

“Este proceso ha sido de piel, no ha sido de escritorio”: itinerario del documento de la política pública CaliAfro

Sandra Patricia Martínez B¹.

Recibido: 7 de septiembre de 2020/ Aceptado: 2 de marzo de 2021

Resumen. En este artículo me propongo analizar el proceso de construcción del documento de la política pública para los afrodescendientes que residen en la ciudad de Cali, Colombia. A partir de la reconstrucción de los distintos momentos que pautaron este proceso (ensamblaje, desplazamiento de significados y discusión), intento resolver interrogantes como los siguientes: ¿Quiénes intervinieron en la elaboración del documento? ¿Qué papel jugaron los saberes expertos en ello? ¿Cómo se tomaron las decisiones de qué incluir y qué dejar por fuera? ¿Qué argumentos e intereses lograron imponerse? Para abordar estas preguntas, me apoyo en algunos autores que han abogado por la consideración de los documentos como un objeto etnográfico, así como en los aportes de la Teoría del Actor-Red para entender el papel que estos juegan en la producción de lo social.

Palabras clave: documento, carrera de los documentos, políticas públicas, afrodescendientes, Cali, Colombia.

[en] “This Process has been a Skin Job, not a Desk Job”: Itinerary of the CaliAfro Public Policy Document

Abstract. In this article, I propose to analyze the making of the public policy document for Afro-descendants residing in the city of Cali, Colombia. Based on the reconstruction of the different moments that guided this process (assembly, displacement of meanings, and discussion), I try to resolve questions such as the following: Who participated in the elaboration of the document? What role did the experts play in it? How were decisions made about what to include and what to leave out? What arguments and interests were imposed? To address these questions, I rely on some authors who have advocated the consideration of documents as an ethnographic object, as well as on the contributions of the Actor-network-theory to understand the role that they play in the production of the social.

Keywords: document, career of documents, public policies, Afro-descendants, Cali, Colombia.

Sumario. 1. Introducción. 2. El ensamblaje del documento. 3. Desplazamiento de significados. 4. La discusión del documento. 5. Discusión final. 6. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Martínez B., S. P. (2021). “Este proceso ha sido de piel, no ha sido de escritorio”: itinerario del documento de la política pública CaliAfro, en *Revista de Antropología Social* 30(1), 69-82.

1. Introducción

Yo creo que hoy este Concejo, acompañado de la Administración, estamos haciendo historia ¿y por qué se los digo? Porque ustedes hoy en Cali son casi un millón de afros en la ciudad, y ustedes, no porque hoy lo estemos haciendo, se merecen, tienen el derecho, y yo creo que todas las administraciones de aquí para adelante, los tienen que tener en cuenta, yo les quiero decir a ustedes que me enorgullezco de haber vinculado a mi Administración más de diez directores importantes en la Administración (...) les puedo decir a ustedes con orgullo que esta Administración no tuvo a los afros solo para que manejaran la Feria o el Petronio², ustedes tienen gente preparada para hacer parte de

la Administración. Yo les quiero decir con mucha emoción que esta política afro es hoy una realidad, que todos los días se tendrá que mejorar (...), y yo creo que toda la política afro lo que tiene que tender es a mejorar todos los días, ustedes tienen que progresar, ustedes tienen que tener mejor calidad de vida, ustedes tienen que tener representación, ustedes tienen que sentirse orgullosos de lo que son. Así como hoy estamos aprobando (...) o ustedes están aprobando, y es una deuda que Cali tendrá con ustedes, los quiero felicitar (...) No estamos hablando paja ni estamos haciendo demagogia, la política afro la estoy aplicando día a día, desde el día que me posicioné en la Alcaldía.

Ataviado con un gorro kufi de origen africano, el ex mandatario de Cali, Maurice Armitage, pronunciaba es-

¹ Universidad del Valle (Colombia)

sandra.p.martinez@correounivalle.edu.co

² Se refiere a la Feria de Cali y al Festival de Música del Pacífico Petronio Álvarez, celebrados cada año en la ciudad de Cali. En el primero se dan cita orquestas nacionales e internacionales que representan los ritmos tropicales bailables, especialmente la salsa, mientras que el segundo consiste en un tributo a las expresiones culturales de la gente del Pacífico.

tas palabras en la sesión del Concejo Municipal del 9 de mayo de 2019, en la que se sancionó el Acuerdo 0459 “Por el cual se adopta la Política Pública afrocolombiana, negra, palenquera y raizal de Santiago de Cali– CaliAfro”. Pese a haber sido aprobada por una absoluta mayoría –20 de los 21 concejales votaron a favor de ella–, esta política ha tenido que recorrer un largo y accidentado camino que se remonta, al menos, al año 2005, en el que se realizó la primera caracterización de las organizaciones afrodescendientes de la ciudad. Dos años más tarde, se crearía la Mesa Central de Concertación de la Política Pública de la Población Afrocolombiana –en adelante, la Mesa–³ como mecanismo de interlocución entre estas organizaciones, la Administración Municipal y las entidades descentralizadas (Concejo Municipal de Santiago de Cali, 2007), y en 2008, se fijarían los criterios para la formulación e implementación de la política (Concejo Municipal de Santiago de Cali, 2008). A partir de ese año, las distintas administraciones de Cali han incluido en sus planes de desarrollo, programas con los que se busca favorecer la inclusión social, económica y política de estas poblaciones, así como ampliar los espacios de participación en la toma de decisiones que las afectan.

Entre 2016 y 2019, participé en las reuniones de la Mesa Central de Concertación en calidad de delegada de la institución educativa en la que trabajo. Me vinculé a este espacio en un momento coyuntural en el que, por razones jurídicas, era necesario renovar los representantes de las comunidades que componían la Mesa, lo que se produjo a finales de ese año en medio de las fuertes tensiones que describí en un trabajo anterior (Martínez, 2019). Pese a las expectativas que se generaron con la elección de los nuevos delegados comunitarios a la Mesa, por cuanto se esperaba que con este relevo en la representación se dinamizara el proceso conducente a la aprobación de la política, los dos años siguientes a la elección no se avanzó mucho en esta dirección, lo que se vio reflejado en el bajo número de reuniones de este organismo que tuvieron lugar en dicho periodo. A finales de 2018, se produjo el nombramiento de una nueva funcionaria en la dirección de la Secretaría de Bienestar Social –en adelante, la Secretaría–, dependencia encargada de la secretaría técnica de la Mesa. Con el firme propósito de lograr la aprobación de la política antes de que culminara el periodo de gobierno del alcalde, la nueva directora se dio a la tarea de reactivar el ciclo de reuniones de la Mesa, así como de liderar el cabildeo con los integrantes del Concejo Municipal de Cali, gestiones que darían sus frutos en la sesión con la que inicié esta exposición.

Siguiendo la senda trazada por los autores que han abogado por la consideración de los documentos como un objeto etnográfico (Riles, 2006; Kafka, 2009; Hull, 2012; Lowenkron y Ferreira, 2014), en este artículo me propongo analizar el proceso de construcción del acuer-

do mediante el cual se adoptó la política pública para los afrodescendientes que residen en la ciudad de Cali. Tomar este camino supone apartarse de la manera convencional en que nos aproximamos a los documentos desde las ciencias sociales, en la que hacemos uso de ellos como fuentes de información o como textos a ser leídos e interpretados, para asumirlos, en cambio, como objetos de análisis en su propio derecho. Parafraseando a Kafka (2009), de lo que se trata es de aprender a mirar *en* los documentos y no solo *a través* de ellos.

Al hilo de lo anterior, el interés de este trabajo no descansa en el documento de la política pública visto como un producto acabado, sino más bien en el proceso mismo de su elaboración, lo que implica tratar de resolver interrogantes como los siguientes: ¿Quiénes intervinieron en la elaboración del documento? ¿Qué papel jugaron los saberes expertos en su elaboración? ¿Cómo se tomaron las decisiones de qué incluir y qué dejar por fuera? ¿Qué argumentos lograron imponerse? ¿Qué momentos pueden identificarse en el proceso de construcción del documento? Para abordar estas preguntas, me apoyaré en la noción de “carrera de los documentos” acuñada por Harper (1998) en su etnografía del Fondo Monetario Internacional, en la que el autor se propone analizar la vida organizacional del Fondo a través del seguimiento a las diferentes etapas y locaciones de la documentación que allí se produce⁴. Según Harper (1998), un mismo documento puede ser visto con propósitos distintos, y en esa medida, entraña diversos tipos de cursos de acción social dependiendo de la etapa que haya alcanzado en su carrera. Como los seres humanos, los documentos tienen un nacimiento, una vida y una muerte; son reunidos, elaborados, revisados, puestos en circulación, utilizados, archivados y, finalmente, olvidados.

A diferencia del sociólogo británico, cuyo propósito era dilucidar la organización interna de una institución a partir de la trayectoria de sus documentos, en este trabajo me interesa seguir el itinerario recorrido por el documento de la política pública no solo en el seno de la Secretaría, que es la entidad donde se gestó, sino también en los diferentes escenarios en los que circuló hasta su aprobación. Para ello, estructuraré la exposición en tres momentos a partir de los cuales intento reconstruir las diferentes etapas del documento. Un primer momento de “ensamblaje”, que va desde la realización del estudio técnico en el que se basaría la redacción del proyecto de acuerdo, hasta su certificación por parte de las distintas instancias internas de la Secretaría; un segundo momento de “desplazamiento de significados”, en el que los funcionarios a cargo del tema en la Secretaría pusieron a circular el proyecto de acuerdo entre un público más amplio, con el propósito de que los representantes de las comunidades e instituciones concernidos se “apropiaran” del mismo; y un tercer momento de “discusión” convocado por el Concejo Municipal como parte del proceso de participación ciudadana que debe surtir de

³ A finales de 2019, se derogó el decreto con el que se había creado la Mesa Central de Concertación y se instauró el Consejo Territorial de Participación y Concertación de Comunidades Afrocolombianas, Negras, Palenqueras y Raizales de Santiago de Cali –Consejo Territorial CaliAfro, que asumió las funciones que venía desempeñando la Mesa.

