir ahí: puede construir parques temáticos, puede construir centros agropoliticos, puede construir ecoaldeas (o ecoveredas si lo quiere llamar así). Puede construir áreas de reserva, puede construir reservorios, puede construir todo lo que quiera, le puede dar el nombre, la connotación que quiera.

Y entra en esa forma global, en ecópolis, en el juego que tiene el hombre con la ecología, para que

no solo el hombre pueda vivir de la tierra, no solo el hombre pueda vivir del agua, sino que también pueda vivir del aire y pueda vivir de todos los servicios ambientales que necesita la humanidad. Entonces ese es el concepto que hay que empezar a contarle a la gente para que la gente, más allá de cualquier otra figura, pueda manejar de una forma global todo lo que le proporciona la naturaleza, respetándola en la medida en que más allá de hablar de derechos humanos, se hable de libertad de los seres.

O sea que se respete tanto lo que el otro par de uno —ser humano— requiere, se respete tanto eso, como lo de la flora y lo de la fauna. Y entonces ahí viene todo el juego de todos. Por ejemplo: el campesinado de Usme, de Ciudad Bolívar, son nuestros portaestandartes del respeto y la valoración por los páramos y subpáramos que hay. La gente de Sumapaz la podemos proteger, si desde Usme y Ciudad Bolívar protegemos que no haya más expansión urbana. Bogotá agradecerá el día de mañana que haya gente preocupada por que no se extienda esa franja de cemento y eso verde sí quede para el futuro de las generaciones que vienen.

Hablar de la ecópolis es hablar del agua, hablar de la ecópolis es hablar de todo ese territorio que le hablé, la cuenca del Tunjuelo, Usme, Ciudad Bolívar, en ese sector sobre todo, parte de San Cristóbal y todo ese Sumapaz, protegiendo no solo las escorrentías de agua, limpiándolas y tratando de que vuelvan a su estado natural, sino protegiendo también



el colchón de agua, ese nivel freático que existe ahí, que es el agua del futuro para nuestras generaciones. Eso es básicamente lo que hacemos. La ecópolis refrendada desde el respeto y la valoración del agua. (Entrevista con Jaime Herrón, 2011)

Por su parte, desde el proceso organizativo Agrópolis se define el modelo de ciudad Agrópolis de la siguiente manera:

La propuesta de territorio que trabajó Asamblea Sur y que venimos ahora gestionando con más fuerza es Agrópolis. Agrópolis como ese elemento articulador, como ese arquetipo de territorio, que nos va a permitir entonces ir construyendo socialmente el territorio que queremos. Si, a través de las reivindicaciones y por una metodología que hemos venido probando, que hemos venido construyendo, que es la interpretación social y apropiación territorial. (Entrevista con Javier Reyes, 2012)

La Agrópolis como construcción social tendrá que llevar, por ejemplo, a que se funden nuevas ciudades. A que el centro de la capital de Colombia y el centro social económico y político no sea Bogotá. Hemos hablado, incluso, de que la capital de

Colombia se pase a otro lugar, se construya una nueva ciudad. Que haya una política de poblamiento en Colombia que permita estos cambios. Que esa ciudad del siglo XXI desde un enfoque agropolitano deberá reformar profundamente el tipo de vivienda, el tipo de instituciones. No es posible que municipios de menos pobladores tengan muchos más recursos que las localidades del sur de Bogotá que tienen unos recursos mínimos. Bogotá debe cambiar su estatuto orgánico. Bogotá debe hacer una gran reforma, llamémosla, urbana. Donde tienda, primero, a desconcentrar las zonas “marginales”, digamos. Se debe modernizar la ciudad sobre los grandes ejes de movilidad. Donde se construyan sendas unidades habitacionales, donde se aproveche el espacio hacia arriba, sobre todo. Y poder ahí, entonces, llevar población de zonas de riesgo a zonas más consolidadas económicas, en todas sus dimensiones. Y detener la expansión de la ciudad a través de modelos de ocupación en la región o mejor hacia los Llanos Orientales, que es la gran apuesta, digamos, del siglo XXI en Colombia. Es aprovechar esa zona que hasta el momento no ha sido aprovechada. (Entrevista con Javier Reyes, 2012).

