

**PERCEPCIONES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA DE ACTORES
COMUNITARIOS Y GUBERNAMENTALES EN LAS
LOCALIDADES DE SANTA FE Y CANDELARIA DE BOGOTÁ
D.C.**

STEVEN OROZCO ARCILA

**Tesis para optar al título de Magíster en
Desarrollo Educativo Y Social**

**Director
ELKIN DARÍO AGUDELO COLORADO**

**CONVENIO UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
CENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO
HUMANO – CINDE**

BOGOTÁ, D.C. 2008

AGRADECIMIENTOS:

A todos los hombres y mujeres de las comunidades e instituciones de Bogotá, que mediante el aporte fraterno de sus conocimientos y experiencias, hicieron posible el desarrollo de esta experiencia personal e investigativa.

A Elkin, mi tutor de proyecto de investigación, por sus acertadas asesorías, acompañamiento, enseñanzas y amistad.

A mi madre y familia, motivos de inspiración y perseverancia en muchas de las luchas cotidianas propias.

A Carolina, por su gran amor, comprensión y por ser parte importante de mi vida.

A mis amigos y amigas, con quienes la posibilidad de construir nuevas esperanzas y realidades siempre está vigente.

CONTENIDOS

RESUMEN ANALÍTICO DE LA TESIS (RAE)	8
1. INTRODUCCIÓN	10
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
3. ANTECEDENTES	17
4. JUSTIFICACION.	19
5. OBJETIVOS.	24
5.1 OBJETIVO GENERAL.	24
5.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS.	24
6. DISEÑO METODOLOGICO.	25
6.1 TIPO DE ESTUDIO.....	25
6.1.1 El proceso inductivo – deductivo de la investigación cualitativa.	26
6.1.2 Relación investigador – sujeto.	27
6.1.3 El papel de investigador.	27
6.1.4 El hallazgo de categorías emergentes o inductivas.....	28
6.1.5 El alcance de los resultados obtenidos.....	28
6.2 MOMENTOS METODOLÓGICOS.	29
6.2.1 Momento de fundamentación teórica.....	29
6.2.2 Momento de exploración, acercamiento y focalización.	30
6.2.3 Momento de recolección de la información.	31
6.2.4 Momento de categorización, codificación y análisis.	31
6.3 TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	32
6.3.1 Entrevistas semi-estructuradas.....	33
6.3.2 Grupos focales de discusión.	34
6.3.3 Entrevistas a expertos académicos.....	35
6.3.4 Revisión documental.....	36
6.4 TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	36
6.4.1 Categorización de la información obtenida.....	37
6.4.2 Codificación de la información obtenida.	37
6.4.3 Redes de sentido lógico.	38
7. REFERENTES CONCEPTUALES.	40
7.1 LA POLÍTICA.....	40
7.2 LO PÚBLICO.	43
7.3 POLITICA PÚBLICA.	49

7.3.1 Elementos constituyentes de una política pública.....	53
7.3.2 El ciclo de las políticas públicas (<i>The policy cycle</i>).....	54
7.3.3 Clasificación de las políticas públicas.....	59
7.3.3.1 Perspectiva neo-marxista.....	59
7.3.3.2 Perspectiva estructuralista.....	60
7.3.3.3 Perspectiva de Fernando Rezende.....	60
7.3.3.4 Perspectiva de Jorge Vianna Monteiro.....	61
7.3.3.5 Perspectiva de J. Lowi.....	61
7.4 PARTICIPACION.....	63
7.4.1 Formas de la participación.....	67
7.4.1.1 La participación como un concepto de compensación y de transformación.....	67
7.4.1.2 La participación como un proceso relacionado con el poder, el control y la convivencia.....	68
7.4.1.3 La participación inscrita en un sistema democrático.....	69
7.4.1.4 La participación desde la perspectiva de la socialización política.....	70
7.4.2 Objetivos de la participación.....	70
7.4.2.1 Objetivo de la participación en asuntos económicos.....	70
7.4.2.2 Objetivo de la participación en asuntos administrativos.....	71
7.4.2.3 Objetivo de la participación en asuntos políticos.....	71
7.4.3 Fortalezas y debilidades de la participación.....	71
8. LAS PERCEPCIONES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA DE LOS ACTORES COMUNITARIOS Y GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN.....	74
8.1. ACTORES COMUNITARIOS.....	74
8.1.1 Que significa lo público para las comunidades.....	75
8.1.1.1 Lo público es una donación del Estado.....	75
8.1.1.2 Lo público está relacionado con el Estado y sus instituciones.....	78
8.1.1.3 Lo público es una construcción colectiva entre la sociedad y el Estado.....	82
8.1.1.4 Algunas apreciaciones adicionales sobre lo público.....	84
8.1.1.5 Cómo avanzar en un cambio de la visión ciudadana frente a lo público.....	85
8.1.2 Comprensiones sobre Política Pública.....	87
8.1.2.1 La Política Pública es una construcción colectiva entre diversos actores sociales.....	88
8.1.2.2 Otras concepciones sobre las Políticas Públicas.....	91
8.1.2.3 Los factores que determinan que una Política Pública se pueda considerar legítima.....	96
8.1.2.4 Sobre las etapas de la Política Pública.....	100
8.1.3 El papel de la sociedad civil frente a la Política Pública.....	103
8.1.3.1 Cómo, cuándo y en qué condiciones deben participar las comunidades en las Políticas Públicas.....	103
8.1.3.2 Cuales son los factores que determinan la mayor o menor participación de la comunidad hacia los espacios de las Políticas Públicas.....	113
8.2. ACTORES GUBERNAMENTALES.....	121
8.2.1 Cómo se entiende lo público.....	121
8.2.1.1 Lo público es una construcción colectiva que reconoce intereses y necesidades diversas.....	121
8.2.1.2 Lo público ocurre en el marco de una relación tensa y distante entre Estado y sociedad.....	123
8.2.1.3 Lo público es un concepto más amplio de lo que normalmente se cree el cual debe ser apropiado por la ciudadanía.....	125
8.2.1.4 Cómo avanzar en un cambio de perspectiva ciudadana frente a lo público.....	127
8.2.2. Comprensiones sobre Política Pública.....	129

8.2.2.1 Las Políticas Públicas son lineamientos que demandan una visión integral y territorial de las situaciones.....	129
8.2.2.2 La Política Pública es una manera temporal de ver la realidad que se transforma en el tiempo.....	136
8.2.2.3 Los factores que le dan legitimidad a las Políticas Públicas.....	137
8.2.2.4 Avanzando hacia una configuración institucional que permita construir Políticas Públicas legítimas.....	144
8.2.2.5 Un reconocimiento y combinación entre factores locales y externos da lugar a una formulación de Políticas Públicas más adecuadas para la ciudad.	148
8.2.2.6 Las etapas de la Política Pública	151
8.2.3 El papel de la sociedad civil frente a la Política Pública.....	153
8.2.3.1 El rol de las comunidades y su posibilidad para una participación democrática en las Políticas Públicas.....	153
8.2.3.2 Acerca de las situaciones que potencian o desestimulan la participación ciudadana en las Políticas Públicas.....	163
8.3. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LAS PERCEPCIONES QUE TIENEN LOS ACTORES.....	170
8.3.1 Frente a lo público.	170
8.3.1.1 Similitudes entre las percepciones.....	170
8.3.1.2 Diferencias entre las percepciones.....	172
8.3.2 Frente a las comprensiones sobre política pública.....	173
8.3.2.1 Similitudes entre las percepciones.....	173
8.3.2.2 Diferencias entre las percepciones.....	174
8.3.3 El papel de la sociedad frente a la Política Pública.....	176
8.3.3.1 Similitudes entre las percepciones.....	176
8.3.3.2 Diferencias entre las percepciones.....	177
9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	179
9.1 CONCLUSIONES.....	179
9.2 RECOMENDACIONES.....	184
10. LISTA DE REFERENCIAS	190
ANEXO NO 1. ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA ACTORES GUBERNAMENTALES EN PERCEPCIONES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA.....	196
ANEXO NO 2. ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA ACTORES COMUNITARIOS EN PERCEPCIONES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA.	198
ANEXO NO 3. MATRIZ PARA LA ASIGNACIÓN DE CÓDIGOS ANALÍTICOS.....	200

LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICAS.

TABLA 1 FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
TABLA 2 CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	62
GRÁFICA 1. COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	54

RESUMEN ANALÍTICO DE LA TESIS (RAE)

TIPO DE DOCUMENTO: Tesis de Grado para maestría.

ACCESO AL DOCUMENTO: Universidad Pedagógica Nacional, Centro Internacional de Desarrollo y Educación Humano – CINDE.

TITULO DEL DOCUMENTO: Percepciones sobre política pública de actores comunitarios y gubernamentales en las localidades de Santa Fe y Candelaria de Bogotá D.C.

AUTOR: OROZCO ARCILA, Steven

PUBLICACIÓN: Bogotá, 2008, 179p

PALABRAS CLAVES: percepción, política pública, participación, política, Estado, público instituciones gubernamentales, actores comunitarios, actores gubernamentales, comunidades, democracia, sociedad civil, posturas, comprensiones.

DESCRIPCIÓN: Investigación cualitativa cuyo principal propósito es analizar las percepciones sociales que sobre las políticas públicas desarrolladas en Bogotá, poseen tanto actores comunitarios como gubernamentales. Igualmente pretende encontrar las semejanzas y diferencias entre las percepciones elaboradas por cada uno de estos grupos de actores, así como las tensiones y afinidades sociales derivadas de las mismas. Por último genera algunas recomendaciones a las instituciones gubernamentales y a las comunidades para desarrollar ejercicios de políticas públicas y de participación en la ciudad.

FUENTES: Fueron consultados aproximadamente 45 referentes bibliográficos, correspondientes a textos, cartillas y revistas sobre participación, políticas públicas, organizaciones sociales y comunitarias, así como sobre metodología de la investigación. La Internet también sirvió para el propósito de recuperar información teórica que ayudara a desarrollar el propósito investigativo. Entre los autores citados se encuentran Libardo Sarmiento Anzola y André-Noël Roth en la temática de políticas públicas; para la temática de participación y comunidad se citan autores como Darío Restrepo y Bernardo Toro, y en metodología de la investigación se rescatan los aportes de Alfonso Torres, Elssy Bonilla y Penélope Rodríguez, entre otros. Con especial importancia, se destaca la información obtenida mediante el trabajo de campo, la cual fue obtenida mediante el acercamiento a espacios y

líderes comunitarios e institucionales, existentes en las localidades de Santa Fe y La Candelaria.

CONTENIDOS: El documento contiene una parte inicial en la cual son planteados el problema y las preguntas de investigación, seguidos de la justificación para adelantar la investigación, y sus objetivos.

En una segunda instancia se desarrollan el diseño metodológico y los referentes conceptuales, para dar paso posteriormente al capítulo en el cual son planteadas y analizadas las percepciones de los actores participantes y en el cual también se establece un paralelo entre tales percepciones.

La última parte del trabajo se centra en exponer las principales conclusiones obtenidas, y presentar algunas recomendaciones a ambos grupos de actores participantes.

METODOLOGÍA: Se trata de un trabajo que incorpora los principales elementos de la investigación cualitativa, el cual fue desarrollado a través de una serie de momentos metodológicos de naturaleza simultánea y multiciclo, los cuales son: fundamentación teórica; exploración, acercamiento y focalización de posibles participantes; recolección de la información; categorización, codificación y análisis de la misma; y escritura del informe investigativo.

Las técnicas para la recolección de la información consisten en entrevistas semi-estructuradas aplicadas a los participantes comunitarios y gubernamentales, y grupos de discusión desarrollados también al interior de cada grupo participante.

Por su parte, las técnicas utilizadas para el análisis de la información se refieren a procesos de categorización, asignación de códigos analíticos, y elaboración de redes de sentido lógico entre los códigos.