⁴ En *The Making of Law: an Ethnographic of the Conseil D’Etat*, Latour (2010) efectúa un trabajo similar al seguir la ruta recorrida por el archivo en las diferentes instancias que hacen parte del Consejo de Estado francés.

manera previa a la aprobación de los proyectos de acuerdo que llegan a esta Corporación.

Como señalé antes, durante cuatro años formé parte de la Mesa, lo que me permitió realizar observación participante en los diferentes espacios en los que se ha abordado la política, interactuar de cerca con los delegados comunitarios e institucionales que concurren en estos escenarios y sostener entrevistas con algunos de ellos. También pude acceder a las diferentes versiones del documento que circularon entre los integrantes de la Mesa previamente a su sanción definitiva, así como a las grabaciones de las sesiones del Concejo en las que se discutió el proyecto de acuerdo, efectuadas por la oficina de comunicaciones de dicha Corporación.

2. El “ensamblaje” del documento

La creciente atención que ha recibido el estudio de los documentos como objetos de análisis en sí mismos no podría entenderse sin considerar el legado de la Teoría del Actor-Red (TAR), uno de cuyos exponentes más destacados es Bruno Latour. Interesada en restaurar la capacidad de agencia de las entidades no-humanas en la producción de lo social, dicha perspectiva propone considerar el papel que estas pueden llegar a jugar como mediadoras, esto es, como entidades que “transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que se supone que deben transportar” (Latour, 2008: 63). Dentro de la amplia diversidad de mediadores no-humanos existentes, Callon (2001) identifica tres categorías: las inscripciones literarias de todo tipo, los artefactos técnicos y el dinero en cualquiera de sus formas.

En palabras de Latour, las inscripciones consisten en “todo tipo de transformaciones a través de las cuales una entidad se materializa en un signo, en un archivo, en un documento, en un trozo de papel, en una huella” (Latour, 2001: 365). Aparte de posibilitar este desplazamiento entre cosas y signos, las inscripciones tienen la virtud de conectar distintos lugares en el tiempo y en el espacio, permitiendo obtener una mirada sinóptica al reunir objetos situados en lugares distantes y eventos acaecidos en momentos distintos. Otra de sus principales características es la de ser móviles inmutables, un rasgo que puede apreciarse claramente en el caso de los documentos. Son móviles porque pueden reproducirse en cientos de copias a un bajo costo; además, pueden transportarse y ponerse en circulación fácilmente. Son inmutables porque las copias que se hacen de ellos son idénticas, lo que garantiza que estos conserven cierto grado de fijeza. En conjunto, estos rasgos permiten que las inscripciones superpongan y combinen imágenes y textos de orígenes y escalas distintas, surgiendo con ello, fenómenos completamente nuevos (Latour, 1998).

En un sentido importante, el documento de la política pública CaliAfro puede verse como el resultado de los procesos de superposición y combinación descritos por Latour, que funcionan a la manera de un ensamblaje de piezas que se agregan, se quitan o se reemplazan por otras dependiendo del momento particular de su carrera. Es por ello que he decidido denominar a esta primera

etapa como una de ensamblaje, pues en ella se produjeron distintas versiones del documento que a cada paso se transfiguraba, pero al mismo tiempo conservaba parte de su contenido y de las huellas inscritas en él. Teniendo como telón de fondo los antecedentes normativos reseñados en la introducción de este artículo, se puede situar el inicio de la construcción del documento de la política en 2015⁵, año en el que la Administración Municipal, por intermedio de la Secretaría y con el auspicio de ACIDI-VOCA, contrató al Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica –Cidse– de la Universidad del Valle para la elaboración de un informe sobre la situación socioeconómica de la población afrodescendiente en Cali.

Ahora bien, la contratación del Cidse para la realización de este informe no fue en modo alguno gratuita. En el contexto regional, este centro de estudios es ampliamente reconocido por sus análisis de la situación socioeconómica del suroccidente colombiano, lo que lo ha posicionado como un referente académico entre los medios de comunicación y los sectores público y privado de la región. Asimismo, algunos investigadores asociados al Centro han alcanzado un importante reconocimiento por sus aportes a la producción de estadísticas étnico-raciales, cuyas metodologías y resultados no solo han servido de insumo para el diseño de políticas públicas en el suroccidente, sino que también se han adoptado en otras regiones del país. Aparte de ello, algunos miembros del Cidse habían sido asesores de la Alcaldía en programas de inclusión de la población afrodescendiente, venían trabajando con ACIDI-VOCA en un proyecto para el fortalecimiento organizativo de esta población y habían participado en la elaboración de la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida de Cali (EECV) 2012-2013.

Como resultado del convenio establecido con la Alcaldía, en 2015 el Cidse entregó la primera versión del informe “CaliAfro 2024. Documento Técnico– Fundamentos de Política Pública. Análisis de la situación sociodemográfica y socioeconómica de la población Afrocolombiana del Municipio de Santiago de Cali”, que es aludido por los funcionarios de la Secretaría como el “documento técnico”. Cuenta con una extensión de 75 páginas que tienen en su encabezado el escudo de la Alcaldía de Cali y está compuesto por una presentación y una justificación, cinco capítulos, bibliografía y siete anexos estadísticos. Las fuentes principales de información fueron el Censo General de 2005 y la EECV 2012-2013, aplicada por el Ministerio del Trabajo en las 22 comunas y en la zona rural de Cali. Según los autores del informe, la representatividad estadística de la EECV garantizó la validez externa de sus resultados, por cuanto estos admitieron la comparación de las condiciones de vida de las poblaciones afrodescendientes en relación

⁵ Cabe señalar que en el año 2007 las organizaciones afrocolombianas de la ciudad habían presentado una primera propuesta de acuerdo para la reglamentación de la política pública, sin embargo, esta no fue acogida por la Administración Municipal de turno. Información suministrada por uno de los integrantes del equipo de asuntos afrocolombianos de la Secretaría, en entrevista efectuada en Cali, el 11 de noviembre de 2017.

con las de los demás grupos étnicos que habitan la ciudad.

Aunque no es mi intención analizar el contenido de los documentos que nutrieron el acuerdo de la política pública, voy a permitirme una digresión acerca de un par de aspectos textuales del “documento técnico” que pueden ser provechosos para comprender su naturaleza e intencionalidad. El primero de ellos tiene que ver con el lenguaje en el que está escrito. La argumentación desplegada a todo lo largo del informe gira en torno a la preocupación por demostrar, apoyándose en un sólido análisis estadístico, la vulnerabilidad sociodemográfica de los hogares afrocolombianos, las condiciones de pobreza en las que viven estos hogares, los bajos niveles de acceso y permanencia de sus integrantes en los sistemas educativo, de salud y de pensiones, así como la persistencia de profundas brechas étnico-raciales en el mercado laboral. Además de dar cuenta de esta situación, el tono persuasivo y prescriptivo del informe devela una clara intención de inspirar, animar y ganar apoyo a favor de la política pública. A este respecto, algunos autores (Apthorpe, 1997; Majone, 1997; Mosse, 2005; Agudo, 2015) han señalado que, lejos de ser aspectos accesorios y dispensables, el género y el estilo en el que se expresan las políticas son integrales a ellas, tienen poderosos efectos políticos, al tiempo que reflejan los valores culturales y los sistemas morales de una sociedad. Uno de los integrantes del equipo a cargo de los asuntos afrocolombianos en la Secretaría describió de la siguiente manera el propósito del documento:

El informe final es un documento técnico que lo que hace digamos es sustentar, uno, la presencia de unas condiciones, las brechas social, sociodemográficas y sociales de las que ellos hablan, dónde está la población afro en este caso y en qué condiciones están, toda la zona de distrito, comuna 14, 15, 16, 21, y en qué condiciones están, toda la zona de ladera, algo de Terrón Colorado, y cómo, de manera paradójica, son estas zonas las de mayor vulnerabilidad en Cali y son precisamente en estas zonas donde han hecho históricamente presencia las poblaciones negras y afrodescendientes (...) entendiéndolo que son zonas donde estos niveles de vulnerabilidad y exclusión social ya no están determinados por los bajos niveles de formación académica, porque encontramos gente muy bien formada y laboralmente muy experimentada también, pero que siguen como atrapados allí, en ese círculo de negaciones (Ex contratista de la Secretaría de Bienestar Social, comunicación personal, Cali, 19 de octubre de 2017).

El segundo punto al que quisiera referirme respecto al contenido del “documento técnico” está relacionado con el uso que hace de la estadística como medio privilegiado de argumentación. En lo que toca a este punto, varios autores (Rose y Miller, 1992; Bourdieu, 1994; Rose, 2004; Desrosières, 2004; Lascoumes y Le Gales, 2007; Gupta, 2012; Hansen y Mühlen-Schulte, 2012; Piattoeva, 2015) han puesto de relieve el papel que juegan los números dentro de las tecnologías modernas de gobierno, por cuanto éstos no solo coadyuvan a definir

los dominios a ser gobernados, sino que además están en la base de los programas que buscan hacer efectivo el arte de gobernar. Entre las múltiples maneras en que las tecnologías numéricas contribuyen a este doble propósito, me ocuparé brevemente del vínculo que existe entre las estadísticas y los sistemas de clasificación, por un lado, y del problema de la reducción de la complejidad de la experiencia a una “cifra única”, por el otro.

