

# Editorial

.....

## Editorial

---

El número XXI de *Artificios* es un dossier temático sobre *gobernanza*, compuesto por dos artículos que abordan diversas vicisitudes en el ejercicio del poder (en diferentes niveles y direcciones) en la hoy República de Colombia, en temporalidades y con actores distintos. Antes de referirme a los trabajos, estimo conveniente hacer una breve acotación del concepto *gobernanza*, con el fin de abrir una discusión sobre su uso como categoría de análisis en trabajos historiográficos.

Desde el punto de vista de la teoría política contemporánea, la *gobernanza* es entendida como los “mecanismos y estrategias de coordinación de cara a la interdependencia recíproca compleja entre agentes, organizaciones y sistemas funcionales operativamente autónomos”<sup>1</sup>. Bob Jessop resalta que el concepto de *gobernanza* ofrece una visión mucho más amplia y completa para analizar relaciones de poder que no necesariamente implican o están enmarcadas en el ejercicio de una función pública, pero sí tienen efectos en los actos de gobierno. El autor afirma que la gobernanza agrupa tres formas de coordinación que son: *mando*, *intercambio* y *red*.

El *mando* hace referencia a la manera como un aparato burocrático, en el marco de una relación jerárquica vertical, dirige un grupo humano. Desde este punto de vista, la gestión del gobierno es medida por la eficacia de las políticas públicas y actos administrativos dirigidos al cumplimiento de metas colectivas y el sostenimiento de la legitimidad institucional. De esa manera, la habilidad para identificar necesidades y plantear objetivos es el punto de partida para medir qué tan eficaz es un gobierno y valorar los fallos que ocurran, tomando como marco de referencia el ordenamiento jurídico vigente<sup>2</sup>.

El *intercambio* alude a la presencia de “interacciones articuladas de manera despersonalizada”. El profesor Julio Quiñones señala que el ejemplo más claro de ese tipo de articulación es el mercado que, al menos en apariencia, es auto-suficiente y capaz de incidir en otras esferas de la vida social. Quiñones sostiene que esa autonomía absoluta es un sofisma, debido a que en el seno del mercado está la mano de obra, la cual tiene la facultad de distorsionar esas pautas auto-gubernativas. Siguiendo esa línea argumentativa, los fallos en el intercambio son

---

1 Bob Jessop, *El futuro del Estado capitalista* (Madrid: Catarata, 2008), 59-60.

2 Julio Quiñones Páez, “La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno”, *Estudios Políticos* 56 (2019): 22. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a02.

justamente las acciones antisistémicas que los individuos realizan cuando no hay un equilibrio entre las necesidades y la asignación de recursos<sup>3</sup>.

La gobernanza en red remite a un diálogo entre los mercados y los aparatos burocráticos (gobiernos jerárquicos), en donde lo público y lo privado se articulan, involucrando a un sector más amplio de la sociedad. Con base en lo anterior, las relaciones de poder no son simétricas, como tampoco lo es la distribución equitativa de beneficios, situación que no necesariamente implica un fallo. Las dificultades se presentan cuando, dentro de esas relaciones asimétricas, sectores minoritarios que carecen de legitimidad toman decisiones que afectan a toda la colectividad<sup>4</sup>.

Los artículos del dossier utilizan como categoría de análisis algunas de las formas de coordinación antes mencionadas. En el caso de “Los “rectores policías” y el repensar de la alma mater: violencia y movilización social en la Universidad de Antioquia en la década de 1970”, los autores afirman, de manera general, que durante el siglo XX en Colombia no fue posible la transformación de las estructuras tradicionales de propiedad y la inclusión de sectores más amplios de la población en las dinámicas de gobernanza nacional. Según ellos, esa situación provocó que en ese periodo se dieran múltiples movilizaciones y protestas con una amplia participación de actores sociales. Sostienen que durante el *Frente Nacional* se formularon soluciones exclusivamente políticas a un problema mucho más grande que no involucró únicamente las dirigencias de los partidos conservador y liberal.

Señalan que para sectores como el educativo fue nugatoria cualquier posibilidad de participación en política y con ello, la esperanza de reformarlo. Como consecuencia, al interior de las instituciones educativas se conformaron diversos grupos con ideologías revolucionarias y reformistas que buscaron implementar mecanismos de autogobierno, con el fin de establecer una autonomía frente al gobierno central. Es así como surgen espacios de reunión y concertación que posteriormente se manifestarían en huelgas. De esa manera los enfrentamientos entre el gobierno y el sector educativo se volvieron sistemáticos durante esa década.

Los autores, por un lado, describen cómo las directivas de la Universidad de Antioquia implementaron medidas antiprotesta, fundamentadas en el ordenamiento jurídico vigente para ese momento. Es así como en el seno de la comunidad educativa surge el apelativo “rectores policías”, quienes tenían competencia para tomar decisiones académicas y disciplinarias contra los estudiantes que

3 *Ibid.*, 24

4 *Ibid.*, 24.

participaran en protestas. Por el otro, dan cuenta de la aparición de una “deriva institucional colectiva” al interior de la universidad, como consecuencia de la incapacidad de los consejos universitarios y el movimiento estudiantil para controlar el radicalismo y los actos de violencia en el marco de las protestas, lo cual dificultó cualquier progreso en su lucha. Pese a esa dificultad, a mediados de la década el movimiento logró que se duplicaran los cupos y la ampliación de la planta profesoral. No obstante, la universidad entró en déficit presupuestal, generando así más protestas.