CONCLUSIONES: La gran mayoría de las percepciones y posturas negativas de las comunidades frente a las políticas y proyectos desarrollados por el Estado, se deben al manejo clientelista y autoritario dado a éstos por el mismo Estado; las políticas públicas son reconocidas hoy en día como construcciones colectivas que necesariamente deben involucrar a todos los sectores sociales y comunitarios y no sólo al Estado; algunos dispositivos para la participación comunitaria no representan espacios para la construcción democrática de las políticas públicas; las políticas públicas son asuntos de gran complejidad y duración en los cuales es difícil establecer de antemano sus resultados e impactos; se debe avanzar necesariamente en la ciudad en el desarrollo de procesos formativos orientados a las comunidades y funcionarios públicos en el tema de la participación.

FECHA DE ELABORACIÓN: 23 de noviembre de 2008.

1. INTRODUCCIÓN

Existen en la actualidad un gran número de líderes y organizaciones sociales que hacen presencia en los espacios formales de participación que brinda la ciudad. La urbe que se mueve a toda marcha permite también desde sus calles y barrios el encuentro de jóvenes, mujeres, indígenas, viejos, campesinos, comunidades afrodescendientes, y todo tipo de expresiones culturales y políticas para polemizar y buscar solución a diferentes situaciones.

Muchas de estas personas han puesto sus esperanzas de alcanzar unas mejores condiciones de vida, en estos espacios formales de encuentro y discusión donde se tratan las problemáticas y necesidades que los aquejan. En la mayoría de las ocasiones dichos espacios son impulsados por la institucionalidad gubernamental, y están diseñados para la formulación y concertación de Planes de Desarrollo, proyectos, y Políticas Públicas para la ciudad en el ejercicio que genéricamente se denomina Planeación Participativa.

De la misma manera existen en las instituciones muchos funcionarios que han entendido que la construcción de una ciudad incluyente y más humana es un proyecto inaplazable, y en consecuencia, su apuesta ha sido la de establecer canales comunicativos y de acción con las comunidades y organizaciones sociales para la construcción conjunta de Políticas y proyectos que logren impactar positivamente en las condiciones de vida de los habitantes de todos los barrios y territorios.

La presente investigación se desarrolla en las localidades de Santa Fe y Candelaria, las cuales se encuentran ubicadas en la zona centro oriental de Bogotá, con hombres y mujeres que habitan sus barrios, y con hombres y mujeres que por motivos laborales desempeñan las funciones de las entidades distritales en este sector.

Ambos han tenido numerosas oportunidades de encontrarse en espacios organizativos propios de las comunidades y en escenarios participativos

dispuestos desde la institucionalidad. Allí han logrado intercambiar ideas, sueños, cosmovisiones y propuestas para sus localidades, unas veces desde el acuerdo y la complementariedad, mientras que en otras desde el disenso y el conflicto.

Es así como las personas con las cuales se trabajó en busca de sus testimonios y experiencias, han participado desde el trabajo comunitario e institucional, en diferentes escenarios como convites barriales, organizaciones rurales, organizaciones juveniles, organizaciones de mujeres, organizaciones productivas, Encuentros Ciudadanos, Política de infancia y adolescencia, Plan de Igualdad de Oportunidades, Política de Juventud, Juntas de Acción Comunal, etc, por lo cual con parte de sus percepciones y experiencias aquí recuperados se espera poder dar cuenta de algunas de las dificultades, aciertos y retos que enfrentan las Políticas Públicas en Bogotá como procesos que permanecen en constante tensión y evolución.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El enorme espacio geográfico de Bogotá y el hecho de que sea la ciudad que alberga la mayor concentración urbana de población del país, representada en diversas etnias y culturas, así como las inequidades del actual sistema político y económico, han derivado en múltiples fenómenos sociales y ambientales caóticos, tales como son una gran cantidad de población con malas condiciones de vivienda y servicios públicos, altos niveles de desempleo y subempleo, población sin acceso a servicios de salud y educación, sin acceso adecuado a alimentos, así como a otra serie de servicios esenciales.

Otro grupo de fenómenos complejos están representados en el urbanismo desorganizado, la inseguridad, la violencia intrafamiliar, el elevado consumo de psicoactivos, el tránsito congestionado, la contaminación ambiental, etc.

A este tipo de situaciones se les ha enfrentado con diversas estrategias a lo largo de sucesivas administraciones distritales, obteniendo en unas ocasiones mejores resultados que en otras.

Los avances y fracasos derivados le han servido a las instituciones gubernamentales que rigen los destinos de la ciudad, para obtener claridad sobre la necesidad de dar articulación e integralidad a las acciones que se adelantan desde diferentes sectores del gobierno si se quiere incidir de manera más contundente en la resolución de las problemáticas o necesidades de la ciudad y sus habitantes.

Con el fin de enfrentar fenómenos como éstos que revisten un alto grado de complejidad, se ha dado una creciente formulación e implementación de Políticas Públicas en los últimos años, en las cuales se han incluido programas y proyectos con una mayor perspectiva integral de las situaciones, y con articulación de todos los sectores y disciplinas relacionados con las mismas.

Dichas iniciativas contienen además importantes intentos por vincular a las organizaciones sociales y comunitarias que se sienten también motivadas o afectadas por estas temáticas.

De este modo, la aparición de Políticas Públicas con notable participación comunitaria ha generado nuevas lógicas sociales y políticas de interacción entre las entidades distritales y sus habitantes; sin embargo estas experiencias han sido poco documentadas y sistematizadas, dado que en muchas ocasiones el sector gubernamental encargado de liderar una Política Pública sólo adelanta dicho proceso bajo la perspectiva del cumplimiento de tiempos, objetivos y recursos estipulados, sin detenerse a rescatar todo el acumulado construido colectivamente en el trabajo compartido con las comunidades.

Esto lleva a que las instituciones por lo general tengan memoria solo de los aspectos técnicos de las Políticas que han diseñado y operado, pero no de otros aspectos importantes que se dan desde el punto de vista social y político en la interacción comunidades – gobierno.

Una situación similar ocurre con las organizaciones sociales que han participado en los procesos de las Políticas Públicas distritales, es decir, son excepcionales los casos en los que dichas organizaciones conservan una memoria histórica sistemática de los principales logros, aprendizajes y dificultades que para ellas ha representado su interacción con las entidades gubernamentales y otros actores en el marco de estos procesos.

Sin embargo, todas las experiencias vividas por actores comunitarios y gubernamentales a través de su participación en las diferentes Políticas Públicas de la ciudad, se traducen en una serie de *percepciones* y opiniones sobre muchas de las situaciones que acontecen en ellas, y demarcan ciertos modos de acción frente al surgimiento de nuevas dificultades o situaciones que los afectan y frente a nuevas propuestas participativas.

¿Pero que se entiende por percepción en esta investigación? Para poder describir su significado es necesario remitirse a una breve descripción de lo que para Moscovici (1979) significa la representación social quien la describe como “un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social”, o dicho en otras palabras, “es el conocimiento de sentido común que tiene como objetivos comunicar, estar al día, y sentirse dentro del ambiente social, y que se origina en el intercambio de comunicaciones del grupo social” (Moscovici, en Mora: 2002).

Como complemento a lo anterior, Banchs (1984) considera que la representación social, integra y se materializa mediante diferentes conceptos cognitivos como la actitud, la opinión, los estereotipos, y la percepción social.

De esta forma, la percepción social como componente o forma de la representación social es descrita como una instancia mediadora entre el estímulo u objeto exterior y la idea que de él nos hacemos, o dicho en otras palabras, la percepción se refiere al mecanismo mediante el cual la persona le atribuye rasgos o características al objeto blanco de su atención, mediante la utilización de categorías para clasificar circunstancias, fenómenos, e individuos (Banchs, en Mora: 2002).

Otra definición que apoya el concepto de Banchs, es la que considera la percepción como “un estado subjetivo, a través del cual se realiza una abstracción del mundo externo o de hechos relevantes” (Carterette y Friedman, en Oviedo: 2004).

Este supuesto teórico tuvo sus inicios en el denominado movimiento *Gestalt* de la psicología alemana encabezado por investigadores como Wertheimer, Koffka y Köhler, quienes en uno de sus primeros postulados definieron la percepción como “un proceso de extracción y selección de información relevante encargado de generar un estado de claridad y lucidez conciente que permita el desempeño dentro del mayor grado de racionalidad y coherencia posibles con el mundo circundantes” (Oviedo, 2004, p. 90); en resumen “la percepción busca

de manera directa organizar la información del ambiente dentro de una representación mental simple” (Oviedo, 2004, p. 91); lo cual permite a las personas fijar ciertos modos de acción y generar opiniones.

Así, una vez definido el concepto de percepción para este trabajo, se resalta que la principal situación problemática contemplada en él, es que no exista un recuento de las percepciones elaboradas por actores tan importantes en el proceso de las Políticas Públicas como lo son los miembros de las comunidades y los funcionarios gubernamentales relacionados directamente con éstas, ya que dependiendo de cual sea el tipo de percepciones que ellos poseen, se van a producir o no, unas diferentes formas de vinculación a la construcción de las Políticas y una formas de relacionarse entre ellos.

Por ejemplo, desde las comunidades es indudable que el tipo de percepciones que manejan frente a los procesos participativos, las Políticas Públicas y la institucionalidad, determinan en gran medida la calidad de su participación la cual se puede dar desde un papel de simples espectadores o como sujetos políticos que desean hacer parte de la construcción y las soluciones.

Igualmente, las percepciones que sobre estos mismos aspectos y sobre las comunidades manejan las personas vinculadas a las entidades gubernamentales, determinan por ejemplo en mayor o menor medida la construcción de procesos de Política más verticales u horizontales, y relaciones más o menos tensas con las comunidades donde se aplican éstos.

Es por estos hechos que se considera importante rescatar parte de la memoria comunitaria e institucional de la ciudad frente a las Políticas Públicas la cual da cuenta de un camino recorrido, con sus aprendizajes y dificultades más notorias, y la cual se encuentra nítida en la memoria individual y colectiva de sus protagonistas, esperando ser explorada, rescatada y constituida en aportes para la ciudad.

Por lo tanto para poder dar cumplimiento a esta intención, se ha previsto el desarrollo de las siguientes preguntas investigativas:

¿Cuáles son las principales percepciones que han elaborado los actores comunitarios y gubernamentales de las Localidades de Santa Fe y Candelaria sobre diferentes aspectos propios de las Políticas Públicas y cómo las traducen en aprendizajes, aciertos y propuestas actuales y futuras?

¿Cómo estas percepciones de estos actores, viabilizan, tensionan o resisten la implementación de dichas Políticas en la localidad y en la ciudad?

¿Qué tan similares o distantes son las percepciones que sobre las Políticas Publicas manejan los funcionarios distritales que laboran en ellas y las comunidades que reciben su implementación en estas localidades?

3. ANTECEDENTES

El presente trabajo investigativo es el producto de un intento por canalizar algunas de las inquietudes e interrogantes surgidos a partir de las vivencias y experiencias del investigador, las cuales han sido posibilitadas en su gran mayoría por los ámbitos laboral y académico en los cuales éste ha interactuado. Es así como desde lo laboral, tales experiencias se relacionan principalmente con el paso por dos instituciones gubernamentales distritales como son la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Integración Social, llamada hasta Diciembre de 2006 Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).

La primera tiene la misión de ejercer la rectoría del sistema de salud distrital mediante el diseño e implementación de Políticas y lineamientos en salud, mientras que la segunda tiene como su principal propósito liderar el diseño, implementación y evaluación de las Políticas Sociales para Bogotá.

Ambas experiencias laborales han sido desarrolladas desde los ámbitos local y barrial, y mas propiamente desde las localidades de Los Mártires, Santa Fe y La Candelaria, y tal como se puede observar tienen estrecha relación con el tema de las Políticas Públicas para la ciudad.

De igual forma, tales experiencias han posibilitado la interacción con diferentes actores comunitarios e institucionales, y la observación y vivencia de algunas de las principales dificultades y aciertos a los cuales se enfrentan las Políticas Públicas en diferentes ámbitos, con lo cual la generación de inquietudes e interrogantes no se ha hecho esperar.

En tal sentido, se puede decir que la experiencia laboral del investigador, ha motivado la búsqueda de espacios sociales y académicos que le ayuden a decantar y resolver algunas de sus inquietudes, entre los cuales por supuesto, surge la maestría en Desarrollo educativo y Social del Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano –CINDE-, la cual a través de sus diferentes seminarios y también por medio de la línea de investigación de Desarrollo Social y Comunitario, acentuaron algunas de las inquietudes previas.