Con relación al primero de estos aspectos, Hansen y Mühlen-Schulte (2012) plantean que la cuantificación de la población pasa necesariamente por un proceso de clasificación de la misma, que a su vez incide en la creación de nuevas identidades y en la producción de ciertos efectos de verdad acerca de dicha población. En el caso particular del “documento técnico”, resulta interesante observar cómo en la definición de la población afrocolombiana, los autores del informe se basaron en los criterios adoptados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– en el Censo de 2005, que incluyen no solo a los descendientes de la población esclavizada, sino también a las personas que han tenido diferentes grados de mestizaje racial con otros grupos poblacionales. Es así como dentro de los beneficiarios de la política figura un amplio espectro de categorías: afrocolombianos, negros, mulatos, raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y palenqueros de San Basilio de Palenque. Al respecto, el director del equipo de trabajo que elaboró el “documento técnico” afirmó:

El DANE al final lo que hace es que mezcla tanto cuestiones culturales asociadas sobre todo a la lengua, palenqueros y raizales, porque estos tienen lengua propia, vos lo sabés, mete cuestiones de rasgos físicos, negro, mulato, pero también mete cuestiones políticas, o también culturales, cuestiones de ascendencia, que son los afrocolombianos, afrodescendientes, entonces, para el DANE toda esa mezcla efectivamente hace parte de la población afrocolombiana, afrodescendiente. Así lo definió el DANE, y así, digamos, nosotros para no entrar en una discusión muy complicada, pues lo definimos de la misma manera, y así lo hemos venido trabajando, y yo creo que muchos, te estoy diciendo, muchos antropólogos, afrodescendientes, pensadores afrodescendientes están de acuerdo con ella (Director del equipo a cargo de la elaboración del “documento técnico”, comunicación personal, Cali, 31 de julio de 2020).

En lo que tiene que ver con la “cifra única”, Rose (2004) y Hansen y Mühlen-Schulte (2012) coinciden en señalar que la operación de cuantificar permite extraer una cualidad específica de los objetos, para expresarla en un número que se convierte en el indicador por excelencia de una realidad que es de suyo compleja. Con frecuencia, esta cifra adquiere un poder tal, que pareciera cobrar vida propia, con independencia de las instituciones que la crearon. A este respecto, puede señalarse la resonancia que ha tenido el enunciado con el que inicia el “documento técnico”, según el cual “La ciudad de Santiago de Cali se sitúa como la principal concentración de población Afro en Colombia, representando el

26.2% del total de los habitantes de la ciudad” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015: 4). En efecto, este porcentaje ha llegado a convertirse en moneda corriente entre actores tan diversos como académicos, funcionarios, políticos, periodistas y líderes comunitarios quienes, persiguiendo diferentes fines, se apoyan en él para sustentar el peso demográfico de los afrodescendientes en Cali⁶. A este respecto, uno de los dignatarios de la Mesa expresó de manera jocosa: “Todo el mundo se aprendió el discurso ese de que ‘después de Salvador de Bahía somos la ciudad más importante...’, eso todo el mundo se lo sabe de memoria” (Líder afrodescendiente, comunicación personal, Cali, 30 de octubre de 2020).

Después de esta digresión, regreso a la carrera del documento. En 2016 se produjo una nueva versión del informe técnico, en la que aparte de algunas modificaciones menores relacionadas con la actualización de la denominación de la Secretaría y del equipo a cargo, se agregó el llamado “Plan Indicativo”. Guiado por una clara lógica de causa-efecto, en la que la solución de los problemas es asociada a la implementación de ciertas acciones (Mosse, 2005; Long, 2007), este plan se estructuró en torno a cuatro objetivos específicos, cada uno acompañado de un área problemática. Con base en este diagnóstico y en el análisis de los principales indicadores estadísticos relacionados con cada una de las áreas, se plantearon las acciones que debían implementarse en el marco de la política.

Ese mismo año, el coordinador de asuntos afrocolombianos de la Secretaría elaboró la primera propuesta del Proyecto de Acuerdo de la política, que estructuró en dos documentos separados: uno, en el que se desarrollaba en extenso la exposición de motivos, y otro, que además de una versión resumida de la parte motiva, contenía la propuesta de articulado de lo que en ese momento se consideró debía ser un decreto. Por tratarse de un texto que tenía que ser ajustado al lenguaje jurídico, en esta etapa el documento sufrió un cambio sustancial en su presentación, que fue organizada de acuerdo con los elementos que componen un acto administrativo, a saber: sujeto, competencia, voluntad, objeto, motivo, mérito y forma⁷. A la manera de un relojero que con toda delicadeza ensambla las piezas que componen el mecanismo de esa pequeña máquina del tiempo, el funcionario fue seleccionando una a una las piezas que extraería de otros documentos para

proceder a integrarlas y ensamblarlas en un solo texto. Fue así como en esta nueva versión, incluyó apartados del “documento técnico”, algunos en toda su extensión, otros resumidos, así como artículos y definiciones traídos del marco normativo local –decreto 0634 de 2007 y Acuerdo 0234 de 2008–, nacional –Constitución Política, sentencias de la Corte Constitucional y diversas disposiciones legales– e internacional –cumbres, convenciones, protocolos, convenios, pactos y declaratorias–. De este modo, en un solo documento reunió dominios espacial y temporalmente distantes (Latour, 1998), que sirvieron al efecto de presentar una visión sinóptica del problema que se intenta resolver, en este caso la reducción de las brechas socioeconómicas y sociodemográficas entre los afrodescendientes y los demás sectores de la sociedad caleña, así como de las acciones requeridas para hacerlo.

Había mencionado ya que durante los años 2017 y 2018 no hubo avances significativos en la formulación de la política. Este proceso se reanudó a principios de 2019, cuando se puso en circulación una nueva versión tanto de la exposición de motivos como del proyecto de acuerdo. Las variaciones entre estos documentos y los que expuse en el párrafo anterior fueron mínimas y se concentraron básicamente en tres aspectos: supresión de uno de los objetivos específicos; mayor precisión en la definición de las fuentes de financiación de la política, toda vez que para este momento ya se había logrado el compromiso de la Alcaldía en cuanto a la destinación de un 10% de los recursos obtenidos de la estampilla Prodesarrollo Urbano para su implementación, e inclusión de una tabla en la que se sintetizan las acciones propuestas en el “Plan Indicativo”. En los márgenes de estos documentos aparecen anotaciones a mano alzada realizadas por uno de los asesores de la oficina jurídica, que luego se plasmarían en un oficio dirigido a la secretaria de Bienestar Social, en el que se plantea un número significativo de observaciones que debían ser acogidas por el equipo de la Secretaría para que el proyecto de acuerdo obtuviera la certificación de viabilidad jurídica, y por ende, pudiera ser presentado ante el Concejo Municipal.

Para efectos del presente análisis, resulta interesante detenerse en el carácter de estas observaciones y en el efecto que ellas tuvieron en la composición del documento que finalmente se llevaría al Concejo. Aparte de la habitual apelación al marco normativo propia del lenguaje legal, llama la atención la insistencia del despacho jurídico en que el proyecto se ajustara a los aspectos formales que rigen la presentación de un texto que pretende “elevarse a categoría normativa”. Entre estos aspectos, el despacho señala la coherencia entre sus componentes, la “unidad de materia” y el cumplimiento de las exigencias para la presentación de un proyecto de acuerdo, que van desde la manera de redactar la exposición de motivos y el articulado, hasta el tamaño del papel en el que debe imprimirse. Asimismo, con base en una definición de política pública que, dicho sea de paso, obedece a una mirada claramente instrumentalista de estas políticas, el concepto jurídico plantea que deben establecerse las directrices generales y los objetivos del proyecto, así como los planes y programas a través de los cuales pre-

⁶ Los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, particularmente en lo relativo a las poblaciones afrodescendientes, han sido ampliamente cuestionados. Según los datos arrojados por el último censo, el número de personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras disminuyó en un 30% con respecto al Censo de 2005. En diferentes espacios de debate público, el director del DANE ha explicado que dicha disminución obedeció a un problema de autoreconocimiento de la adscripción étnica por parte de la población encuestada, argumento que ha sido criticado por los expertos en el tema, quienes han señalado los serios problemas de omisión censal de los que adolece el conteo, especialmente en las regiones con mayor concentración de esta población en el país. Viáfara, Carlos (2019). “Genocidio estadístico de la población NARP: algunas consideraciones”. Documento inédito. Cortesía de Carlos Viáfara.

⁷ Para ampliar la definición de estos elementos, puede consultarse: Gordillo, Agustín (2012). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo II. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

tenden resolverse los problemas identificados. Un par de meses más tarde, la Secretaría dio a conocer una nueva versión del proyecto de acuerdo en la que se acogían al pie de la letra las observaciones emitidas por la oficina jurídica, incluso aquellas que podrían parecer fuera de propósito, como la integración de buena parte del “documento técnico” –más de 60 folios, incluyendo la portada, la página de créditos, la bibliografía y los anexos– a la parte motiva del proyecto.

La manera en que el equipo de la Secretaría acató el concepto del despacho jurídico da cuenta de la autoridad de la que goza el saber jurídico en escenarios como el descrito en este trabajo. Según Bourdieu (2001), la eficacia simbólica del derecho solo puede ser posible cuando este es socialmente reconocido. Para el sociólogo francés, la autoridad jurídica se constituye en la expresión por excelencia de la violencia simbólica legítima detentada por el estado⁸. Ello en razón a la concurrencia de varios factores. Primero, el campo jurídico se sustenta en un cuerpo de normas y prácticas que se suponen equitativas, coherentes y rigurosas, lo que les concede a los juristas el reconocimiento del monopolio para “decir el derecho”, esto es, para ofrecer una interpretación autorizada de textos considerados como canónicos, y por ende, para consagrar una visión legítima del mundo social. Segundo, la retórica de la impersonalidad y de la neutralidad que caracteriza al lenguaje jurídico produce dos efectos: uno de neutralización, en el que el emisor aparece como un sujeto universal, imparcial y objetivo, y otro de universalización, que expresa la generalidad y la omnitemporalidad de la norma. Tercero, el trabajo de racionalización que ha acompañado al derecho desde sus orígenes ha reforzado la eficacia del formalismo legal que, de acuerdo con el autor, consiste en conferir a la forma el valor de una necesidad lógica que termina contaminando al contenido. Y por último, el derecho ostenta el monopolio del poder de nominación, o sea, nada más y nada menos que el poder de crear las cosas que nombra.