5. Conclusiones

Es claro que Asamblea Sur y Agrópolis como procesos organizativos de los habitantes del sur de Bogotá ejemplifican los aportes que puede hacer una comunidad organizada a la

gestión ambiental urbana, con procesos de gestión ambiental y de acción colectiva. Los problemas que gestionan se presentan en forma paralela e interdependiente con problemas





derivados de las fallas en el ordenamiento del territorio, vinculados con el modelo de desarrollo urbanístico que se ha venido implementando sobre la cuenca del río Tunjuelito, el cual se hizo sin tener en cuenta clases de suelos, usos y aprovechamientos ni referentes de gestión para su desarrollo y ordenamiento. Así es como estas experiencias organizativas permiten ampliar la mirada tradicional de la planeación urbana como proceso que debe ser dejado en manos de técnicos, sin que intervenga la comunidad, para pasar a formas de cogestión responsable y participativa del territorio, involucrando a los actores sociales más relevantes: los habitantes de la ciudad.

Como resultado del trabajo llevado a cabo por estas organizaciones, se vienen haciendo aportes al ordenamiento del territorio, ya que muchos de los barrios que se encuentran en el borde sur de la ciudad, y específicamente aquellos ubicados sobre el territorio Tunjuelo, no necesariamente responden a Unidades de Acción Urbanística (UAU), sino que, por la época en que se formaron — cuando no existía la normativa actual sobre gestión del suelo urbano en el ordenamiento territorial—, el proceso de urbanización se hizo de forma espontánea, respondiendo más a una lógica de desarrollo predio a predio, en el que el trazado de las vías, los desarrollos, el “manzaneó” y distribución de espacios públicos se configuraron siguiendo el perímetro particular de los predios.

Este modelo de desarrollo urbano generó una serie de problemas que afectaron la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de cerca de ocho localidades del sur de Bogotá, quienes hacen parte del área de influencia de la cuenca del río Tunjuelito. Estas localidades son Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Tunjuelito, Bosa y Kennedy.

Como se vio a lo largo del capítulo, los problemas sociales y ambientales que se presentan en los territorios ambientales de la sabana de Bogotá se retroalimentan mutuamente, llegando a generar un efecto bola de nieve, que tiende a intensificarse en periodos de lluvias y, recientemente, se ve agravado frente a fenómenos climáticos como El Niño y La Niña, así como frente al cambio climático global y su efectos sobre la sabana de Bogotá y la cuenca del río Tunjuelito en particular. Se trata de un proceso de interacción sistémica entre los distintos factores constituyentes de la realidad metropolitana.

Las diversas formas en que los habitantes de la sabana han interactuado históricamente con el territorio del río Tunjuelo se manifiestan actualmente en una problemática ambiental compleja, que es percibida de forma diferencial por parte de los distintos actores sociales que, de una u otra manera, tienen que ver con la cuenca. Una mirada tienen los vecinos de los barrios y otra mirada tienen los empresarios de la minería, los dueños de las compañías cementeras,



los propietarios de las curtiembres o los administradores del relleno sanitario. Es un fenómeno social complejo, que exige nuevas miradas y enfoques acordes con esa realidad.

De esta manera, los procesos organizativos Asamblea Sur y Agrópolis han venido construyendo miradas alternativas para interpretar la problemática ambiental urbana y ofrecer soluciones que no necesariamente se contemplan dentro de los instrumentos típicos de la gestión urbana, pero que deberían empezar a tenerse en cuenta. Con el transcurrir del tiempo, los procesos organizativos analizados vienen actuando desde el nivel local con cada vez mayor incidencia en el nivel distrital y con una mirada que desborda, no solo la división político-administrativa del Distrito en localidades y Unidades de Planeación Zonal (UPZ), sino que han venido generando nuevas formas de interlocución y de actuación pública, privada y mixta, incluso mecanismos creativos de articulación entre los barrios, las JAC, las asociaciones de juntas y los territorios ambientales, entendidos más desde una óptica de cuenca hidrogeográfica, de territorio y de región, que genera un proceso de construcción de política pública desde abajo y con las comunidades afectadas.

La perspectiva de la problemática ambiental urbana desde los procesos organizativos populares enriquece la visión de la ciudad no solo de los “actores institucionales” y los medios de comunicación, sino de los políticos locales y distritales y de la academia,

quienes ocasionalmente acuden a los líderes organizados para llamarlos a hacer parte de los procesos de planeación local y distrital, en procesos tales como la planeación del POT y de los POMCA.

Los análisis y las propuestas surgidas de los procesos organizativos analizados en este capítulo tienen una visión integral y holística de la ciudad que permiten ampliar el marco de entendimiento de fenómenos, como las inundaciones o los problemas del relleno sanitario, y establece una conexión con una problemática ambiental estructural más amplia, derivada de la ausencia de un ordenamiento ambiental del territorio o de las lógicas de modelos de desarrollo que no atienden a las realidades locales.