Por lo tanto, son los espacios de discusión y construcción académica generados con otros profesionales de diferentes disciplinas sobre temáticas como lo público, la participación y las Políticas Públicas, en la línea de investigación, los que potencializan el deseo por desarrollar una investigación en percepciones sobre Políticas Públicas, hecho al cual se asiste en gran medida mediante el desarrollo de este trabajo.

Por último, es necesario mencionar que otra serie de espacios motivadores sobre la temática de las Políticas Públicas han sido los diferentes simposios y cursos que sobre el tema se han desarrollado en la ciudad y a los cuales el investigador ha tenido la oportunidad de asistir.

4. JUSTIFICACION.

Actualmente los debates sobre modelos de gobierno, inversión pública, relaciones Estado-sociedad y participación en asuntos públicos se encuentran más abiertos que nunca en el país y la ciudad. Esto es debido entre otras situaciones a la limitada oferta institucional destinada a cubrir las necesidades de las poblaciones y las problemáticas sociales; a la distancia existente entre las corrientes económicas eficientistas y gerenciales impuestas desde esferas externas por organismos multilaterales y las corrientes o fuerzas políticas internas que defienden la autonomía nacional en temas como la inversión social y el manejo de los recursos, así como la crisis de los modelos políticos estatistas que abre paso cada vez a una mayor participación ciudadana en los asuntos de importancia para la sociedad.

La inversión pública, el manejo de lo público y los modelos de gobierno y desarrollo son temas que se han discutido a lo largo de años, pero cobran especial importancia para el medio latinoamericano cuando sobreviene para muchos países de la región la llamada “crisis de la deuda” a principios de la década de los 80`s, junto con la crisis del “estado de bienestar”, lo cual deriva en la implantación de medidas de control a sus economías por parte de los agentes de crédito externo.

Así, desde tal época hasta la actualidad se viene dando una lógica cambiante y globalizante en toda la región, la cual ha obligado nuevas reflexiones sobre temas como el papel del Estado, la relación entre éste y la sociedad, y los modelos de gobierno, lo cual es ratificado por autores como André Noël Roth quien expone que actualmente “[...] en América Latina, en particular, -en un contexto de globalización de los mercados, de conformación y consolidación de bloques regionales como el Alena, el MERCOSUR, el Pacto Andino y el ALCA- tal reflexión sobre el papel y el modo de inserción del Estado en sus sociedades aparece como de actualidad” (Roth, 2002, p. 17).

Estas reflexiones y planteamientos no son ajenos para un país como Colombia por encontrarse ubicado en esta región tan propensa a influencias entre países y la cual además posee configuraciones sociales, culturales y políticas muy particulares.

De esta forma, todo lo anterior se constituye en razones por las cuales en el medio colombiano, el debate gobierno-sociedad-inversión debe alimentarse constantemente con el fin de encontrar el equilibrio necesario entre las presiones internas y externas, mejorar las relaciones entre Estado y sociedad, avanzar en la consolidación de la democracia, garantizar los derechos humanos, y obtener unas Políticas Públicas que de manera sostenible ayuden a mejorar las condiciones de vida adversas en las cuales viven la mayoría de las personas del país.

En tal sentido, las preguntas sobre las Políticas Públicas que se desarrollan en el país y la ciudad, están abiertas en muchos de los círculos económicos, sociales y académicos del país, entre otros por hechos como que los indicadores de calidad de vida de la población y de otros campos como por ejemplo el ambiental, se encuentran desmejorando a pesar de los esfuerzos realizados. Así, algunas Políticas Públicas no alcanzan los resultados e impactos esperados, propiciando la generación de defensores y detractores del modelo neoliberal y asistencial que impera actualmente.

Igualmente, los interrogantes acerca de cuáles aspectos son los que merecen mayor inversión, y cómo hacer la inversión de manera sostenible, son posibilidades también abiertas.

Pero a pesar de la notable importancia de los aspectos anteriormente descritos, se debe anotar que este trabajo no se centra en dichos factores técnicos o económicos de las Políticas, todo lo contrario se encarga de explorar otra serie de aspectos más relacionados con los actores mismos de las Políticas, las interacciones entre ellos, y su relación con las Políticas.

En este orden de ideas, se parte de reconocer que en los procesos de las Políticas Públicas aparecen preguntas y respuestas relacionadas con aspectos cualitativos muy importantes de las mismas, tales como quiénes deben ser los actores que lleguen a los escenarios en los cuales se formula y construye la Política Pública; cuáles son las tensiones existentes entre los ámbitos local, nacional e internacional para su formulación; cuál debe ser el papel de las comunidades y organizaciones a lo largo del proceso de la Política; cuáles son los momentos o etapas en los que se debe desarrollar una Política Pública; quiénes participan en cada una de ellas; y cómo y qué se debe evaluar en la misma.

Por tal motivo, esta investigación se centra en encontrar y recoger principalmente dichos aspectos, enmarcándolos en la categoría de percepciones sobre Política Pública que los entrevistados poseen; además, porque considera que éstos se encuentran más presentes y asibles en la cotidianidad de las personas de las localidades y los barrios.

Este acercamiento como ya se mencionó, se hace desde el marco social y territorial conferido por la ciudad de Bogotá y más concretamente desde dos de sus localidades centrales, en las cuales han tenido y tienen lugar algunos de los acontecimientos políticos y sociales más importantes de la ciudad.

Las indagaciones, recopilaciones y el análisis aquí desarrollados son de gran importancia si se tiene en cuenta el hecho de que Bogotá tiene experiencias piloto en el país en la vinculación de comunidades a asuntos antes de manejo estatal por medio de la Planeación Participativa, y dado también el hecho, de que los últimos gobiernos Distritales han puesto en marcha gran cantidad de Políticas Públicas con diferentes enfoques como el sectorial, poblacional y transversal, las cuales han producido un gran acumulado conceptual y práctico en comunidades e instituciones de gobierno, gran parte del cual se encuentra aún por estudiar, aprehender y socializar.

Dicho acumulado se ha generado debido a factores como una creciente apertura institucional hacia las comunidades, pero principalmente por el marcado empoderamiento que se ha dado por parte de la sociedad en los últimos años, el cual se expresa en ejercicios de participación amplios de ciudadanos y ciudadanas en espacios no formales y formales como son por ejemplo: la construcción de presupuestos locales participativos, Encuentros Ciudadanos para la construcción participativa de Planes Locales de Desarrollo; talleres para la formulación de los Ejes o Áreas estratégicas de las Políticas Públicas, espacios de evaluación de las mismas, priorización de programas y proyectos, etc.

Así pues, en estas experiencias adquiridas por las personas vinculadas a diferentes procesos participativos, existen prácticas comunitarias y gubernamentales valiosas de rescatar, como son: alianzas para trabajo intersectorial (educación-salud), cogestión de iniciativas productivas, resolución de problemáticas por medio del trabajo gobierno-sociedad, y procesos exitosos de desarrollo local y barrial, etc.

Pero también existen múltiples interrogantes por responder y brechas por zanjar entre las que se encuentran: los múltiples condicionantes impuestos a los ciudadanos por los dispositivos para la participación en el Distrito, las diferencias amplias y divergentes entre las expectativas de los actores que participan, la asignación y ejecución de recursos públicos sin consensos, enfrentamientos entre los sectores comunitarios y gubernamental, y ejercicios autoritarios de poder.

Todo lo anterior se traduce en una gama de aciertos, falencias, experiencias, aprendizajes y propuestas que es necesario recoger a fin de construir nuevos esquemas de planeación, ejecución y participación que rescaten lo ya transitado y aprendido, y para que sirvan como insumo y referente teórico en espacios gubernamentales y comunitarios de la ciudad donde por razones del

quehacer se viven las tensiones, aciertos y desaciertos, producto de cualquiera de los momentos o hechos que implica el desarrollo de una Política Pública.

Es de interés para este trabajo, que las comunidades que ya se encuentran organizadas para incidir en los espacios creados por el Distrito para la construcción colectiva de las Políticas (por ej: la Política por la calidad de niños, niñas y adolescentes y Política Pública de Mujer y Géneros) obtengan nuevos elementos que permitan mejorar sus actuaciones en estos espacios, y que las comunidades que aún no llegan a ellos inicien un proceso de apropiación abandonando el imaginario del Estado como ente “aséptico” o exclusivo de algunos actores. Tales situaciones desarrolladas en el marco de enfoques teóricos y experiencias que privilegian la construcción participativa de las Políticas Públicas.

Igualmente frente a la institucionalidad distrital se considera importante el reconocimiento y adquisición de elementos que le posibiliten una mejor interacción con las comunidades, obtener mejores resultados, cambios internos en sus formas de operar, y el abandono de prácticas que lesionan los derechos constitucionales de participación de las comunidades.

Los aportes aquí condensados se espera sean también útiles también para las nuevas cohortes de las líneas de investigación y estudiantes de CINDE que se motiven por el tema de lo público y las Políticas Públicas, tal como sucedió en el caso de la línea de investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15, donde surgieron gran variedad de interrogantes sobre el tema de las Políticas Publicas que en la medida en que pudieron resolverse dejaron algunas claridades pero sobre todo muchas nuevas inquietudes.

5. OBJETIVOS.

5.1 OBJETIVO GENERAL.

Identificar y analizar las Percepciones Sociales que sobre diversos aspectos en el tema de las Políticas Públicas han elaborado actores comunitarios y gubernamentales en las Localidades de Santa Fe y Candelaria de la ciudad de Bogotá, los cuales por su labores o roles han tenido relación con las diferentes fases de elaboración e implementación de las mismas.

5.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Evidenciar las semejanzas y diferencias que frente a las Políticas Públicas tienen los actores comunitarios e institucionales de estas localidades.
- Identificar las tensiones que se generan a lo largo de todo el proceso de las Políticas Públicas Distritales y la manera como éstas son percibidas por los distintos actores comunitarios e institucionales.
- Recuperar los principales elementos de los enfoques y prácticas que privilegian la construcción participativa de Políticas Publicas con el fin de que sirvan de aporte teórico a espacios académicos e institucionales de Bogotá.
- Recopilar las principales recomendaciones que los actores involucrados en los procesos de Política Pública les pueden hacer a las instituciones Distritales para que su construcción e implementación se dé de manera más participativa, democrática y sostenible.

6. DISEÑO METODOLOGICO.

6.1 TIPO DE ESTUDIO.

Las preguntas investigativas y los objetivos planteados para este trabajo, pretenden dar cuenta de las percepciones que sobre las Políticas Públicas tienen diferentes actores sociales del centro de Bogotá vinculados a dichos procesos.

La investigación se desarrolla desde la perspectiva de la investigación cualitativa la cual es utilizada “para captar el conocimiento, el significado y las interpretaciones que comparten los individuos sobre la realidad social que se estudia y es definida como un producto histórico, es decir, validada y transformada por los mismos sujetos” (Bonilla & Rodríguez, 1997, p. 52).

Por tal motivo en esta perspectiva se pone un especial énfasis en la “dimensión subjetiva” de la realidad social entendiéndola como la interiorización de la parte objetiva o fáctica de la realidad.

Esta intención de comprender la dimensión subjetiva solo se logra cuando se cumple con la principal característica de la investigación cualitativa, la cual es “su interés por captar la realidad social a través de los ojos de la gente que está siendo estudiada, es decir a partir de la percepción que tiene el sujeto de su propio contexto” (Bonilla & Rodríguez, 1997, p. 52).

De la misma manera y siguiendo a Gómez (2006), se puede decir que este enfoque investigativo reconoce como elementos fundamentales la subjetividad, el respeto por la diferencia y el conocimiento de cada sujeto de investigación, derivado de su experiencia vivencial particular.

Por su parte Torres (1996) expresa que desde los enfoques cualitativos de investigación social se busca comprender la realidad subjetiva que subyace a las acciones de los miembros de la sociedad.

Con sustento en los anteriores planteamientos, se considera que la investigación cualitativa es el medio más adecuado para estudiar relaciones sociales, indagar puntos de vista frente a una situación y analizar prácticas culturales donde la realidad subjetiva es clave.