Tras obtener la última pieza faltante, esto es, la certificación de la oficina jurídica, el equipo de la Secretaría finalmente pudo ensamblar el proyecto de acuerdo que sería presentado ante el Concejo Municipal. Se trata de un documento de 76 páginas, todas identificadas con el escudo de la Alcaldía de Cali y rubricadas con las firmas de varios funcionarios como señal de aprobación. Está compuesto por cinco partes: la certificación de viabilidad jurídica emitida por el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública; el certificado de viabilidad financiera emanado del Departamento Administrativo de Hacienda; el concepto de coherencia expedido por el Departamento Administrativo de Planeación; la exposición de motivos, y el articulado del proyecto. Vale la pena detenerse un momento en esta última certificación, cuyo propósito es dar cuenta de la coherencia existente entre el proyecto de acuerdo y el Plan de Desarrollo,

por cuanto a través de ella es posible comprobar el valor heurístico de la noción de “realidad de papel” acuñada por Dery (1998) para explicar cómo las organizaciones, a través de los registros que efectúan, terminan privilegiando formas de representación que tienen prelación sobre las cosas y eventos representados. De ahí el habitual interés de los burócratas en procurar la consistencia entre los documentos, que a menudo termina siendo más importante que su correspondencia con el mundo real.

La última versión del proyecto de acuerdo es, entonces, el resultado de una larga cadena de acoplamiento, superposiciones y recombinaciones de diferentes documentos que, como las piezas de un rompecabezas, tienen tamaños y formas variados. La labor de reunir semejante mosaico de inscripciones se apoya de manera importante en el uso de programas para el procesamiento de textos que permiten “copiar” y “pegar”, a discreción de quien edita el escrito, fragmentos extraídos de diferentes documentos, contruidos a su vez en momentos distintos, por múltiples actores, situados en escenarios diversos. Es así como en el texto, alcanzan a deslizarse algunos signos visibles del ensamblaje efectuado: errores orto-tipográficos que se pueden rastrear desde la primera versión del documento, tamaños y tipos de letra dispares, reiteraciones y duplicación de información, entre otros. Pero también la circulación del documento entre las diferentes oficinas de la Alcaldía deja huellas tras de sí: fechas y horas de recibo, números de radicado, membretes, sellos y firmas de burócratas, entran a formar parte de los medios paralingüísticos que dan cuenta de la carrera oficial del documento a través del tiempo, el espacio y las jerarquías organizacionales.

Entre estos metatextos, se destacan las firmas y rúbricas de los funcionarios, que van adicionándose conforme el proyecto de acuerdo avanza en su recorrido. Así, en sus primeros borradores, el documento carece de rúbricas, pero a medida que se dan a conocer nuevas versiones de este, comienzan a adicionarse de manera acumulativa las firmas de diferentes funcionarios, empezando por aquellos de menor jerarquía, pasando por los de rango intermedio, hasta llegar a incluir las de quienes ocupan posiciones más altas en la escala burocrática. En primera instancia, aparecen las firmas de los integrantes del equipo “afro”, a las que, en un segundo momento, se agrega la de la secretaria de Bienestar Social, y por último, las de los responsables de emitir las certificaciones, la de una asesora de despacho del alcalde y la de la secretaria de Gobierno. Una vez que ha logrado reunirse este conjunto de firmas, el texto es rubricado por el burgomaestre. Solo hasta este momento el documento adquiere un estatus oficial que autoriza su uso en las deliberaciones, decisiones y acciones públicas. Sobre este punto, Hull (2003) ha señalado cómo los procesos burocráticos se mueven en una permanente tensión entre la individualización y la colectivización de la agencia, que se expresa en el carácter ambiguo de la autoría de los documentos oficiales. Es así como en ellos se conjugan al mismo tiempo, la responsabilidad individualizada de funcionarios específicos que al autografiar un texto, aceptan el compromiso que les corresponde sobre los hechos y decisiones contenidos en él, y la agencia

⁸ Me suscribo a la postura teórica de la antropología del estado, en la que se opta por escribir la palabra “estado” con minúscula para denotar la ruptura con las aproximaciones convencionales que ven en este fenómeno una entidad monolítica y todopoderosa, que se sitúa por encima de la sociedad.

corporativa, en la que las responsabilidades individuales tienden a difuminarse por cuenta de la inclusión de múltiples firmas, como sucede en este caso.

3. Desplazamiento de significados

Entendiendo que los documentos de política no son fines en sí mismos, sino medios a través de los cuales se busca generar consensos en torno a las políticas, es importante detenerse en la manera en que los diferentes actores responden al esfuerzo que hacen los portavoces de estas políticas por adherirlos a ellas. De acuerdo con Latour (1996), el éxito y la factibilidad de un proyecto no están garantizados de antemano; estos tienen que agregarse continuamente mediante el trabajo de contextualización realizado por un puñado de mediadores que hablan en nombre del proyecto para conectar los intereses que representan con los de otros actores, en principio, indiferentes, adversos o parcialmente convencidos de su conveniencia. Para decirlo con la elocuencia del filósofo francés:

(...) por sí mismas las inscripciones *no* ayudan a que una posición se convierta en un centro que domina el resto del mundo. Hay que hacer algo con las inscripciones que se parece a lo que las inscripciones hacen con las “cosas”, de tal forma que al final unos pocos elementos pueden manipular a los demás a gran escala (énfasis del autor) (Latour, 1998: 109).

Al hilo de lo anterior, podría afirmarse que los portavoces de un proyecto, en este caso los funcionarios de la Secretaría, nunca tienen un control total sobre las interpretaciones que los otros actores hacen de ese proyecto; ellos tienen que trabajar continuamente para lograr ajustar la visión de los participantes a favor de su causa, es decir, para conseguir el desplazamiento de significados que se requiere para que estos últimos anuden sus intenciones, metas y ambiciones al proyecto (Mosse, 2005; Long, 2007). Ahora bien, a lo largo de los cuatro años que transcurrieron entre la elaboración del “documento técnico” y la aprobación del acuerdo mediante el cual se adoptó la política pública, la agenda de las reuniones de la Mesa no se ocupó, en estricto sentido, de la discusión del documento. En un trabajo anterior (Martínez, 2019) mostré cómo durante el año 2016, las sesiones de este organismo giraron en torno a la preocupación de sus integrantes respecto al estancamiento del proceso, así como a los acuerdos que debían establecerse para proceder al relevo de los delegados comunitarios a este espacio. Una vez que esta elección tuvo lugar, la frecuencia de las reuniones disminuyó notablemente. Durante los dos años siguientes, en las escasas sesiones convocadas por la Secretaría, se abordaron diferentes temas relacionados con el funcionamiento de la Mesa, mas no con la revisión del documento mismo: reglamentación interna; programación de una serie de reuniones que en su mayoría no se efectuaron; revisión del decreto 0634 de 2007 a la luz de los cambios introducidos por la refor-

ma administrativa⁹; agenda de la Semana de la Afrocolombianidad¹⁰; presentación, por parte de las entidades municipales y descentralizadas, de la oferta institucional de programas de interés para los afrodescendientes; realización de eventos de reconocimiento a la labor de los líderes comunitarios involucrados en el proceso, y creación del logo de la Mesa. Cabe señalar que una buena parte de estas reuniones contó con una baja asistencia, principalmente por parte de los representantes de las organizaciones.

No fue sino hasta principios de 2019 que el equipo de la Secretaría, en su esfuerzo por alinear intereses a favor de la política, convocó a un espacio de discusión que, con el mote de “taller de apropiación”, buscaba que tanto los funcionarios de las instituciones como los representantes de las comunidades, hicieran suyo el contenido del documento, esto es, que pasaran a adueñarse de un conocimiento que hasta ese momento no tenían (Barrio, 2008). Además de los integrantes de la Mesa, a este espacio fueron convocados los representantes de las organizaciones afrodescendientes con presencia en la ciudad, así como los oficiales de otras entidades que no tienen asiento en dicho organismo. Al ingresar al auditorio en el que tuvo lugar el evento, los asistentes recibimos un resumen de cuatro páginas en el que se sintetizaban los principales aspectos del articulado. Una vez en el auditorio, mientras apagaban la luz para que el integrante del equipo “afro” de la Secretaría iniciara su exposición en *power point*, la representante legal de uno de los Consejos Comunitarios¹¹ de la ciudad preguntó cómo sería la dinámica del taller. Cuando el oficial le explicó que su presentación tardaría 30 minutos, después de los cuales se abriría un espacio de media hora más para las intervenciones del público, la lideresa alegó que en un lapso de tiempo tan corto los asistentes no alcanzarían a plantear sus puntos de vista y solicitó que este espacio se extendiera por lo menos 15 minutos adicionales, propuesta que fue aceptada sin objeción. Asimismo, citando la convocatoria a la reunión, en la que se anunciaba el propósito de que este espacio se constituyera en uno de apropiación de la política, la indignada representante expresó que ella no pensaba apropiarse de nada. Pero la expresión de su inconformismo no terminó allí. Mientras el funcionario avanzaba en su exposición, desde la última fila en la que se encontraba sentada, la lideresa interpelaba la manera en que este exaltaba las acciones atinentes a la formulación de la política adelantadas por la Administración Municipal, cuestionando la baja participación que habían tenido las comunidades en este proceso.