El artículo “Indígenas, tierras y república: división de las tierras de resguardo en la provincia de Bogotá, 1810-1860” aborda la problemática surgida con las tierras comunitarias de los indígenas, organizados en resguardos, las cuales entraron en la agenda del naciente gobierno republicano, generando conflictos y disputas en torno a esos territorios. La controversia durante la primera mitad del siglo XIX giró en torno a la parcelación, privatización y comercialización de esos predios, lo que necesariamente implicó la disolución de los resguardos. El autor resalta que su análisis no está restringido a las políticas implementadas por los gobiernos de turno, sino todo lo contrario, involucra a distintos actores regionales y locales.

El autor en su trabajo presenta la problemática surgida con la fundación de las nuevas repúblicas liberales, en las que la categoría ciudadano debía cobijar a toda la población. En el caso de la hoy República de Colombia, en la segunda década del siglo XIX el 20% de la población era indígena, la cual, bajo los ideales y doctrinas del estado liberal de derecho, necesariamente debía ser reconocida como parte de esa ciudadanía que, ideológicamente, reñía con la estructura de la sociedad de castas colonial. Más complejo era definir quién era indígena, para así establecer si tenía derecho a esas tierras de resguardo. En el artículo se explica cómo la problemática planteada no sólo versaba sobre el reconocimiento de derechos políticos, sino también la adecuación del sistema tributario y las normas de derecho civil que regulan la propiedad privada, para ajustarlas a la nueva realidad de las tierras de resguardo.

El autor señala que hasta 1850 los gobiernos mantuvieron una postura paternalista y proteccionista frente a los resguardos, inicialmente previniendo que estos fueran enajenados o usurpados por terceros y, posteriormente, promulgando leyes que reconocían la ciudadanía y propiedad sobre esos territorios a los indígenas, con una particularidad, estos serían divididos y adjudicados de manera “equitativa”. Más adelante se prohibió la negociación de los predios por cierto tiempo, para así evitar que los indígenas se empobrecieran y quedaran a merced de los grandes terratenientes.

Expone que ese marco jurídico trajo numerosos problemas, tales como la repartición inequitativa y acaparamiento de las tierras. En ese proceso los representantes (indígenas) de los cabildos sacaron provecho de la posición que ostentaban dentro de las comunidades y las atribuciones que la reglamentación les otorgó, consiguiendo así la asignación de las mejores tierras, en detrimento de la anhelada equidad. Esas problemáticas se convirtieron en obstáculos que retrasaron el proceso de repartición, permitiendo que bajo figuras legales poco ortodoxas (por el objeto), ciudadanos no indígenas terminaran apropiándose y explotando las tierras de los resguardos.

Para cerrar, trabajos académicos como “La Gobernanza de los Puertos Atlánticos (siglos XIV - XX)”, dirigido por Amelia Polónia y Ana María Rivera Medina, también han tenido como marco teórico los postulados de la *gobernanza*. En ese volumen, compuesto por dieciséis artículos y trabajado por varios autores, se realizó un análisis sobre la articulación de los puertos atlánticos europeos, africanos y latinoamericanos, tomando como punto de partida la siguiente definición.

La gobernanza se refiere al proceso en el que ciertos elementos de la sociedad ejercen poder y autoridad, e influyen y promulgan normas y decisiones sobre la vida pública, así como sobre el desarrollo económico y social. La noción de gobernanza es más amplia que la de gobierno. Gobernanza supone interacción entre las instituciones formales y las de la sociedad civil<sup>5</sup>.

La investigación dirigida por las profesoras Polonia y Rivera resulta interesante debido a que, en la temporalidad mencionada, se abordan dos sistemas políticos diferentes como lo son: el absolutismo y el estado liberal; utilizando como categoría de análisis un concepto construido en la segunda mitad del siglo XX para el estudio de estados liberales contemporáneos regidos por un modelo económico capitalista<sup>6</sup>. No obstante, profesores como Paolo Vignolo (Universidad Nacional de Colombia) defienden la idea de la existencia de un protocapitalismo durante

5 Ana Polonia y Ana Rivera Medina, presentación a *La gobernanza de los puertos atlánticos, siglos xiv-xx: Políticas y estructuras portuarias* (Madrid: Casa de Velázquez, 2016), <http://books.openedition.org/cvz/204>.

6 Verónica Marín-Fuentes y Armando Alcántara-Santuario, "Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina" *Revista Iberoamericana de Educación Superior* IV, núm. 10 (2013):93-112. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=299128588009>

los siglos XIV y XV, en plena vigencia del feudalismo, lo cual abriría la puerta al uso del concepto *gobernanza* a otros marcos temporales. La discusión queda abierta.

**Álvaro Andrés Leño Ramírez**  
**Editor**