Es por ello que el principal interés de esta investigación es el describir e interpretar cuál es la lectura que hacen las personas vinculadas desde los ámbitos comunitario y gubernamental sobre la manera en que suceden en la ciudad los procesos de la Política Pública, teniendo en cuenta que Bogotá ha sido pionera en varias experiencias de Políticas Públicas que aunque en su mayoría han sido propuestas desde las instituciones gubernamentales, también han contado con una importante participación ciudadana en términos de calidad y cantidad.

Así, la riqueza y amplitud de los relatos obtenidos desde tan diversas experiencias es muy grande, parte de lo cual se surte al trabajar desde la perspectiva de la investigación cualitativa en la cual se intentan captar la mayor parte posible de los sentidos y significados otorgados por los protagonistas a sus experiencias.

De esta forma para poder enmarcar este estudio en la perspectiva cualitativa se hizo necesario adoptar como básicas algunas de las características propias del enfoque, las cuales son presentadas a continuación.

6.1.1 El proceso inductivo – deductivo de la investigación cualitativa.

Para poder abordar la dimensión subjetiva de la personas conformada por sus posturas, creencias y significados, se hace necesario que su abordaje se dé de manera inductiva, es decir elaborando conceptos sobre la realidad a partir de la manera como el mundo es conocido y pensado por las personas, es decir los conceptos son el punto de llegada y no el punto de partida de la investigación.

“El proceso de investigación cualitativa explora de manera sistemática los conocimientos y valores que comparten los individuos en un determinado

contexto espacial y temporal. Esto implica que no aborda la situación empírica con hipótesis deducidas conceptualmente, sino que de manera inductiva pasa del dato observado a identificar los parámetros normativos de comportamiento, que son aceptados por los individuos en contextos específicos históricamente determinados” (Bonilla & Rodríguez, 1997, p. 47).

En esta experiencia el trabajo inductivo intenta interpretar y conceptualizar sobre la manera como las personas perciben lo que sucede en varios aspectos relacionados con las Políticas Públicas que se desarrollan en el Distrito, y las localidades y barrios del centro de Bogotá.

6.1.2 Relación investigador – sujeto.

Este es otro tema de vital importancia, ya que se comprende que sólo mediante el establecimiento de una comunicación directa con las personas investigadas se puede recopilar y comprender el conocimiento que estas poseen, es decir, desde el enfoque cualitativo es imposible que no se dé una relación directa entre el investigador y el sujeto si lo que se pretende es permitir que afloren todos los aspectos de la vivencia de las personas investigadas.

Los instrumentos de recolección de información (entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión) empleados demandaron un contacto permanente entre el investigador y las personas que aceptaron colaborar con el propósito investigativo, esto con el fin de explotar dichos instrumentos en todo su potencial, y que sirvieran para obtener la mayor cantidad de información posible para resolver la pregunta investigativa.

6.1.3 El papel de investigador.

Con respecto al papel del investigador en el enfoque cualitativo se considera que “el principal instrumento del enfoque cualitativo es el propio investigador, porque integra lo que dice y quién lo dice; él es el lugar donde la información se convierte en significación (y en sentido), dado que la unidad del proceso de investigación no está ni en la teoría ni en la técnica, sino en el propio investigador” (Torres, 1996, p. 65). De este modo el investigador no puede ser

externo a las situaciones que analiza, el investigador es por el contrario parte y producto de los problemas que estudia y como parte de una sociedad tiene el compromiso de trabajar lo mejor posible con los individuos que estudia.

6.1.4 El hallazgo de categorías emergentes o inductivas.

Gran parte de las investigaciones cualitativas plantean en su inicio unas categorías deductivas las cuales esperan encontrar entre todos los datos obtenidos del intercambio con los entrevistados. Por lo tanto siempre se estuvo atento a rastrear nuevos elementos o categorías inesperadas, que son conocidas como emergentes o inductivas, las cuales aunque no están previstas desde un inicio cuando aparecen en las investigaciones lo hacen de manera muy significativa y reiterativa.

Esta posibilidad de encontrar nuevas categorías va muy ligada con un método flexible y abierto como es característico en las investigaciones cualitativas en donde se consideran todas las observaciones como datos potenciales que luego deben ser decantados para determinar su utilidad (Bonilla & Rodríguez, 1997).

6.1.5 El alcance de los resultados obtenidos.

“La investigación cualitativa es ideográfica porque busca las nociones, las ideas compartidas que dan sentido al comportamiento social. Su objetivo es profundizar en el fenómeno y no necesariamente generalizar” (Bonilla & Rodríguez, 1997, p 54).

Por lo tanto pondera sus hallazgos a partir de una confrontación entre las diferencias y desde un reconocimiento de la heterogeneidad derivada de diferentes intereses sociales como son la clase, etnia, raza, género, edad, etc.

El anterior planteamiento brinda claridad sobre el alcance de los resultados obtenidos, pues se reconoce que si bien el resultado del trabajo de campo desarrollado arroja ideas y nociones muy interesantes sobre la manera en que los ciudadanos perciben los hechos que suceden en el contexto de las Políticas Públicas en Bogotá, éstos son aquí entendidos como una realidad particular no generalizable a todas las personas que se han vinculado a estos espacios y mucho menos a todas las Políticas Públicas desarrolladas en la ciudad.

En últimas, las personas con las cuales se adelantó este trabajo pueden llamarse en términos de Torres (1996) un “conjunto social” quien describe este concepto como unidades sociales y culturales vinculadas por su historia, por sus interacciones específicas y el universo simbólico compartido.

6.2 MOMENTOS METODOLÓGICOS.

Los momentos del proceso investigativo cualitativo son de naturaleza simultánea y multiciclo, y permiten determinar la ruta metodológica que orienta el proceso investigativo mediante múltiples construcciones e interpretaciones. Los desarrollados aquí fueron:

6.2.1 Momento de fundamentación teórica.

En la investigación cualitativa la revisión de literatura o documentación inicial, corre paralela al proceso de formulación del problema, recolección de la información y análisis de la misma (Galeano, 2004).

Su sentido tiene que ver con diversos fines de la investigación como focalizar el tema, evidenciar su importancia (justificación), depurar conceptualmente las categorías que van emergiendo, contextualizar la información, etc (Galeano, 2004).

En este caso las inquietudes iniciales acerca del problema investigativo surgen principalmente inspiradas desde el ámbito laboral en el cual se desenvuelve el

investigador. Con estas motivaciones se da inicio a una revisión teórica amplia que guarda relación con el tema de las Políticas Públicas, la cual permite decantar y hacer un planteamiento claro del problema investigativo y de las preguntas de investigación.

De la misma manera este acercamiento teórico permitió comprender un poco más sobre las problemáticas, situaciones e interacciones a estudiar, lo cual resultó de gran importancia también para la definición de las categorías conceptuales, el enfoque metodológico y los instrumentos utilizados.

6.2.2 Momento de exploración, acercamiento y focalización.

Debido a la cercanía física y social con varios espacios participativos formales y no formales, y debido también a la cercanía con varios líderes comunitarios de las localidades de Santa Fe y Candelaria, en este momento se logró hacer un acercamiento al problema investigativo, acercamiento previsto desde las comprensiones de múltiples actores y dinámicas sociales.

Galeano (2004) plantea la existencia de un sub-momento dentro de este momento denominado “selección de informantes y fuentes”, considerado como un proceso progresivo que se ajusta a los desarrollos del proceso investigativo, a las condiciones del contexto y a la dinámica de la realidad objeto del análisis. En este momento, de todos los posibles informantes, se focalizan por lo menos tres tipos relevantes en investigación los cuales son el *portero*, el *informante clave* y el *protagonista*.

Es así como de una extensa posibilidad de actores en el nivel comunitario, institucional y académico en estas dos localidades, se decidió priorizar y trabajar con aquellos que reunían ciertas características que pudieran aportar a la resolución de la pregunta investigativa, tales como haber participado en el proceso de alguna o varias de las Políticas Públicas distritales, tener un recorrido en espacios participativos locales y tener cierto nivel de comprensión teórica y conceptual sobre los Planes de Desarrollo Local y Distrital.

6.2.3 Momento de recolección de la información.

Durante este momento se llevó a cabo la aplicación de los instrumentos seleccionados para la recuperación de la información.

Este hecho implicó la concertación de una serie de espacios y sitios con las personas a entrevistar, los cuales casi siempre coincidieron con momentos de trabajo o desempeño en sus roles cotidianos, debido a las múltiples obligaciones a las cuales se encuentran dedicados muchos de ellos desde el ámbito comunitario e institucional.

De este modo se intentó al máximo concertar los encuentros con dichos actores, favoreciendo sus disponibilidades de tiempo, sus lógicas y los horarios en los cuales pudieran contar con mayor disposición para brindar su conocimiento.

En la medida en que la información fue obtenida, al mismo tiempo fue clasificada y analizada para favorecer el siguiente momento investigativo.

Galeano (2004) describe que el plan de recolección de información señala cuáles son las estrategias de recolección de datos más adecuadas de acuerdo a las personas interpeladas, el grado de familiaridad con la realidad analizada, la disponibilidad de tiempo del investigador, el nivel de madurez del proceso investigativo y las condiciones del contexto que se analiza.

6.2.4 Momento de categorización, codificación y análisis.

Estas operaciones más que un momento investigativo específico pueden definirse como un proceso transversal, es decir en la medida que los instrumentos seleccionados empezaron a proveer la información necesaria, ésta simultáneamente empezó a ser transcrita y categorizada de acuerdo con las categorías previamente establecidas para la investigación y prestando atención a la posibilidad de aparición de categorías inductivas.

Igualmente a la información categorizada se le realizó un proceso de rotulación con códigos analíticos los cuales expresaban el sentido principal del discurso

emitido por los informantes, y con los cuales después se generaron redes de sentido que sirvieron para generar la interpretación de dichos discursos y para la redacción de un texto que describiera de manera coherente los hallazgos cualitativos obtenidos.

Adicionalmente el análisis de toda la información obtenida se complementó a través de la utilización de fuentes secundarias y teóricas que permitieron ampliar su comprensión, y con una interpretación propia del investigador sustentada teórica y empíricamente, que permitieron en palabras de Galeano “dar sentido a los datos”, lo cual “implica estructurar, exponer, extraer y confirmar conclusiones comprensivas, argumentadas y sustentables en la información recolectada y generada” (Galeano, 2004, p. 38).

La información procesada (categorizada, codificada e interpretada) se refiere principalmente a las entrevistas y grupos focales de discusión realizados, las cuales fueron transcritos desde su grabación original por el mismo investigador.

6.3 TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Las estrategias utilizadas registraron de la manera más completa posible el conocimiento y puntos de vista expresados por los actores participantes, de modo que fueran fiel reflejo de las emociones, motivos, significados y reacciones propias de estos, retomando la afirmación hecha por Bonilla y Rodríguez (1997) en la cual destacan que en este tipo de acercamientos intersubjetivos, entrevistador – entrevistado, el miembro de una comunidad “es el experto de su propio mundo”, vive así, lo conoce y sabe como describirlo.

La intención de trabajar con actores vinculados a los ámbitos comunitario y gubernamental, fue la de poder establecer comparaciones entre las percepciones y conceptos originados desde cada uno de ellos, las cuales son producto en gran parte del contexto laboral y cotidiano en el cual se desenvuelven.

Se trabajó también con dos investigadores vinculados al medio académico para tener en cuenta sobre todo las recomendaciones que ellos le hacen a los

gobernantes y a los ejercicios de Política Pública en si mismos, gran parte de las cuales son derivadas de sus asesorías a entidades del Distrito relacionadas con la Política Social.

Esta forma de trabajo representa pues una triangulación “multiactoral”, que como se observará permite dar cuenta de puntos de vista comunes, complementarios y distantes del tema que motiva el presente trabajo.

De esta forma las estrategias seleccionadas para la recolección de la información fueron:

6.3.1 Entrevistas semi-estructuradas.

Frente a las personas del sector gubernamental entrevistadas, se contó con la colaboración de funcionarios de las Secretarías de Salud, Educación, Integración Social, Instituto Distrital de Cultura Recreación y Deporte, y del programa Bogotá Sin Hambre.