⁹ En el año 2017 entró en vigencia una reforma administrativa que supuso la creación de nuevos organismos en la Administración Municipal de Cali, así como la reorganización interna de algunos de ellos.

¹⁰ En homenaje a la abolición de la esclavitud en Colombia, en 2001, el Congreso de la República decretó el 21 de mayo como el Día Nacional de la Afrocolombianidad (Congreso de Colombia, 2001). Desde entonces, los gobiernos locales conmemoran ese día, o en el caso de algunas ciudades como Cali, una semana completa.

¹¹ Forma de organización establecida en el Decreto 1745 de 1995, reglamentario de la Ley 70 de 1993, para la administración y manejo de los Territorios Colectivos de Comunidades Negras. En el caso de las ciudades, gran parte de los Consejos Comunitarios no ostenta la propiedad sobre un territorio colectivo.

En medio de la presentación del oficial, arribó la secretaria de Bienestar Social, a quien le concedió un espacio para que saludara al público. En un tono afectuoso, la directora declaró que la aprobación de la política pública para los afrocolombianos residentes en la ciudad no era una promesa, sino una deuda que el gobierno local quería saldar con estas comunidades. Refiriéndose a que el periodo del entonces alcalde estaba próximo a culminar, señaló: “Nosotros no somos un gobierno saliente, sino un gobierno entregante”. Asimismo, destacó que más del 20% del personal del gabinete de la Administración era de origen afrodescendiente y que una buena parte de quienes estaban vinculados a su equipo también lo era. Dirigiéndose a los representantes de las organizaciones, les dijo: “los rostros de la política son ustedes” y entonces les pidió a los líderes de los Consejos Comunitarios que levantaran la mano y al público que les diera un fuerte aplauso. En ese momento, la misma lideresa que había increpado al funcionario, exclamó enfáticamente que ella no necesitaba aplausos, sino el reconocimiento de sus derechos.

Una vez que la secretaria se retiró del recinto, el oficial continuó con su exposición y al cabo de un rato abrió el espacio para las intervenciones del público. Después de algunas preguntas relacionadas con aspectos específicos de la política —oportunidades de empleo, primera infancia y familia, participación política de las mujeres—, intervino nuevamente la representante del Consejo Comunitario, quien afirmó que después de escuchar la exposición del contenido del documento había podido darse cuenta de que los funcionarios ya habían redactado la política y de que incluso ya contaban con una propuesta de articulado. A esto agregó que las comunidades solamente habían sido convocadas para validar el documento: “la política pública ya la hicieron otros desde el escritorio y nosotros somos un objeto de esas platas, pero esas platas se las ganan otros”.

Inmediatamente, se escuchó un coro de voces que puso de manifiesto que el punto de vista de la lideresa no le era ajeno a los demás asistentes. Con expresiones como las siguientes, los asistentes manifestaron su desacuerdo con la manera en que se había procedido: “No se trata de talleres, talleres y más talleres, sino de mirar lo que está sucediendo”; “La política se debió haber construido desde la base. Nos han traído para aprobarla”; “Yo pido que se tenga en cuenta a las colonias. También hay esclavistas en lo público, en la administración, y lo echan a uno porque el negro tiene que quedarse callado”; “Como organizaciones sociales, necesitamos tiempo para hacer sugerencias”; “Al negro se le ponen diferentes obstáculos. Los mestizos a veces se ganan los beneficios de los afros”; “La política no puede ser vitalicia, ni que la manipulen y se queden los mismos en los cargos”. Pero estas expresiones de inconformismo no solo provinieron de los delegados de las organizaciones. Incluso, una funcionaria de origen afrodescendiente cuestionó el contenido del documento: “Entiendo esto como un documento en discusión. Hay una búsqueda de la igualdad, una preocupación por la inserción y no por el reconocimiento de la diferencia. El derecho a la diferencia debería ser reconocido”.

Estos reclamos remiten a su vez a un amplio espectro de problemas relacionados con los reparos de la población frente al carácter de la intervención que realizan las instituciones —alejada de la realidad e indiferente respecto a la participación de las comunidades—; a la matriz racista que media las relaciones entre los afrocolombianos y los demás sectores de la sociedad, así como a la legitimidad de la representación ejercida por los voceros de las comunidades. Con todo, un análisis de estos problemas es una labor que este trabajo solo puede estimular. Por ahora, me limitaré a señalar que, en escenarios como el descrito, puede apreciarse cómo el arduo trabajo adelantado por los portavoces de un proyecto para asegurar la estabilidad de las interpretaciones que grupos y agencias hacen de ese proyecto (Latour, 1996), no siempre encuentra eco. Pero más interesante todavía resulta el hecho de que, pese a las voces disonantes que no pocos asistentes manifestaron respecto a la manera en que se había procedido, el documento de la política pública siguiera incólume su curso hacia el Concejo.

4. La discusión del documento

En su etnografía sobre un proyecto de desarrollo rural en la India, Mosse (2005) cuestiona el supuesto según el cual los modelos de política anteceden y orientan las prácticas, para plantear, en cambio, que son estas últimas las que en realidad sostienen a dichos modelos. Así pues, la función principal de las políticas —modelos, estrategias y diseños de proyectos— no consiste en orientar las prácticas, sino en movilizar y mantener apoyo político en torno a ellas: “Las ideas de las políticas de desarrollo son menos importantes por lo que dicen que por a quienes reúnen, qué alianzas, coaliciones y consensos permiten, tanto dentro como entre organizaciones” (Mosse, 2005: 15). Para el logro de este propósito, prosigue el autor, los discursos de política generan metáforas movilizadoras —v.g. participación, gobernanza, capital social, comunidad, transparencia, perspectiva de género, enfoque diferencial—, cuyas vaguedad, ambigüedad e imprecisión conceptual resultan estratégicas para encubrir diferencias ideológicas, construir coaliciones y ganar el apoyo de un amplio espectro de actores con intereses y agendas diversos. De ahí el papel que estas metáforas juegan como fuentes de legitimación de las políticas.

En lo que toca a la construcción del documento de la política pública para los afrodescendientes en Cali, es preciso señalar que de principio a fin este proceso estuvo atravesado por la insistencia en la necesidad de promover la participación de los distintos actores. Así lo establecen las disposiciones legales expedidas por la Administración Municipal y así lo asumieron los funcionarios a cargo en la Secretaría, quienes en cada evento que convocaban para tratar el tema, reiteraban la importancia de que los delegados tanto de las comunidades como de las instituciones se involucraran en el proceso. En vista de esta insistencia, cabía esperar que las reuniones de la Mesa convocadas durante la etapa de ensamblaje del documento se constituyeran en un espacio de discusión del

mismo, pero como ya se ha indicado, en la práctica esto nunca sucedió, por lo menos no en este escenario. En lo que tiene que ver con el “taller de apropiación”, aunque su finalidad explícita era la asimilación del contenido del documento por parte de los diferentes actores institucionales y comunitarios implicados en la construcción de la política, a partir de la descripción presentada en el apartado anterior, se pudo evidenciar que la convocatoria a este taller se produjo de manera tardía, pues como acertadamente lo señalaran algunos de sus asistentes, el proyecto de acuerdo que se presentaría ante el Concejo Municipal ya prácticamente estaba “armado” cuando llegó a esta instancia. En lo que sigue, me concentraré en las discusiones que tuvieron lugar en las sesiones de participación ciudadana convocadas por el Concejo para darle trámite al documento de la política, así como en el primer y segundo debate de los que fue objeto antes de su aprobación definitiva. En tales escenarios, fue posible observar las modalidades concretas de ejercicio de la participación y el rol que esta desempeñó en la legitimación de la política, así como en el ocultamiento de las diferencias ideológicas existentes entre los múltiples actores implicados en dicho proceso, lo que no obstó para que surgieran posiciones disidentes.

Para que un proyecto sea acuerdo, debe transitar por distintas fases una vez que es presentado ante el Concejo Municipal de Cali. En primera instancia, es sometido a un periodo de estudio, en el que a puerta cerrada, una de las tres comisiones permanentes del Concejo –en este caso, la Comisión Plan y Tierras–, junto con los funcionarios de la Administración Municipal y del Ministerio Público, discuten la viabilidad y pertinencia del proyecto. También hacen parte de esta etapa, las sesiones de participación ciudadana convocadas por el Concejo para escuchar los puntos de vista de los ciudadanos interesados en el tema, quienes han de inscribirse previamente a través de alguno de los canales dispuestos por la Corporación. Después de estas sesiones, se produce el cierre del estudio y es entonces cuando los concejales ponentes proceden a presentar el proyecto en primer debate ante los demás cabildantes pertenecientes a la comisión a cargo. Si la ponencia es aprobada en esta comisión, se lleva a la plenaria del Concejo para que sea discutida y ratificada en segundo debate. En caso de que esto suceda, pasa a sanción definitiva por parte del alcalde.