Ante un conjunto de actores institucionales que no alcanzan a comprender la complejidad de los problemas del territorio, los procesos organizativos Asamblea Sur y Agrópolis se han venido organizando de forma cada vez más capacitada y cualificada. Muchos de sus miembros son profesionales que han venido tejiendo un trabajo en red, a lo largo de la cuenca del río Tunjuelo, articulando organizaciones de base, JAC, comités barriales, grupos culturales y juveniles, que se organizan no solo como grupos de base, sino en asambleas y mesas de trabajo que cumplen un papel articulador de intereses y demandas sociales ante la institucionalidad, generadoras de organizaciones de segundo y tercer nivel, que a veces complementan la labor del Estado, que





otras veces confrontan las prácticas institucionales, pero que siempre enriquecen la mirada sobre el territorio.

Estas acciones colectivas en red reúnen la experiencia y articulan las trayectorias de diversas organizaciones. Su trabajo consiste en pensar y gestionar análisis y propuestas de solución desde el sur de la ciudad. La red social actúa como un actor social que genera demandas conjuntas ante el Estado. Se trata de organizaciones ciudadanas, ONG, asociaciones, redes y movimientos ambientales urbanos que actúan como un todo. Un ejemplo de estos procesos organizativos articulados se puede encontrar en Asamblea Sur y en Agrópolis, que no solo han generado diagnósticos de la situación ambiental, sino que han desarrollado metodologías de análisis, de intervención social y de construcción social del territorio que retan las metodologías institucionales.

Estas metodologías se han venido validando con el tiempo y han contribuido a la gestión participativa de los recursos, aportando el saber de las comunidades, posibilitando el diálogo de saberes y representando

el interés público en diferentes escenarios de participación y de gestión.

Procesos sociales como Asamblea Sur y Agrópolis son la expresión de una comunidad organizada que vive, piensa y gestiona el territorio sur de la ciudad, con ideas que surgen de las comunidades, metodologías de investigación y gestión apropiadas, pero, sobre todo, con propuestas y modelos alternativos de desarrollo para una ciudad y un territorio que coadyuvan a construir.

Asamblea Sur y Agrópolis han contribuido al fortalecimiento de la apropiación territorial y de la participación de las organizaciones sociales en la planeación y el reordenamiento integral del territorio, aportando a la construcción de las políticas públicas de poblamiento y al desarrollo de territorios urbano-rurales bajo nuevos conceptos e imaginarios de ciudad, tales como la ecópolis y la agrópolis.

Con estos procesos organizativos, se generan espacios de participación efectiva de las comunidades en la construcción de modelos alternativos de ciudad y de planteamientos de políticas públicas con visión integral de región.