De este modo se realizaron un total de 14 entrevistas semi-estructuradas, distribuidas en 6 entrevistas a actores gubernamentales, 6 entrevistas a actores comunitarios y 2 entrevistas a expertos académicos, todas caracterizadas por su flexibilidad y dinamismo.

La entrevista semi-estructurada es descrita por Ander- Egg (1995) como una serie de preguntas abiertas que son respondidas dentro de una conversación, teniendo como característica principal la ausencia de una estandarización formal.

Así pues “la persona interrogada responde de forma exhaustiva, con sus propios términos y dentro de su cuadro de referencia a la cuestión general que se le ha sido formulada” (Ander – Egg, 1995, p. 227).

Es importante mencionar que aunque las entrevistas a los diferentes tipos de actores estaban formuladas para rastrear las mismas categorías y sub-

categorías, éstas no eran exactamente iguales, por el contrario se realizaron tres tipos de entrevista con preguntas formuladas de modo que permitieran hallar la misma información pero posibilitando una mejor interacción según el tipo de actor entrevistado. (Ver Anexo No. 1).

De la misma manera es importante mencionar que estas entrevistas fueron realizadas en su mayoría en los espacios cotidianos o habituales de las personas, por ejemplo en sus casas, en reuniones de las organizaciones, en su trabajo, o como en el caso de Joaquín Ramírez líder deportivo de la Localidad de La Candelaria, en el momento de la dirección y entrenamiento de una escuela de fútbol para niños.

6.3.2 Grupos focales de discusión.

Se desarrollaron dos grupos focales de discusión, uno con actores gubernamentales y otro con actores comunitarios, ambos con una guía semi-estructurada de preguntas que motivaran y guiaran las discusiones suscitadas.

El grupo focal con actores institucionales se llevó a cabo en las instalaciones de la Subdirección Local para la Integración Social Santa Fe – Candelaria ubicada en el barrio Lourdes de la Localidad de Santa Fe.

Allí durante un tiempo de dos horas y media confluyeron 7 funcionarios de la Secretaría Distrital de Integración social pertenecientes a diferentes proyectos como Infancia, Vejez, Comedores comunitarios y Fortalecimiento del Tejido Social entre otros, dispuestos a aportar desde el conocimiento obtenido a través de su labor diaria en esta entidad que es la encargada de liderar las Políticas sociales en Bogotá.

Por su parte el grupo focal realizado con actores comunitarios contó con la presencia de 8 líderes comunitarios y personas de los barrios de las Localidades de Santa Fe y Candelaria, quienes han tenido la posibilidad de participar en los escenarios dispuestos para la formulación y evaluación de Políticas Públicas distritales ya mencionados.

El sustento epistemológico, la definición y la manera de realizar grupos focales de discusión han sido trabajados por múltiples investigadores, quienes los consideran instrumentos “[...] desarrollados para obtener información ágil que posibilite dar respuesta en el corto plazo a las urgentes necesidades sociales que se investigan y, al mismo tiempo, responda de manera rigurosa a las exigencias del método científico” (Bonilla & Rodríguez, 1997, p. 102).

Martínez (s.f) considera que el grupo focal de discusión es “focal” porque *focaliza* su atención e interés en un tema específico de estudio e investigación que le es propio, por estar cercano a su pensar y sentir; y es de “discusión” porque realiza su principal trabajo de búsqueda por medio de la interacción discursiva y la contrastación de las opiniones de sus miembros.

Debido a estas particularidades “el grupo focal es un método de investigación colectivista, más que individualista, y se centra en la pluralidad y variedad de las actitudes, experiencias y creencias de los participantes, y lo hace en un espacio de tiempo relativamente corto” (Martínez, s.f).

6.3.3 Entrevistas a expertos académicos.

La intención de realizar entrevistas a expertos en el tema de las Políticas Públicas fue la de conocer las percepciones, conceptos y opiniones que tienen estas personas que se han dedicado a estudiar y enseñar el tema desde espacios como las universidades.

Igualmente estas son personas que combinan el ejercicio docente con el apoyo, consultoría y asesoría a instituciones públicas nacionales, distritales y ONG´s, en varios aspectos de las Políticas Públicas que ellas desarrollan.

Para fortuna de esta investigación se pudo contar con el conocimiento y experiencia de los doctores Libardo Sarmiento Anzola y André Noël Roth quienes gentilmente contribuyeron con sus aportes al desarrollo de la misma.

6.3.4 Revisión documental.

La literatura técnica y conceptual se constituyeron en una fuente de información importante para este trabajo.

Ambas sirvieron como soporte conceptual para las categorías del proceso de investigación, y para la comprensión e interpretación de los puntos de vista expresados por los distintos actores.

La revisión documental o de fuentes secundarias comprendió documentos técnicos sobre Políticas Públicas, reportes oficiales sobre el avance de las Políticas Públicas en el Distrito, documentos sobre participación en la ciudad, Planes de Desarrollo Distrital y locales, y diagnósticos socio-económicos y de calidad de vida de las Localidades de Santa Fe y La Candelaria, entre otros.

6.4 TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Como se mencionó anteriormente, el análisis de la información obtenida se desarrolló de una manera transversal y continua desde el mismo inicio de su recolección, mediante el uso de diferentes estrategias que permitieron seleccionar y “dar sentido” a la gran cantidad de datos obtenidos.

Dar sentido a los datos (estructurar y extraer conclusiones) se hace totalmente necesario en la investigación cualitativa, pues tal como lo afirma Cerda (1998) la mayoría de los investigadores y especialistas en metodología de la investigación están de acuerdo en afirmar que un conjunto de datos sueltos o una información desarticulada no tiene ningún sentido y significado.

Es así como “una simple colección de datos no constituye necesariamente una investigación. Es indispensable analizarlos, compararlos y presentarlos de manera que realmente lleven a la confirmación o al rechazo de una hipótesis, o a la solución de un problema” (Cerda, 1998, p. 340).

Por tal motivo, con la intención de surtir con todo el rigor científico el “análisis de la información”, se desarrollaron en esta investigación esencialmente tres técnicas para ello, las cuales se describen a continuación.

6.4.1 Categorización de la información obtenida.

Una vez que las entrevistas y los grupos focales de discusión fueron convertidos en archivos digitales mediante el uso del programa Word, se realizó sobre copia de éstos una selección de los fragmentos de texto que servían al propósito investigativo.

Tal operación se llevó a cabo subrayando con colores del programa, los fragmentos relacionados con las diferentes categorías conceptuales establecidas para la investigación, con lo cual posteriormente se agruparon en nuevos archivos todos los textos del mismo color, es decir, los relacionados con una misma categoría. En resumen, las entrevistas originales fueron fragmentadas y reagrupadas en discursos similares o relacionados por medio de las categorías establecidas en los instrumentos y marco conceptual.

Este procedimiento se encuentra sustentado en los planteamientos de Bonilla y Rodríguez, para quienes:

“la construcción de sentido a partir de los datos cualitativos implica un ejercicio de inmersión progresiva en la información escrita, el cual comienza con un “fraccionamiento” del universo de análisis en subconjuntos de datos ordenados por temas, para luego “recomponerlo” inductivamente en categorías culturales que reflejen una visión totalizante de la situación estudiada” (Bonilla & Rodríguez, 2007, p. 251).

De igual manera este proceso es reconocido y descrito por otros autores como “inducción cualitativa”, el cual consiste en describir o explicar un fenómeno incluyéndolo dentro de una categoría o regla que ya existe.

En otras palabras “aunque la categoría emerja de los datos y no de una teoría, dicha categoría es de algún modo familiar al investigador” (Bonilla & Rodríguez, 2007, p. 254).

6.4.2 Codificación de la información obtenida.

El proceso de codificación desarrollado para la información seleccionada fue doble. Así, inicialmente en el momento de reagrupar los fragmentos de texto que se relacionaban, se procedió a asignarles a todos un código conformado

por iniciales que permitiera identificar su localización en la totalidad de la entrevistas de donde fueron extraídos, así como la persona entrevistada que emitió la idea o concepto seleccionado, esto como ayuda en caso de ser necesario volver a la fuente inicial para localizar la idea en su contexto original.

La segunda asignación de códigos a los textos categorizados, fue realizada mediante matrices de análisis para cada categoría conceptual, las cuales contenían las casillas: categoría, código de fuente, discurso, códigos analíticos y comentarios (ver anexo 3).

Es así como mediante el uso de estas matrices de análisis, los textos o discursos recibieron en esta ocasión la asignación de “códigos analíticos”, los cuales en la investigación cualitativa se constituyen en una herramienta para recoger o resumir la idea principal o el sentir que quieren transmitir los entrevistados por medio de sus ideas.

Es de anotar que la asignación de códigos analíticos representa una interpretación del investigador sobre los discursos emitidos por sus entrevistados, pues tal como lo explican Bonilla y Rodríguez (2007) los códigos que se asignan a subconjuntos de textos no representan hechos en sí mismos, sino perspectivas del investigador.

6.4.3 Redes de sentido lógico.

Una vez que los diferentes discursos fueron rotulados mediante el uso de códigos analíticos, se procedió con todos estos códigos a conformar lo que se denominan mapas o redes de sentido lógico para cada una de las categorías planteadas en los instrumentos de recolección de información.

Para desarrollar esta tarea, todos los códigos analíticos obtenidos empezaron a ser relacionados unos con otros mediante la utilización de algunos de los principales conectores lógicos utilizados en investigación cualitativa y por programas de análisis de datos cualitativos, como son los de justificación, explicación, contradicción, etc.

Por ejemplo, algunos de los conectores utilizados para relacionar los códigos analíticos desarrollados fueron: critica a, discute a, amplía a, produce, conlleva, se opone a, incide en, está asociado con, es consecuencia de, etc.

Así mediante la conformación de estas redes lo que se obtiene son representaciones gráficas de relación entre los diferentes discursos (códigos analíticos), en las cuales es posible observar entre otras las relaciones de tensión, semejanza y diferencia entre éstos, y con las cuales se facilita mucho más el ejercicio de escritura y explicación de los hallazgos realizados.

7. REFERENTES CONCEPTUALES.

Este Capítulo tiene la intención de hacer una introducción conceptual al tema de las Políticas Públicas desde algunos referentes teóricos contemporáneos, los cuales han sido tomados como insumos de trabajo en el medio distrital, nacional e internacional.

En tal sentido desarrolla las categorías conceptuales claves en este proceso investigativo como son: la política, lo público, política pública, y participación, cada una explorada desde diferentes autores y propuestas teóricas, lo cual favorece las múltiples interpretaciones, análisis y conclusiones sobre la información práctica compilada.

En relación con la categoría Política Pública, el acercamiento teórico también explora aspectos inherentes a la misma que son claves para su mejor comprensión, tales como el “ciclo” de las Políticas y las fases que lo integran, los componentes de las Políticas Públicas, y algunas de sus clasificaciones.

De esta forma se espera contar con un referente teórico y conceptual inicial que sirva como preámbulo para los análisis que sobre la información obtenida en el trabajo de campo se desarrollan de manera posterior.

7.1 LA POLÍTICA.

Este ejercicio conceptual se inicia reconociendo que el uso dado al término “política” se presta para múltiples confusiones, debido principalmente a la gran variedad de significados y traducciones entre idiomas que se le han dado al término mismo, y a su utilización indiscriminada.

“Como acontece con tantos otros conceptos construidos históricamente, el vocablo política es polisémico, por ello no es fácil utilizarlo sin saber a qué significado apunta en cada uno de sus usos” (Orozco, 2006, p. 2).

Al empezar esta exploración conceptual, se encuentra que las definiciones más básicas para el término política en el castellano vienen dadas por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. De estas definiciones se rescatan las siguientes: “Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”; “Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos”; “Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo” (Real Academia Española de la Lengua, 2006).

Para Vargas (1999) la multiplicidad de significados otorgados al término política genera con frecuencia confusiones en varios espacios y medios. Plantea por ejemplo que en español o francés el término política significa lucha por el poder y construcción de consensos por un lado, el cual en inglés sería *politics*; y por otro un programa de acción gubernamental, ó el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto, que en inglés equivalen a la palabra *policy*, pero que en español es comprendido casi siempre también como Política Pública.

Desde su propuesta conceptual Lechner (1993), considera que la política debe comprenderse en dos dimensiones que son la política institucional y lo político.