A las sesiones de participación ciudadana de la política CaliAfro, se inscribió un variopinto grupo de personas: desde líderes sociales pertenecientes a diversas expresiones organizativas –organizaciones afrocolombianas de distinto cuño, Consejos Comunitarios, Juntas de Acción Local, comités, sindicatos–, pasando por delegados comunitarios a los diferentes espacios de participación reconocidos oficialmente –Espacio Nacional de Consulta Previa, Consultiva de Alto Nivel, Mesa Central de Concertación¹²–, hasta llegar al sector educativo, representado en docentes de educación media y su-

perior. Cabe señalar que estas sesiones se caracterizaron por la nutrida asistencia de estudiantes pertenecientes a las instituciones reconocidas por el municipio como etnoeducativas, así como de grupos culturales que amenizaron las jornadas con animadas expresiones musicales y dancísticas. Según lo expresado por varios concejales, parece no ser frecuente que la discusión de los proyectos de acuerdo en la ciudad esté acompañada de niveles de concurrencia semejantes. Al respecto, una de las concejales hacía el siguiente balance:

Yo quiero destacar hoy un solo aspecto, uno solo, primera vez que en Cali el Concejo Municipal logra una participación ciudadana extraordinaria como nunca se había dado, una participación donde todos estuvimos presentes: los blancos, los negros, los afro, todo el mundo estuvo presente en esta participación ciudadana (Concejala, primer debate de la política CaliAfro, 24 de abril de 2019).

Pese a que según el reglamento interno del Concejo Municipal de Cali (2013), la participación de los ciudadanos en este escenario debe estar respaldada por un documento escrito en el que estos expongan propuestas de modificación o adición al contenido del proyecto de acuerdo, una buena parte de las intervenciones no siguió este protocolo. Fue así como muchas de las personas que hicieron uso de la palabra en estas sesiones no radicaron una propuesta escrita al momento de inscribirse, al tiempo que gran parte de ellas no planteó proposiciones específicas en relación con el articulado del proyecto, sino que expuso otro tipo de consideraciones dirigidas a conseguir el apoyo de los concejales respecto a la aprobación de la política. El aporte de los afrodescendientes al desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, con especial énfasis en este último; la “deuda histórica” que la sociedad caleña ha contraído con estas poblaciones, cuyos derechos han sido escasamente reconocidos, cuando no abiertamente ignorados; las enormes brechas económicas y sociales existentes entre estos grupos y los demás sectores de la sociedad; la persistencia del racismo y la discriminación en una ciudad que concentra el mayor número de afrodescendientes a nivel nacional, y la existencia de un robusto marco normativo que protege los derechos de estos grupos, hicieron parte de los repertorios argumentales más utilizados por los participantes para convencer a los cabildantes respecto a la necesidad de sancionar la política. Cabe aclarar, sin embargo, que una buena parte de quienes hicieron uso de la palabra, lo hicieron en un tono reivindicativo, posicionándose como sujetos de derecho y no como solicitantes de un favor. Por solo citar un ejemplo, la lideresa de una de las organizaciones afrocolombianas con mayor trayectoria en la ciudad señaló lo siguiente:

Nosotros no estamos pidiendo, estamos exigiendo un derecho (...) Nosotros no estamos aquí de rodillas, nosotros estamos haciendo la exigencia de que entiendan de que nosotros hemos desarrollado la construcción en el departamento, la construcción del municipio de Cali, específicamente se ha hecho con el concurso siempre de las comunidades negras, y

¹² Instancias de diálogo entre el gobierno y las comunidades afrocolombianas, para la discusión y concertación de las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlas. Las dos primeras corresponden al nivel nacional, mientras que la última pertenece al ámbito municipal.

que recuerden que no es como antes, nosotros tenemos mucha gente capacitada en este momento, mucha gente capacitada, mucha gente organizada, que no nos digan que nosotros estamos pidiendo, que no nos digan que nosotros estamos desorganizados, no lo estamos, esto, la asistencia de esta gente [se refiere al público presente en el auditorio], es la demostración de que estamos haciendo el trabajo (Lideresa afrodescendiente, sesión de participación ciudadana, Cali, 3 de abril de 2019).

En una dirección similar, otros participantes expresaron su incomodidad respecto a la manera en que los funcionarios municipales expusieron los datos oficiales sobre las condiciones de vida de los afrodescendientes en las sesiones de estudio del proyecto, pues aquellos relataron aspectos como el grado de desnutrición de los niños, el número de días a la semana que los hogares afrocolombianos se acuestan con hambre o las altas tasas de violencia existentes en los sectores habitados por ellos. Estas voces inconformes reivindicaron la capacidad de agencia de los afrodescendientes para hacerle frente a las adversidades, ya sea a través de su inserción en trabajos precarios que, aunque mal remunerados y extenuantes, les han permitido sacar adelante sus hogares, o bien mediante el enorme esfuerzo económico que hacen para brindarle educación a sus hijos como una manera de alejarlos de las redes criminales con presencia en sus barrios.

A estos cuestionamientos de las lecturas que los funcionarios hacen de las poblaciones afrodescendientes, se sumaron otros como la descalificación de sus procesos organizativos, o la mirada reduccionista que tienen del aporte de estas poblaciones a la ciudad, pues en muchos casos, ellos se limitan a enaltecer expresiones culturales como el Festival Petronio Álvarez, sin considerar el papel que los afrocolombianos han desempeñado en otros ámbitos de la vida local. Estas declaraciones, junto con las comentadas en los párrafos anteriores, permiten ver cómo, lejos de tratarse de un proceso eminentemente técnico de identificación de unos problemas y de las soluciones correspondientes, la construcción de los documentos de política pública constituye, en sí misma, un campo político (Majone, 1997; Li, 2007; Agudo, 2015) al que concurren individuos y grupos que, desde posiciones diferenciadas en el espacio social, intentan reclutar a otros actores a favor de sus propios intereses, o al menos, interpelar las lecturas que se hacen de ellos, como en este caso.

Llaman la atención, asimismo, las diversas interpretaciones que los documentos de política reciben entre sus destinatarios (Mosse, 2005; Hull, 2012). No quiero abusar ahora de las ejemplificaciones sobre este punto, por lo que me limitaré a ilustrarlo con un ejemplo. En un apartado anterior, comenté la decisión de los arquitectos del “documento técnico” en cuanto a incluir dentro de los beneficiarios de la política, no solo a los sujetos étnicos reconocidos en la Ley 70 de 1993, esto es, a los pobladores negros rurales de las zonas ribereñas de las cuencas del Pacífico, sino también a los descendientes de las poblaciones esclavizadas introducidas a América,

así como a los mulatos, palenqueros y raizales. Aunque la definición de estos últimos está ligada a un contexto histórico y geográfico particular, como lo es el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fue interesante observar el uso que varios de los asistentes hicieron del término “raizal” como sinónimo de ser originario de la ciudad de Cali:

Hemos venido luchando para que Cali, que es uno de los territorios más racistas del país, entienda que tiene una población afrocolombiana de manera permanente, y no como visitantes, ni como extranjeros, nosotros tenemos raizales en Cali, si nosotros miramos el barrio La Floresta, que antes fue la Hacienda La Floresta, la Hacienda Villa Colombia, si repasamos la historia, van a encontrar que hay raizales, raizales descendientes de africanos en Cali (Lideresa afrodescendiente, sesión de participación ciudadana, Cali, 3 de abril de 2019).

Aparte de las diversas lecturas que los destinatarios de las políticas hacen de ellas, que dan cuenta de lo inestables que pueden llegar a ser las representaciones del mundo contenidas en estos modelos (Latour, 1996), en las sesiones de participación ciudadana se expresaron abiertos cuestionamientos al contenido del proyecto de acuerdo. Fue así como el aparente consenso reinante en este espacio, en cuanto a la necesidad de aprobar la política pública, se estremeció en la segunda jornada de participación ciudadana con la intervención de una concejala, quien a escasos minutos del cierre de la sesión, hizo uso de la palabra para expresar su desacuerdo con la sanción de un documento que a su entender “no les da garantías absolutamente de nada a nuestras comunidades étnicas”. En su alocución, la cabildante cuestionó el hecho de que las últimas administraciones municipales hubiesen aprobado sus planes de desarrollo, así como el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– de la ciudad, sin haber llevado a cabo el proceso de consulta previa con los grupos étnicos que debe surtir en estos casos. Ello, en virtud de las afectaciones que la adopción de este tipo de medidas, especialmente del POT, representa sobre los derechos de estas comunidades. En consonancia con lo anterior, la concejala cuestionó la legitimidad del proceso de discusión en curso que, a su modo de ver, debía contar con la representación del Espacio Nacional de Consulta Previa reconocido oficialmente:

Estas administraciones que hemos tenido en Cali, a pesar de que Cali es la primera ciudad en Colombia con población afrocolombiana, lo que hemos tenido aquí históricamente, y eso no lo podemos desconocer, es una administración completamente racista, farandulera, que reconoce la población afro para hacer farándula, pero no la reconoce para sus verdaderos derechos, jamás lo ha hecho, ni para el ordenamiento territorial ni para nada, entonces este proyecto podría tener un pequeño beneficio o iniciar un beneficio si este proyecto tuviera los alcances de modificar el Plan de Ordenamiento Territorial, porque el Plan de Ordenamiento Territorial es una camisa de fuerza sobre este proyecto, y en ello no hay una solución para

nada para las comunidades afrocolombianas y negras (Concejala, sesión de participación ciudadana, Cali, 4 de abril de 2019).

A medida que la cabildante avanzaba en la exposición de sus argumentos, las voces de inconformidad entre el público crecían, a tal punto que la presidente de la sesión tuvo que darla por terminada de manera intempestiva. Fue entonces cuando una de las asistentes interpelló a la concejala trayendo a cuento un reciente escándalo de corrupción en el que se había visto implicada, como una manera de poner en tela de juicio la autoridad moral de la dignataria para opinar sobre la gestión del alcalde y de su equipo de trabajo. Este inesperado episodio generó una fuerte controversia entre la cabildante, la indignada mujer y un grupo de personas que, en apoyo a esta última, espetaban a la concejala: “Usted no sabe cómo vivimos los negros”, “¿Qué ha hecho usted por nosotros?”. Mientras los asistentes se retiraban, esta última nos explicaba a quienes todavía permanecíamos en el recinto, las razones por las cuales consideraba que el proyecto de acuerdo no respondía a las necesidades de los afrodescendientes. A su juicio, el documento presentado se limitaba a ratificar los derechos que ya le han sido reconocidos a estas poblaciones en otras disposiciones legales, y no planteaba propuestas concretas de modificación del POT, cuyos proyectos de desarrollo turístico empresarial vulneran abiertamente los derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes asentadas en las riberas del río Cauca.