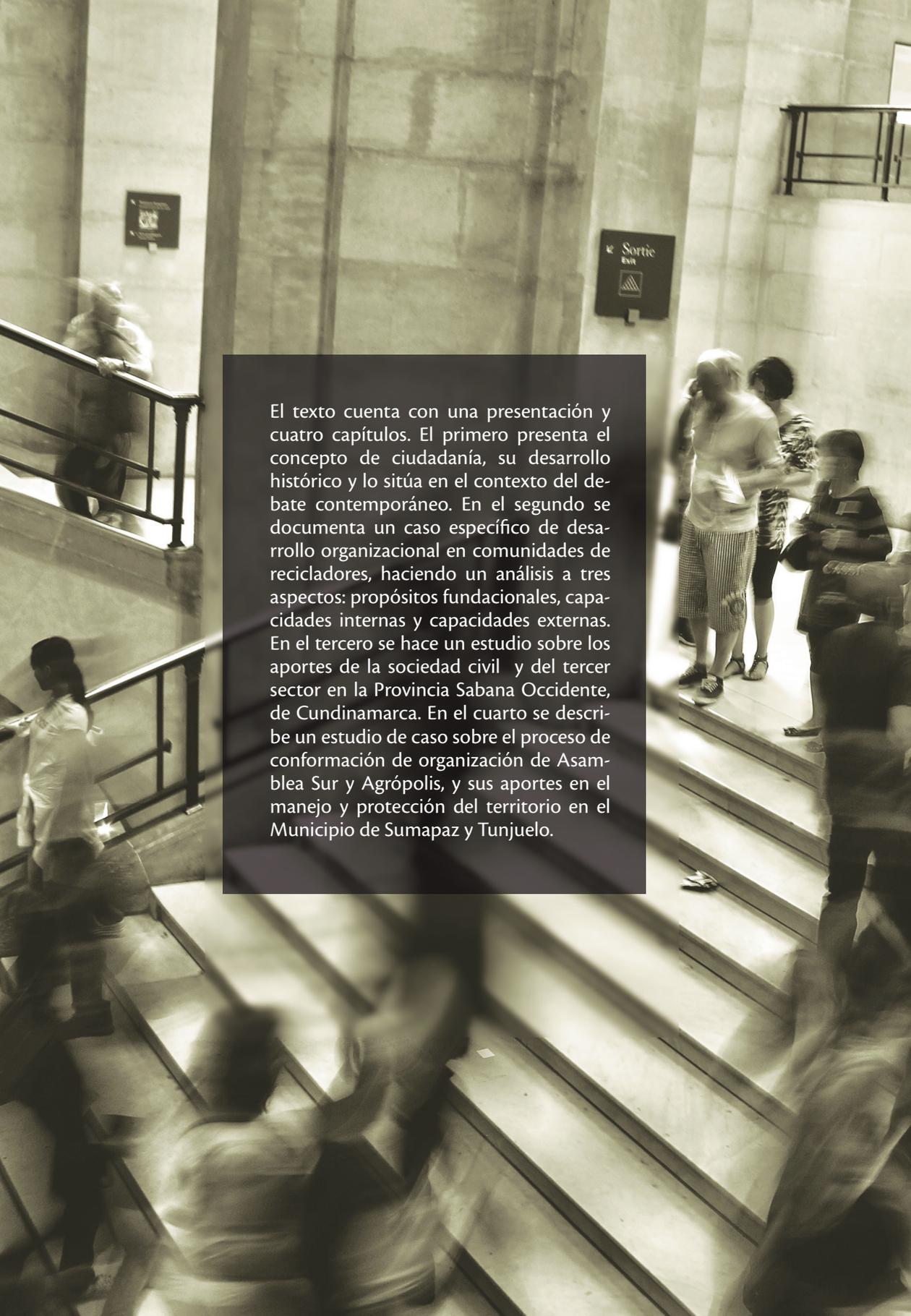
6. REFERENCIAS

- Bogotá, Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación (2004). *Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá*. D. C. Bogotá.
- Briceño, R. (2011). *Parque ecológico Entrenubes de Bogotá: ¿un espacio público para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del sur de la ciudad?* Bogotá.
- Camargo, G. (2008). *Ciudad ecosistema: introducción a la ecología urbana*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia/Alcaldía Mayor de Bogotá.
- DAMA (2000). *Historia de los humedales de Bogotá: con énfasis en cinco de ellos*. Bogotá: DAMA.
- EAAB (2008). *Calidad del sistema hídrico de Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- El Tiempo* (2012, junio). Alerta roja por ola invernal. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1308041>
- Fernández, R. (1997). *Teoría y metodología de la gestión ambiental del desarrollo urbano*. Mar de Plata: Universidad Nacional de Mar de Plata/Centro de Investigaciones Ambientales.
- Hernández, A. y Florez, J. (2011). *Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales ambientales en Bogotá: 1991-2010*. Madrid: Fundación Carolina.
- Jaramillo, S. (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalías. En M. O. Smolka y F. Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano* (pp. 71-98). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Morales Schechinger, C. (1989). El debate por las reformas del suelo urbano en América Latina. En *Foro sobre Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 en Colombia*. Bogotá. Recuperado de http://institutedeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Debate_Reformas_Suelo-Morales_Carlos-2003.pdf





- Osorio, J. A. (2007). *El río Tunjuelo en la historia de Bogotá, 1900-1990*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.
- Torres, A. (2002). Las lógicas de la acción colectiva: aportes para ampliar la comprensión de la acción colectiva. *Cuadernos de Sociología*, 36, 33-62.
- Zambrano, F. (2000). *Bogotá y su región*. Bogotá: CAR.
- Zambrano, F. (2004). *Historia de la localidad de Tunjuelito*. Bogotá: Guadalupe.
- Zambrano, F. (2008). *Transformación histórica de Bogotá. En Bogotá futura: propuestas sectoriales. Informe de Desarrollo Humano 2008*. PNUD.



El texto cuenta con una presentación y cuatro capítulos. El primero presenta el concepto de ciudadanía, su desarrollo histórico y lo sitúa en el contexto del debate contemporáneo. En el segundo se documenta un caso específico de desarrollo organizacional en comunidades de recicladores, haciendo un análisis a tres aspectos: propósitos fundacionales, capacidades internas y capacidades externas. En el tercero se hace un estudio sobre los aportes de la sociedad civil y del tercer sector en la Provincia Sabana Occidente, de Cundinamarca. En el cuarto se describe un estudio de caso sobre el proceso de conformación de organización de Asamblea Sur y Agrópolis, y sus aportes en el manejo y protección del territorio en el Municipio de Sumapaz y Tunjuelo.