La política institucional hace alusión al “ámbito privilegiado de producción y reproducción de la normatividad que rige la vida social [...] cuya tarea principal se centra en la construcción deliberada de la vida social” (Lechner, 1993, p. 35). La política desde esta perspectiva “se refiere tanto a las formas de organización y a los patrones legítimos que una sociedad institucionaliza para orientar a sus miembros como a las normas, los valores y comportamientos que son legitimados y dominantes en determinados momentos de la historia” (Lechner, 1993, p. 35).

De manera complementaria, lo político para el mismo autor, se refiere más a marcos de acción sobre la vida en común, por tanto su razón de ser es la comunidad de ciudadanos, las relaciones, mediaciones y proporciones, es decir,

lo político se refiere a los espacios o escenarios culturales en los que se construyen sentidos, propuestas y experiencias colectivas (Lechner, 1993).

Por su parte Tejerina plantea la política como un factor o elemento aglutinante de todos aquellos esfuerzos que buscan el bien común (Tejerina, en Moreno: 2006).

De igual forma, hay quienes plantean que la política debe ser entendida o definida a la luz de los objetivos que persigue. Así desde tal perspectiva “dos son los principales objetivos de la política: el logro del bien común mediante una adecuada y eficiente gestión administrativa y la resolución de los conflictos por métodos pacíficos, no violentos” (López, 1998, p. 45).

Una discriminación un poco más compleja de dicha categoría es la propuesta por Fullat (1994), quien expresa que el término Política posee tres grandes significados que son: la política-dominio, la política-programa de acción y la política-habilidad.

“**La política-dominio**, entendida como el espacio social en el que se enfrentan individuos y grupos con vistas a la conquista, o bien a la conservación, de los aparatos del Estado y por ende a la dirección de los rumbos de la sociedad. En este contexto se dan los procesos relacionados con las campañas electorales, la actividad de los parlamentos, el accionar de los sindicatos

La política-programa de acción, referida a la línea de acción en torno a la cual se toman decisiones y se ejecutan intenciones expresas. En este ámbito se concretan, por ejemplo, los procesos de elaboración de leyes a partir de proyectos de sociedad

La política-habilidad, como su nombre sugiere hace referencia a la capacidad de determinados individuos o grupos sociales para imponer sus concepciones, intereses o propósitos como hegemónicos para una determinada sociedad. En este sentido nos referimos al ejercicio de liderazgo de los dirigentes políticos, a los acuerdos y negociaciones que en los procesos de definición de políticas, de implementación y evaluación de las mismas se dan en los diferentes niveles de organización social” (Fullat, en Orozco: 2006).

Finalmente a manera de cierre sobre la política, es importante resaltar que tal como se mencionó anteriormente esta categoría ha sido construida y

modificada históricamente tanto en su significado como alcances, motivos por los cuales se han producido también cambios en el accionar y actores de la misma y viceversa, volviendo este concepto mutable e indeterminado.

De este modo la política como muchas otras de las actividades humanas se encuentra en estos momentos frente a muchos retos e incertidumbres, producto de las transformaciones que ha sufrido, tal como lo anota Lechner (1993) al exponer que:

- Se ha debilitado el lugar central que la política ocupaba en la organización social.
- La política no es sólo cuestión de las instituciones, sino de los ciudadanos, la nueva complejidad de los procesos sociales produce una fuerte demanda por conducción política al mismo tiempo que dificulta elaborar políticas de Estado que condensen consensos a largo plazo.
- Los partidos políticos están en una fase crítica de redefinición, pues carecen de discurso y de estrategia de cara a las grandes transformaciones en marcha.

También acerca de los retos de la política hacia el futuro, Giovanni de Biagio expresa: “Probablemente los objetivos de la Política no serán diferente a los iniciales, en tanto busca recuperar su calidad de fundamento del Estado y proyectar su acción hacia la creación de mejores formas de convivencia, pero en el pensar y en el accionar si deben gestarse las transformaciones acordes con el continuo desarrollo de los seres humanos y las comunidades porque éste nunca es estático” (Biagio, en Moreno: 2006).

7.2 LO PÚBLICO.

“En las últimas décadas los debates teóricos en torno a lo público, la ciudadanía y el Estado, se han visto vivificados por los desafíos que enfrentan las democracias, ya que estos temas necesariamente nos remiten a pensar en la dinámica de la inclusión/exclusión, en las identidades sociales y políticas, y en los mecanismos de resolución de conflictos” (Palacios, s.f, p.1).

De esta forma, los debates conceptuales y sociales sobre esta categoría, le suponen actualmente una gran serie de significados que van desde “lo que se encuentra relacionado con el Estado” hasta “lo que es sabido por todos”

Así, sobre esta diversidad de significados otorgados a lo público, Merino (1998) anota que cuando se habla de lo público como un adjetivo se refiere a algo que es notorio, o algo sabido por todos.

En una segunda posibilidad es todo lo relativo al Estado, donde además se habla de derecho público en contraposición al derecho privado, sobre lo cual puntualiza: “Podemos comprender lo público, como lo perteneciente a todos, por ejemplo, la vía pública” (Merino, 1998, p. 59).

Otras acepciones que este autor le otorga a lo público ayudan a evidenciar también tal variedad significativa, como por ejemplo cuando expresa: “[...] igualmente se refiere lo público, a lo que tiene que ver con el pueblo; pero también es admisible la acepción de lo público, como el público que asiste a un espectáculo” (Merino, 1998, p. 59)

Por su parte, para Ortiz (1998) lo público se refiere a problemas que le conciernen a toda la sociedad, por lo cual lo público recluta a la totalidad de los ciudadanos.

Afirma este autor que el espacio público en los últimos años “aparece como el lugar de expresión de la sociedad civil”, la cual se aglutina en el parque, la plaza, en el boulevard, pues es allí donde puede expresar sus inconformidades y comunicar sus inquietudes.

En tal sentido, se puede decir que esta definición tiene gran relación con el significado sobre lo público heredado de la antigua civilización griega en la cual “la dinámica pública de la polis suponía que el tratamiento de los asuntos comunes (colectivos) se desenvolvía a la luz del día y en presencia de los

demás y que este ámbito público estaba potencialmente abierto a todo el demos” (Rabotnikof, en Ortiz: 1998).

En un sentido muy similar al del concepto anterior, lo público en la perspectiva Habermasiana se explica como “el dominio mediante el cual el ciudadano se apropia de un elemento fundamental: el diálogo, la discusión pública y razonada para la conducción colectiva de los asuntos de interés común” (Alzate, 1998, p. 34).

Otro estudioso del tema de lo público es Bernardo Toro para quien una definición de dicho asunto pasa necesariamente por entender primero en que consiste la democracia, pues para él lo público se constituye en un principio ético de la democracia.

En tal sentido explica que “La democracia es una forma de ver el mundo; es un modo de ser, una forma de vivir y de estar en el mundo. En una palabra la democracia es una Cosmovisión” (Toro, 2001, p. 15).

De este modo al ser la democracia una cosmovisión que lo penetra todo, ésta no se construye sobre leyes sino sobre principios de orden ético que orientan a la sociedad en la construcción del proyecto democrático, tales como el principio público, el principio ético, el de incertidumbre, etc (Toro, 2001).

Así la explicación que realiza el autor del principio de lo público se refiere a que:

“Para la democracia lo público es aquello que conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos.

Por tanto, lo público es más amplio y rebasa ampliamente lo estatal, sin que esto signifique desconocer que las instituciones públicas por excelencia deben ser el Estado y las Leyes, precisamente porque la fortaleza de lo público proviene de su capacidad de sintetizar y representar los intereses, contradictorios o no, de todos los sectores de la sociedad” (Toro, 2001, p. 20).

De este modo se considera que el andén es público o el parque es público, porque siempre están allí, para que todos transiten y se diviertan, sin exclusiones de clase, edad, sexo, partido o religión.

Todos los bienes o servicios que se han destinado para la satisfacción de las necesidades comunes y que hacen posible la vida digna de todos y todas, son los bienes públicos tales como la justicia, los servicios domiciliarios, la salud preventiva y las telecomunicaciones (Toro, 2001).

Definiciones como la anterior llevan a pensar que si lo público “es para todos, lo que conviene a todos” y “sintetiza los diversos intereses de la sociedad”, de la misma manera lo público debe ser construido entre todos, y no por unos pocos para el goce de todos, como sucede la mayoría de las veces.

Al retomar las explicaciones elaboradas por Toro se encuentra que también se le asigna a lo público un significado desde la comunicación en donde “público” tiene su origen etimológico en *populus* que equivale a “pueblo” en latín, es decir que lo público viene del pueblo, o sea “Lo público es lo contrario de lo secreto. Originariamente corresponde a lo que llega a ser de conocimiento del pueblo” (Toro, 2001, p. 23).

Desde otra perspectiva un tanto fatalista, Putnam expone que “Un bien público, tal como el aire limpio o la seguridad en los vecindarios, es algo que todo el mundo puede disfrutar independientemente de si contribuye o no a que se dé. Por esto, bajo circunstancias normales, nadie se siente motivado a contribuir al bien público y se hace tan poco que todos sufren las consecuencias” (Putnam, en CINDE 1: 2006)

Esta definición remite al coloquial dicho de que “lo que es de todos es de nadie”, cuestión que con frecuencia no se queda solo en el dicho, sino que se hace tangible en la vida diaria cuando se escucha hablar a muchas personas de que existen ciertos bienes o espacios públicos de los cuales debe beneficiarse toda la colectividad como un Derecho legítimo, pero cuyo cuidado y responsabilidad es competencia de otros, como por ejemplo el Estado.

De otro lado, en una perspectiva totalmente distante a definiciones como la de Putnam y con soporte en el concepto griego de lo público expuesto líneas atrás,

existen otro grupo de definiciones que plantean la necesidad de un papel activo de la sociedad frente a lo público.

En tal sentido se rescata el Protocolo No.1 de la línea de Investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15 sobre lo público, para cuyos integrantes “el modelo de lo público como lo estatal” es un ejercicio que está siendo desplazado por la participación creciente de los ciudadanos, motivo por el cual mencionan: “En la construcción cultural lo que se ha dado es una apropiación de lo público como si fuera de un aparato institucional que se llama gobierno, ese es el modelo que esta haciendo crisis en América Latina, por que el ciudadano emerge con más fuerza y reconoce su dimensión política como sujeto que tiene derecho y obligación de participar en la búsqueda del bien común [...]” (CINDE 1, 2006, p. 3).

Por lo tanto lo público hoy debe ser entendido necesariamente como aquello que les corresponde a todos y está promovido por distintos actores en función de la construcción colectiva y asociada que apunta al bienestar del conjunto.

Por otra parte, desde la óptica jurídica de lo público se encuentran un grupo de definiciones que poseen múltiples puntos de encuentro con las definiciones ya expuestas. Estas definiciones son aquellas que se soportan en argumentos jurídicos sobre los derechos de las personas, es decir aquellas que contemplan lo público como algo a lo que todos y todas tienen Derecho, motivo por el cual en este contexto lo público se explica como “aquellos bienes que en contraposición a los bienes privados, su propiedad o *derecho* para gozar y disponer de ellos, no puede atribuirse una sola persona” (Echeverry, s.f, p.1)

Sin embargo, para esta autora el hecho de que los bienes sean públicos y que de ellos se pueda beneficiar cualquiera por Derecho, debe distinguirse de que este libre beneficio o acceso sea utilizado para el lucro particular de unos pocos (apropiación de lo público) en detrimento de aquello que también les pertenece

a otros; por el contrario lo público debe ser utilizado para que el Estado cumpla con sus fines y obligaciones para con todos los ciudadanos.

En otras palabras, sostiene que aunque a lo público aportan todos, por ejemplo desde los impuestos, el manejo que se dé a estos bienes debe ser solidario, es decir, subsidiado por los que más tienen hacia quienes más lo necesitan, por lo cual el concepto de lo público “no puede ser interpretado como todos ponemos, todos tomamos, sino como quien más tiene más aporta para que se beneficien quienes más lo necesitan. Este planteamiento no es otro que el nuevo criterio de Estado Solidario introducido en la Constitución Política” (Echeverry, s.f, p.1).