Con todo, el proyecto de acuerdo siguió su curso hacia el primer debate. Esta sesión contó con la asistencia de los concejales ponentes de la Comisión Plan y Tierras, así como de otros cabildantes, funcionarios de la Administración Municipal, integrantes de la Mesa y líderes comunitarios, aunque en un número mucho más reducido que el que asistió a las jornadas de participación ciudadana. Seguramente habituado a la agotadora labor de leer todos los proyectos de acuerdo que se presentan ante la Corporación, el secretario de la sesión recitó atropelladamente las 36 páginas del “Informe de Ponencia para trámite en primer debate del Proyecto de Acuerdo 096, por el cual se adopta la política pública afrocolombiana, negra, palenquera y raizal de Santiago de Cali– CaliAfro”, que fue la nueva forma adquirida por el documento de la política pública en esta etapa de su carrera. Dicho informe consta de cinco partes: “Antecedentes”, en los que se hace un recuento del camino recorrido por el proyecto de acuerdo desde el momento en el que fue presentado por el alcalde en el Concejo hasta el cierre de su estudio; “Fundamentos jurídicos del proyecto”, que recogen básicamente el mismo contenido propuesto por la consultoría del Cidse en la justificación jurídica del “documento técnico”; “Informe de participación ciudadana”, en el que se da cuenta de los medios a través de los cuales se hizo la convocatoria para participar en dichas jornadas, del número de personas que se inscribieron y de las que efectivamente hicieron uso de la palabra; “Informe de modificaciones”, que relaciona uno a uno los cambios introducidos en el proyecto de acuerdo durante el periodo de estudio del mismo, y

“Conveniencia del proyecto”, consistente en un párrafo en el que, aludiendo a la tan socorrida “deuda histórica” del estado colombiano con la población afrodescendiente, a la necesidad de reducir las “brechas socioeconómicas” entre esta población y los demás sectores de la sociedad caleña, así como a sus aportaciones a la diversidad cultural de la ciudad, los concejales ponentes invitan a los demás cabildantes a votar a favor del proyecto. Por último, el secretario dio lectura a la “Proposición”, que no es otra cosa que la solicitud, presentada por los concejales ponentes, de dar primer debate al proyecto de acuerdo, el mismo que fue leído a continuación.

Entre los componentes de este informe, me interesa detenerme en el relativo a las modificaciones introducidas al articulado del proyecto de acuerdo. En el recuento de las jornadas de participación ciudadana, mencionaba que una buena parte de las alocuciones se dirigió al convencimiento de los concejales para que votaran favorablemente la política pública. Sin embargo, también hubo quienes propusieron adiciones y enmiendas al contenido del documento. Como era de esperarse de un grupo tan heterogéneo de participantes, surgieron las más diversas propuestas en torno al amplio espectro de asuntos enunciados en la política. Sin embargo, dos de ellos sobresalieron por su recurrencia en las intervenciones: por un lado, la ampliación del acceso, permanencia y graduación de los jóvenes en el sistema de educación superior, y por el otro, la asignación de un papel más protagónico a la Mesa Central de Concertación, tanto en la implementación como en el seguimiento de la política pública.

Ahora bien, por tratarse de un espacio cerrado, al que tan solo son convocados los cabildantes, los directores de despacho de la Alcaldía y los representantes del Ministerio Público, no me fue posible presenciar las discusiones en las que se sustentaron las decisiones respecto a qué propuestas ciudadanas debían ser incluidas o no en el articulado. No obstante, la revisión del “Informe de modificaciones” resultante de estas discusiones me permitió constatar que, al menos en este caso, las solicitudes de los ciudadanos tuvieron cierto eco, pues no solo se incorporaron, aunque parcialmente, las dos propuestas previamente señaladas, sino también otras menos reiteradas en las intervenciones de los participantes. Aparte de esto, las modificaciones introducidas dejan ver una preocupación por anticiparse a las posibles reformas que traerá consigo la creación del Distrito Especial de Cali¹³.

Una vez aprobado en primer debate, el documento del proyecto de acuerdo inició el recorrido de su etapa reina, esto es, su segundo debate en sesión plenaria del Concejo. Aquella lluviosa mañana de mayo, los asistentes parecían querer estar a la altura que la ocasión merecía. La concurrencia de personas era mucho más notoria en esta oportunidad, así como la presencia de agrupaciones artísticas y circenses que deleitaban al público con sus artes. También la de los periodistas quienes, mientras se daba inicio a la sesión, entrevistaban y

¹³ En 2018, el Congreso de la República expidió la Ley 1933, “por medio de la cual se categoriza al Municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios” (Congreso de Colombia, 2018).

les tomaban fotografías a las figuras más prominentes de la jornada. En medio del vestuario de oficina de los funcionarios y concejales, sobresalían las mantas, camisas, moños, turbantes y bolsos fabricados con telas de estampas africanas, así como los gorros kufi que lucían en la cabeza de algunos de los asistentes. Pese al ambiente festivo que se respiraba en el Hemiciclo del Concejo, el protocolo de la sesión se siguió juiciosamente: llamado a lista y verificación del *quórum*, entonación de los himnos nacional y de la ciudad, y lectura y aprobación del orden del día. Después de todo, no hay que olvidar que estos rituales también hacen parte de los lenguajes y estilos de expresión de las políticas públicas (Apthorpe, 1997).

En su habitual modo de lectura rápida, el secretario del Concejo leyó íntegramente la ponencia del proyecto de acuerdo. Enseguida, hizo lo propio con el informe de comisión, en el que después de hacer un repaso del itinerario recorrido por el proyecto hasta esa instancia, los cabildantes ponentes recomendaron someterlo a segundo debate por parte de la plenaria del Concejo. Ni bien el secretario terminó de leer el informe, la misma concejala que, en una de las sesiones de participación ciudadana, había expresado su desacuerdo con el contenido del documento, pidió la palabra para dejar constancia de que aunque votaría a favor de la aprobación de la política, ella y su partido tenían serios reparos respecto a este proceso. Ello, en razón a que, por un lado, se había desatendido la realización de la consulta previa consagrada en la norma, y por el otro, se le había dado un alcance restringido al documento de la política que, a su juicio, no resuelve los problemas de fondo de las poblaciones afrodescendientes, pues no pasa de ser:

(...) una declaración de propósitos, expresados en el ocaso de un gobierno que teniendo cuatro años, solo en el último momento, cuando no hay nada que hacer, se acordó que el plan de desarrollo aprobado por este Concejo tenía unas líneas estratégicas en el Programa CaliAfro, las cuales viene a consignar nuevamente en este documento (Concejala, segundo debate de la política CaliAfro, Cali, 9 de mayo de 2019).

Hechas estas salvedades, la concejala apeló al formalismo legal como último recurso para cuestionar el proceso que se adelantaba. Aludiendo el interés de su partido de contar con la seguridad jurídica necesaria para votar a favor de la política, interrogó al secretario sobre los términos legales establecidos en el reglamento interno de la Corporación para la presentación de las ponencias a segundo debate. Apoyado en las normas que regulan tanto el funcionamiento del municipio como del Concejo, el secretario respondió las preguntas de la cabildante, argumentando que la comisión a cargo había seguido el procedimiento contemplado en estos casos para darle trámite a la discusión del proyecto en segundo debate. En vista de que la concejala no se mostró conforme con estas respuestas, tanto el presidente de la sesión como algunos concejales, intervinieron para defender la legalidad del trámite efectuado, asumiendo su responsa-

bilidad sobre el voto que pensaban emitir a favor de la aprobación del proyecto.

A continuación, el secretario sometió a consideración de los cabildantes los diferentes componentes del proyecto de acuerdo. Para ello, dio lectura a la proposición con la cual termina el informe de comisión, después de lo cual llamó a lista a los concejales, quienes con un “sí” o con un “no” debían expresar su acuerdo o desacuerdo con dicha proposición. Este procedimiento se repitió para cada uno de los demás componentes –proposición con la cual termina la ponencia, articulado, preámbulo y título–, aunque en el caso del articulado, los cabildantes decidieron votar “en bloque” los artículos que no habían tenido propuestas de modificación y efectuar una votación particular para aquellos que sí las habían tenido. Así, cada vez que el secretario llamaba a lista, el “no” pronunciado por la concejala desavenida marcaba la nota disonante en la votación. A medida que la sesión avanzaba, el entusiasmo del público crecía, como también el tono celebratorio con el que el secretario anunciaba la aprobación de cada una de las piezas del proyecto. En medio de la algarabía, finalmente el presidente de la sesión preguntó: “¿Quiere el Concejo de Santiago de Cali que este proyecto de acuerdo sea acuerdo municipal?”, a lo que 20 de los 21 concejales respondieron “sí”. Había nacido la política pública afrocolombiana, negra, palenquera y raizal de Santiago de Cali, CaliAfro.