A manera de resumen frente a las definiciones hasta aquí expuestas se puede decir entonces que hoy lo público tiene que ser entendido necesariamente como aquello que les corresponde a todos pero con lo cual también tienen obligación todos. De igual forma lo público debe estar promovido por distintos actores en función de una construcción colectiva y asociada que apunta al bien común.

Así bajo esta perspectiva “lo público deja de ser lo de todos y de nadie, y se pasa a que lo público es lo colectivo, es decir, lo de “nosotros” como grupo (de ciudadanos, de empresarios, de vecinos, de colegas, de socios, de miembros de partido, o de junta directiva o de acción comunal o de padres de familia)” (Cárdenas, 2002, p.8).

No obstante, también es claro que para la materialización de tales postulados se requieren grandes cambios culturales y sociales mediados desde procesos educativos, de formación, y de participación que lleven cada vez más a un número mayor de personas a asumir decididamente sus compromisos ciudadanos.

Finalmente es importante anotar que lo público se debe comprender como una categoría en constantes transformaciones y tensiones, una categoría no estática y multidimensional que permea los diferentes aspectos de la vida

social de las personas, es decir, hoy lo público debe ser entendido como dimensión social, política, ambiental, económica, cultural e ideológica entre otras, la cual se transforma permanentemente a partir de las redes, prácticas, sentidos y relaciones de los sujetos y escenarios sociales que la conforman y donde se da el proceso de conformación del Estado-ciudadano (Palacios, s.f).

7.3 POLITICA PÚBLICA.

Tal como ocurre con las categorías que se han trabajado hasta el momento, la categoría Política Pública es compleja y polisémica, tiene múltiples usos y significados según el contexto y el lenguaje en el cual se use.

Esta categoría también presenta otras serie de variables relacionadas que aluden a los actores involucrados, momentos y escenarios en donde se desarrolla, lo cual hace que surjan no solo diferentes significados sino también diferentes tipos o clasificaciones para ésta, dadas por ejemplo según el enfoque, según la finalidad, según la procedencia, según el ámbito de actuación, etc (Salazar, en CINDE 2: 2006).

Algunas clasificaciones, el ciclo y sus fases, y una descripción de los elementos que debe contener una Política Pública son también revisados en este apartado.

El primer aspecto a destacar es el carácter polisémico de la categoría, situación que plantea Alejo Vargas, quien en su libro “notas sobre el Estado y las Políticas Públicas”, realiza una compilación de algunas definiciones existentes sobre Política Pública.

Él inicia presentando una definición en la cual se describe que la Política Pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny & Thoening, en Vargas: 1999).

Continúa citando a Guerrero (1993) para quien la Política Pública se entiende como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la

colaboración social o inhibir el conflicto, es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental (Guerrero, en Vargas: 1999).

Sin embargo, las definiciones anteriores tal como se puede observar tienen la particularidad de dejar por fuera la posibilidad de que en el proceso de la Política Pública participen sectores comunitarios, pues son planteamientos que hacen referencia exclusivamente a acciones gubernamentales.

Esta claridad es importante si se tiene en cuenta que también existen otra serie de concepciones sobre las Políticas Públicas que posibilitan o legitiman la construcción de éstas entre diversos actores, y las cuales son de especial interés aquí.

De esta forma, con la presentación de una diversidad de concepciones, se busca poner en evidencia el hecho de que son muchas las tendencias que constantemente chocan en el medio, lo cual puede producir como en este caso una tensión entre quienes defienden el ejercicio de la Política Pública como un hecho estrictamente gubernamental, y quienes por el contrario consideran que éste debe ser un ejercicio compartido en todos sus momentos entre organizaciones sociales, comunidades y entes gubernamentales.

Retomando entonces las definiciones sobre Política Pública, se rescatan las ideas de Hogwood y Gunn (1991) quienes expresan que en general la lengua corriente hace uso del término políticas en un sentido muy amplio “ [...] así, tanto se utiliza para referirse a un campo de actividad social o la política exterior, como para expresar un propósito político muy concreto (reducir el déficit presupuestario), una decisión gubernamental (ampliar las ayudas a la flota pesquera), un programa de acción (el Plan Hidrológico Nacional) o los resultados obtenidos por un determinado programa o ley” (Hogwood & Gunn, en Vargas: 1999).

Pero al retomar los conceptos de Alejo Vargas se encuentra que para él existen, aparte del problema de las múltiples significaciones de esta categoría, otra serie de malentendidos relacionados con el campo de acción o profesión donde

se desenvuelven las personas, motivo por el cual tienden por ejemplo los abogados a asociar la Política Pública con una ley o norma, o los economistas a asociarla como la Política económica exclusivamente, sobre lo cual expresa:

“En primer lugar, la Política Pública no es igual a la ley o a la norma, como tienden a considerarlo a veces los colegas abogados; la norma es el mecanismo a través del cual la *decisión* previamente tomada se formaliza jurídicamente. Tampoco es exclusivamente la política económica, como tienden a considerarlo los economistas; la Política Pública es más que esto” (Vargas, 1999, p. 57).

Así pues, para él una Política Pública no es una decisión aislada, por el contrario se refiere a:

“[...] un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales (simultánea o secuencialmente). Pero igualmente significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre una situación problemática y los actores involucrados con la misma. Estos resultados, efectos e impactos pueden ser valorados *a posteriori* y de esta manera formarse una idea lo más clara posible acerca de la eficacia y eficiencia de la Política Pública” (Vargas, 1999, p. 58).

Dentro de esta misma línea que comprende las Políticas Públicas como acciones que responden a la resolución de situaciones específicas, se encuentra la propuesta conceptual de Salazar (1992) quien asume las Políticas Públicas como el "conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas" (Salazar en CINDE 2: 2006).

Desde otra perspectiva, Roth (2002) cuestiona esta serie de definiciones, considerándolas limitadas al describir las Políticas Públicas como “respuestas”, lo cual genera la impresión de un Estado solamente reactivo ante ciertos eventos.

Por tal motivo, para él una Política Pública “[...] designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos

para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002, p. 27).

De esta manera la anterior definición claramente introduce lo que se podría llamar un componente “preventivo” en la Política Pública.

Por su parte Muller y Surel (1998) expresan que una Política Pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller & Surel, en Roth: 2002).

Otro teórico que ha dedicado grandes esfuerzos a explorar el tema de las Políticas Públicas en el contexto colombiano, en especial las llamadas Políticas Sociales es Libardo Sarmiento para quien la Política Pública “[...] tal como se define hoy, es el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción, que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad, problemáticas que pueden ser de carácter económica, política, sociales, culturales o ambientales o realidad de una población o comunidad específica, con el fin de darle solución o mejorar las condiciones de vida, a partir de la acción colectiva” (Sarmiento, 2003, p. 2).

Igualmente considera que toda Política Pública debe tener en cuenta unos mínimos elementos para su construcción y desarrollo, y un fuerte enfoque de garantía de derechos.

Un ejemplo muy ilustrativo de este planteamiento se expresa en la definición que él hace sobre lo que significa una Política Pública de juventud:

“Se define como el conjunto coherente de principios, objetivos y estrategias que identifica, comprende y aborda las realidades de los jóvenes, da vigencia a sus derechos y responsabilidades, reconoce y reafirma sus identidades y afianza sus potencialidades, resultado de consensos y acuerdos entre jóvenes, estado y sociedad. Como finalidad busca crear condiciones para que los jóvenes participen en la vida social, económica, cultural y democrática y por ende en la construcción de un nuevo país” (Sarmiento, 2004, p. 17).

También se debe destacar que para este autor la garantía de los derechos Económicos, Sociales y Culturales son el objetivo principal que debe cumplir la Política Pública Social, frente a lo cual puntualiza: “la formación de ciudadanos que tengan garantizados sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales y que participen activamente en la vida social y política de Localidad y país, debe ser la meta de toda política social integral y democrática” (Sarmiento, 2004, p. 159).

De esta forma, si la Política Pública se entiende desde esta perspectiva, necesariamente esta tendrá que cumplir cuatro condiciones básicas que son: universalidad de derechos, satisfacción de las demandas específicas de las diversas expresiones de la sociedad, concertación entre el gobierno-sectores privados-organizaciones de la sociedad civil, y asignación democrática y participativa de los recursos públicos (Sarmiento, 2004).

7.3.1 Elementos constituyentes de una política pública.

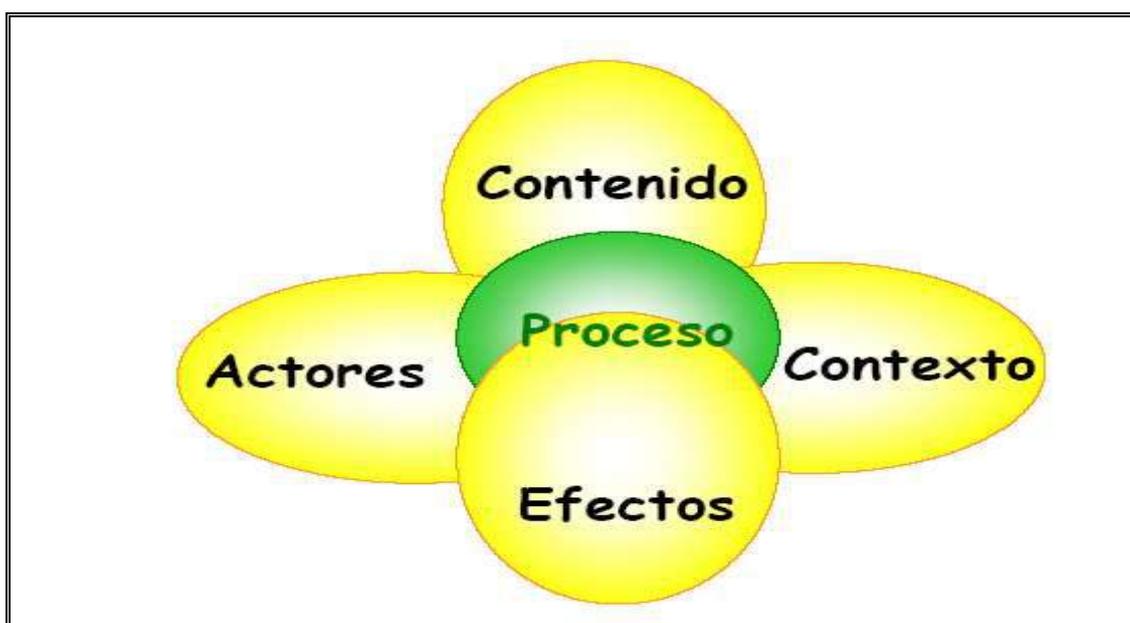
Como lo señalan Francesc y Puig (1998) hoy día existe cierto consenso entre los politólogos y sociólogos en cuanto a los elementos mínimos que debe contener una Política Pública, dichos elementos deben ser:

- a. **Un contenido:** Es un marco general que se refiere a los resultados o productos concretos que se esperan obtener con la Política, ej: aumentar la cobertura de la educación primaria.
- b. **Un programa:** Se refiere a una serie de actos (articulados en ejes) que guardan una línea consistente en el tiempo.
- c. **Una orientación normativa:** La Política Pública y la norma pueden encontrarse en dos direcciones: una Política se orienta hacia la consecución de leyes o normas, o en el caso contrario una ley termina siendo desarrollada a través de una Política.
- d. **Un factor de coerción:** Se refiere a la autoridad y legitimidad con que cuenta el decisor de la Política para hacerla cumplir, en este sentido se entiende que las Políticas pueden llegar a ser impuestas y también resistidas.

e. **Una competencia social:** Es referida al sector concreto afectado por la Política, pues los actos y disposiciones de una Política afectan situaciones, intereses y comportamientos de personas, y entornos (Francesc & Puig, en CINDE 2: 2006).

De forma complementaria al anterior planteamiento, se encuentra la propuesta de Gómez (2003) quien frente a los componentes de una Política Pública anota que éstos son: un objeto, objetivo, efecto, población blanco, ámbito espacio – temporal, recursos y soporte normativo, que se articulan para constituir como tal el proceso de la Política Pública.

Esta relación es representada por el autor en la siguiente gráfica.



Gráfica 1. Componentes de las Políticas Públicas.