5. Discusión final

Después de haber efectuado este recorrido por las distintas etapas del acuerdo mediante el cual se adoptó la política pública para los afrodescendientes en Cali, es posible percatarse de la formidable capacidad que tienen los documentos de vincular personas, tiempos y lugares en torno suyo (Hull, 2012). En efecto, la reconstrucción de los procesos de ensamblaje, desplazamiento de significados y discusión de este documento, puso en evidencia que el trabajo de redacción del contenido del acuerdo fue el que menos tiempo ocupó en los diferentes espacios convocados para “hablar de la política”, pues en la práctica, estos escenarios se convirtieron en una suerte de ágora para el debate de los asuntos públicos de interés para los afrodescendientes: desde la atávica exclusión de la que éstos han sido objeto por parte de las diferentes administraciones de la ciudad, pasando por las precarias condiciones de vida que los aquejan y por las visiones racializadas y estereotipadas que aún persisten de ellos, hasta llegar a los problemas de representatividad política que no les son ajenos a sus procesos organizativos.

En un sentido importante, el hecho de que los espacios de construcción de los documentos de política sean “tomados” por los actores para librar otras batallas invita a cuestionar algunas miradas del fenómeno de las políticas públicas que no permiten comprenderlo en toda su complejidad. De un lado, se sitúan aquellas aproximaciones instrumentalistas que, al considerarlas como un instrumento técnico y racional para resolver proble-

mas, las revisten del lenguaje pretendidamente objetivo y neutral de la ciencia, enmascarando de esta manera, los verdaderos fines políticos que ellas persiguen. Del otro, se encuentran los enfoques críticos que toman distancia de estas miradas para plantear, en cambio, que las políticas públicas se constituyen en dispositivos de legitimación y ocultamiento de determinadas relaciones de poder (Shore y Wright, 1997; Wedel, Shore, Feldman, *et. al.* 2005; Shore, 2010). Pensando en la construcción del documento de la política CaliAfro abordada en este artículo, es claro que dicho proceso devino en una arena de contiendas políticas, cuya comprensión escapa en mucho a la primera de estas perspectivas de análisis. Ahora bien, aunque podría resultar tentador adoptar el segundo enfoque e interpretar este proceso como el resultado de la imposición de una tecnología de poder gubernamental, toda vez que buena parte de la labor de redacción del documento fue asumida en última instancia por los funcionarios municipales, una mirada atenta a lo sucedido en los diferentes escenarios descritos aquí revela que esta lectura tampoco daría el ancho. En efecto, si hay algo que este recuento ha podido demostrar es que los proyectos de gobierno no pueden imponerse de manera unilateral, pues para que estos se hagan realidad requieren de la adhesión activa de los actores concernidos en ellos.

En este punto, coincido con Mosse (2005) cuando plantea que la función de las políticas públicas, entendidas como modelos y diseños de proyectos, no consiste tanto en conducir las prácticas como en reclutar el apoyo político necesario para legitimarse. Así, aunque el lenguaje en el que se expresan las políticas sea técnico, sus fines son decididamente políticos, en el sentido de que buscan convocar a distintos actores, con agendas e inte-

reses, ya sea abiertamente divergentes, o bien parcialmente coincidentes, en torno a las visiones del mundo que intentan sostener. Es así como pese a los reparos expresados por los líderes comunitarios respecto a la baja participación que tuvieron en la redacción del documento, así como en relación con algunos aspectos puntuales del mismo, sus demandas en torno a la implementación de acciones afirmativas tendientes a la superación de las condiciones de marginalidad histórica de las que han sido objeto, terminaron anteponiéndose a estos disensos.

Ahora bien, dentro de este propósito de reclutar intereses a favor de las políticas, los documentos cumplen un doble papel. Por un lado, son el resultado de las contiendas, alianzas, coaliciones y consensos entre los diferentes agentes implicados en la política, y por el otro, actúan como mediadores que “hacen hacer cosas inesperadas a otros” (Latour, 2008: 156). En el caso analizado, la capacidad de agencia del documento de la política pudo evidenciarse en todo el decurso de su construcción: desde el estilo empleado en su redacción que, con un tono persuasivo y el uso de “metáforas movilizadoras”, buscaba ganar la adhesión de distintos actores a su favor, hasta el recurso a las tecnologías numéricas y al lenguaje jurídico que, a través de la clasificación de las poblaciones y del poder de nominación, respectivamente, crean realidades, reconfiguran identidades y producen efectos de verdad sobre las poblaciones representadas. A esto se suma, la cualidad que tienen los documentos de presentar una mirada sinóptica de realidades situadas en diversos tiempos y espacios, su naturaleza móvil inmutable, así como la facilidad con la que pueden ser ensamblados y combinados, atributos todos que les conceden un lugar central en la producción de lo social.

6. Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Santiago de Cali (2015). *CaliAfro 2024. Documento Técnico– Fundamentos de Política Pública. Análisis de la situación sociodemográfica y socioeconómica de la población Afrocolombiana del Municipio de Santiago de Cali*. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Agudo, Alejandro (2015). “La vida social de los documentos de las políticas públicas”. *Nueva Antropología*, 29 (83): 123-146.
- Apthorpe, Raymond (1997). “Writing Development Policy and Policy Analysis Plain or Clear: On Language, Genre and Power”, en C. Shore, S. Wright. (eds.), *The Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. New York: Routledge, 43-58.
- Barrio, Cipriano (2008). “La apropiación social de la ciencia: nuevas formas”. *Revista CTS*, 4 (10): 213-225.
- Bourdieu, Pierre (1994). “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field”. *Sociological Theory*, 12 (1): 1-18.
- (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brower, S.A.
- Callon, Michael (2001). “Redes tecno-económicas e irreversibilidad”. *Redes*, 8 (17): 85-126.
- Concejo Municipal de Santiago de Cali (2007). *Acuerdo 0634 de 2007, “Por medio del cual se crea la Mesa Central de Concertación de la Política Pública para la Población Afrodescendiente del municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”*.
- (2008). *Acuerdo 0234 de 2008, “Por medio del cual se establecen los criterios para la formulación e implementación de la Política Pública para la Población Afrocolombiana residente en el municipio de Santiago de Cali”*.
- (2013). *Resolución 21.2.22.583 de septiembre 30 de 2013. “Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo Municipal de Santiago de Cali”*.
- Congreso de Colombia (2001). “Ley 725 de 2001. “Por la cual se establece el Día Nacional de la Afrocolombianidad””. Diario Oficial No. 44.662 de 30 de diciembre de 2001.
- (2018). Ley 1933 de 2018. “Por medio del cual se categoriza al Municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios”. Diario Oficial No. 50.672 de 1 de agosto de 2018.
- Dery, David (1998). “‘Papereality’ and Learning in Bureaucratic Organizations”. *Administration & Society*, 29 (6): 677-689.

- Desrosières, Alain (2004). *La política de los grandes números. Historia de la razón estadística*. Barcelona: Editorial Melusina.
- Gordillo, Agustín (2012). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo II. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gupta, Akhil (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence and Power in India*. Duke and London: Duke University Press.
- Hansen, Han; Mühlen-Schulte, Arthur (2012). "The Power of Numbers in Global Governance". *Journal of International Relations and Development*, 15: 455-465. <https://doi.org/10.1057/jird.2012.1>.
- Harper, Richard (1998). *Inside the IMF: An Ethnography of Documents, Technology and Organisational Action*. New York: Academic Press.
- Hull, Mathew (2003). "The file: Agency, Authority, and Autography in an Islamabad Bureaucracy". *Language & Communication*, 23: 287-314. [https://doi.org/10.1016/S0271-5309\(03\)00019-3](https://doi.org/10.1016/S0271-5309(03)00019-3)
- (2012). "Documents and Bureaucracy". *Annual Review on Anthropology*, 41: pp. 251-267. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>
- Kafka, Ben (2009). "Paperwork: the State of the Discipline". *Book History*, 12: 340-353.
- Lascombes, Pierre; Le Gales, Patrick (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments– From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Latour, Bruno (1996). *Aramis or the Love of Technology*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- (1998). "Visualización y cognición: pensando con los ojos y con las manos". *La balsa de la Medusa*, 45-46: 77-128.
- (2001). *La esperanza de Pandora*. Barcelona: Gedisa.
- (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- (2010). *The Making of Law: an Ethnographic of the Conseil D'Etat*. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Li, Tania (2007). *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham and London: Duke University Press.
- Lowenkron, Laura; Ferreira, Leticia (2014). "Anthropological Perspectives on Documents. Ethnographic Dialogues on the Trail of Police Papers". *Vibrant*, 11 (2): 75-111. <https://doi.org/10.1590/S1809-43412014000200003>
- Long, Norman (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de San Luis.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, Sandra (2019). "Entre bastidores: etnografía de la política pública para los afrodescendientes en Cali, Colombia". *Revista Colombiana de Antropología*, 55 (1): 213-238.
- Ministerio del Interior (2018). *Decreto 1372 de 2018. Por el cual se adiciona el capítulo 4, al título a, de la parte 5, del libro 2 del decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para regular el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones*.
- Mosse, David (2005). *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London and Arbor: Pluto Press.
- Piattoeva, Nelli (2015). "Elastic Numbers: National Examinations Data as a Technology of Government". *Journal of Education Policy*, 30 (3): 316–334. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.937830>
- Riles, Annelise, (2006). *Documents: Artifacts of Modern Knowledge*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rose, Nikolas; Miller, Peter (1992). "Political Power beyond the State: Problematics of Government". *The British Journal of Sociology*, 43(2): 173-205.
- Rose, Nicolas (2004). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shore, Cris (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". *Antípoda*, 10: 21-49.
- Shore, Cris; Wright, Susan (1997). "Policy: A New Field of Anthropology", en C. Shore y S. Wright (eds.), *The Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. New York: Routledge, 3-39.
- Viáfara, Carlos (2019). "Genocidio estadístico de la población NARP: algunas consideraciones". Documento inédito.
- Wedel, Janine; Shore, Cris; Feldman, Gregory; et. al. (2005). "Towards an Anthropology of Public Policy". *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 600: 30-51. <https://doi.org/10.1177/0002716205276734>