7.3.2 El ciclo de las políticas públicas (*The policy cycle*).

El *policy cycle* o “ciclo de la política” es un herramienta propuesta desde los años 70`s para el análisis de la Políticas Públicas, en la cual se propone la descomposición de éstas en una serie de etapas o de secuencias lógicas.

Es así como tal propuesta describe la existencia de cinco fases o etapas en la vida o desarrollo de una Política Pública, las cuales son: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2002).

Esta propuesta tiene la ventaja de presentar la Política Pública como una sucesión de momentos que corresponden a la representación clásica y racional de una Política con sus distintos escenarios y actores (Roth, 2002).

Debido a esta cualidad, es frecuente que los mismos actores de la Política Pública utilicen el *policy cycle* como un modelo normativo para la acción, ya que éste plantea la ocurrencia de una serie de hechos característicos de las distintas etapas.

Así en la fase de identificación de un problema, una situación es percibida como problemática por actores políticos y sociales como ONG's, sindicatos, partidos políticos, gremios y organizaciones sociales, quienes traducen el problema en su lenguaje a través de sus miembros con el fin de que éste quede posicionado en la agenda del sistema político.

En la formulación de soluciones, el problema ya se ha inscrito en la agenda gubernamental, por lo cual la administración trata de comprender el problema y proponer varias alternativas para su solución.

En la fase de toma de decisiones, quienes están autorizados para hacerlo (gobierno, concejo, parlamento) examinan las posibles soluciones y deciden la respuesta.

En la fase concerniente a la implementación, es decir la práctica de la decisión, ésta se traduce en hechos concretos; y en la última fase que es la evaluación, como su nombre lo indica se evalúan la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación, por parte de los diferentes actores.

“Sin embargo, aunque esta lectura parece seductora, es evidente para cualquier observador de la vida política, que en la realidad las cosas no funcionan según este esquema lineal” (Roth, 2002, p. 51).

Pero pese a este reconocimiento de la poca linealidad de la realidad, los defensores del *policy cycle* lo consideran bastante interesante precisamente por sus posibilidades de flexibilidad. Es así como argumentan que una Política Pública puede iniciarse en cualquiera de las fases ya descritas, obviar alguna, o invertirlas.

Además cada fase está enmarcada en un sistema de interconexión que necesariamente afecta a las otras.

Igualmente se argumenta que este enfoque rompe con la visión jurídica tradicional en las Políticas Públicas, la cual es sustituida por un enfoque más sociológico y politológico, lo cual ha permitido obtener avances muy significativos en la comprensión de la acción del Estado a través de numerosas investigaciones empíricas.

Sin embargo, otras de las críticas recibidas por esta propuesta comprensiva y para la acción de las Políticas Públicas, son el hecho de que desagregar la Política Pública en segmentos para facilitar su análisis y su orientación hacia el estudio de los efectos concretos, tienden a sesgar el análisis.

Es así como “Sabatier critica el modelo por su incapacidad de dar explicaciones de carácter lógico por medio de la formulación y comprobación de hipótesis. No permite responder a preguntas de tipo ¿cuáles son las condiciones que transforman el proceso de una fase a otra? Otra limitación es la tendencia a situar la evaluación solo al final de proceso” (Roth, 2002, p. 52).

Según el mismo Sabatier, no se puede pensar que la evaluación se da solo al final del proceso, pues los actores realizan a todo lo largo del proceso, operaciones de evaluación de manera formal e informal.

Otra desventaja es que el modelo tiende a privilegiar un enfoque “de arriba hacia abajo” que favorece el punto de vista gubernamental.

Por lo tanto un análisis que privilegia demasiado la perspectiva institucional no es satisfactorio para construir Políticas complejas en donde interactúen múltiples propuestas y actores (Roth, 2002).

Por último “el recorte de la Política en varias etapas distintas –conceptual y temporalmente, y bajo una presentación lineal- dificulta mostrar las conexiones entre las fases (¿dónde empieza y dónde termina una fase?), y el carácter reiterativo de los ciclos” (Roth, 2002, p. 52).

De otro lado, y siguiendo a Vargas (1999), se encuentra también que la propuesta de “descomponer” la Política Pública en varios momentos es validada por este autor, para quien en toda Política Pública se pueden identificar varios momentos diferenciables analíticamente con una interpenetración mutua y los cuales conforman un proceso más amplio.

De esta forma su propuesta frente a los momentos o etapas de la Política Pública plantea la existencia de cuatro de ellas, las cuales son *inicio* o *surgimiento* el cual es el momento en que un problema social transita hacia una situación socialmente problemática la cual es percibida por la sociedad y el Estado, y frente a la cual se empiezan a prever respuestas.

En la *formulación* o toma de decisiones las instituciones estatales o el sistema político institucional valoran las posibles alternativas, negocian y concertan para finalmente llegar a una decisión.

En la *ejecución* o implementación se da la materialización de las decisiones anteriormente tomadas e involucra los esfuerzos de múltiples actores.

Finalmente se produce la *evaluación* “que hace referencia a la posibilidad de valorar a posteriori los resultados, efectos o impactos de la política pública, ya sea para introducir correcciones (reformulaciones o modificaciones en su ejecución) o para aprender para la gestión pública futura” (Vargas, 1999, p. 75).

Tal como se puede observar, las propuestas de fases o etapas que integran el ciclo de una Política Pública conservan un alto grado de similitud desde la perspectiva de Jones (1970) rescatada por Roth, y la de Vargas, similitud que es mucho más evidente a la luz de una tabla comparativa.

Tabla 1 Fases de las Políticas Públicas.

PERSPECTIVA DE JONES (ANDRE NOEL ROTH) EL <i>POLICY CYCLE</i>	PERSPECTIVA DE ALEJO VARGAS
Identificación de un problema	Inicio o surgimiento
Formulación de soluciones	Formulación o toma de decisiones
Toma de decisión	
Implementación	Ejecución o implementación
Evaluación	Evaluación

Así, después de la presentación de este panorama general sobre el ciclo de las Políticas Públicas, es necesario anotar que en el presente trabajo se hace uso indistinto de los términos fase, momento y etapa para referirse a los momentos por los cuales transitan las Políticas Públicas, ya que se consideran sinónimos en el argot de las mismas.

De igual forma cada etapa tiene diferentes denominaciones que aquí también se utilizan indistintamente.

Por lo tanto se puede hablar de construcción, diseño o formulación; ejecución, implementación o puesta en marcha; y evaluación.

Finalmente, es importante anotar que a pesar de las limitaciones ya mencionadas frente a las propuestas que dividen las Políticas Públicas en diferentes momentos, éstas siguen siendo una muy buena alternativa especialmente para fines pedagógicos, y su análisis es un trabajo continuo de interpretación que depende de los actores presentes, de su número, del nivel de abstracción de la norma y de la estabilidad o no del contexto en que se da la implementación, entre otras (Roth, 2002).

7.3.3 Clasificación de las políticas públicas.

Van Meter y Van Horn (1975), describen cómo los politólogos desde hace ya un buen tiempo, prestan cada vez más atención al estudio de las Políticas Públicas y orientan sus intereses hacia los temas y metodologías propias de éstas.

Desde la época de estos autores, las grandes diferencias en la producción de literatura sobre las Políticas Públicas han dificultado su campo de estudio, lo cual ha influido en que sea difícil obtener una visión actual coherente frente a temas como por ejemplo su clasificación.

Este fenómeno es descrito por Meny y Thoening, quienes expresan: “[...] el análisis comparativo de las Políticas Públicas, particularmente a nivel internacional, se enfrenta a grandes obstáculos por la ausencia de datos homogéneos, la difícil consecución de datos comparables y la abundancia de variables” (Meny & Thoening, en Roth: 2002).

Sin embargo, pese a las dificultades expuestas para la clasificación de las Políticas Públicas, a continuación se hace un intento en tal sentido el cual permite reconocer diferentes tipologías entre las cuales aparecen, por ejemplo, perspectivas como la neo-marxista y la estructuralista.

7.3.3.1 Perspectiva neo-marxista.

El autor de esta clasificación de las Políticas Públicas es James O`connor (1973), para quien las Políticas Públicas están constituidas en pro de dos funciones asignadas por el Estado capitalista, dichas funciones hacen referencia a su clasificación.

De este modo las Políticas Públicas son de *acumulación* las cuales tienen como objetivo contribuir a la reproducción del capital, y las de *legitimación* que están orientadas al mantenimiento del orden social necesario para la reproducción de la relación social capitalista (O`connor, en Vargas: 1999).

7.3.3.2 Perspectiva estructuralista.

Desde esta perspectiva las Políticas Públicas se pueden clasificar en tres grandes grupos:

Políticas Públicas *hegemónicas* que reflejan de manera clara los intereses de los grupos que ocupan el poder y las cuales generalmente no son negociables. Las Políticas Públicas *transaccionales* las cuales se constituyen en acuerdos entre los sectores en el poder y otros actores sociales o políticos, y por último las Políticas Públicas de *dominación* orientadas principalmente a las clases subordinadas de la sociedad y como su nombre lo indica pretenden dominar mediante la marginación, neutralización, cooptación o represión (Boron, en Vargas: 1999).

7.3.3.3 Perspectiva de Fernando Rezende.

Entre tanto, Rezende (1986) consideraba inicialmente que las Políticas Públicas se clasificaban en dos grandes categorías que eran la *política económica* y la *política social*, planteamiento que fue cuestionado por otros politólogos debido a la tenue frontera entre lo que se considera lo económico y lo social en términos del gasto estatal.

Ante el cuestionamiento, éste elaboró una nueva clasificación dual o dicotómica, considerando a las Políticas Públicas como *promocionales* y *correctivas*.

Las Políticas *promocionales* o también llamadas *preventivas* son todas aquellas Políticas que tienen como objetivo estimular el desarrollo o anticiparse a situaciones por venir.

En contraste las Políticas *correctivas* o *compensatorias* hacen alusión a aquellas Políticas que el Estado formula como respuesta a problemas, demandas o necesidades ya explicitadas o evidentes en la sociedad (Rezende, en Vargas: 1999).

7.3.3.4 Perspectiva de Jorge Vianna Monteiro.

En otro orden de ideas, Vianna (1986) propone que las Políticas Públicas sean clasificadas desde diversas perspectivas, como por ejemplo el área de influencia, la población a la que van dirigidas, etc.

De este modo argumenta que las Políticas Públicas se pueden clasificar según la *jurisdicción político-administrativa* donde tienen lugar las Políticas nacionales, regionales, departamentales y municipales. También según las *clientelas*, es decir a quien va orientada la Política como pueden ser los exportadores, los industriales, los guerrilleros, etc.

De la misma manera las Políticas se pueden clasificar de acuerdo al área *sustantiva* que va a atender la Política Pública como puede ser urbana, agraria, de educación, salud o empleo.

Por último, esta propuesta clasificatoria tiene en cuenta el *parámetro* (enfoque) que maneja el formulador de Políticas para modificar la situación que va se objeto de la Política, así pues habrá Políticas monetarias, de crédito, de comercio exterior, de diálogo, etc (Vianna, en Vargas: 1999).

7.3.3.5 Perspectiva de J. Lowi.

Esta es considerada como una de las tipologías clásicas en la ciencia política. Argumenta que toda Política Pública traduce una voluntad manifiesta o implícita del gobernante para influenciar los individuos de manera específica o la sociedad en su conjunto.

La clasificación de Lowi contempla las Políticas *distributivas*, las cuales se relacionan con el suministro directo de servicios como la educación o los medios de información; las Políticas de *gasto público o de infraestructura* las cuales se refieren a la creación de condiciones materiales para la producción como las obras públicas; las Políticas *redistributivas* que están relacionadas con las transferencias de ingresos a los ciudadanos, a las empresas y a las

asociaciones, y las Políticas *reguladoras* que se refieren básicamente al orden público (Lowi, en Vargas: 1999).

En el marco de las tipologías presentadas anteriormente y con el fin de hacer un poco de claridad sobre ellas, a continuación se presenta una tabla resumen elaborada por la Línea de Investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15, sobre las principales tipologías existentes en Política Pública.

Tabla 2 Clasificación de las Políticas Públicas

CATEGORÍAS	TIPOS
Según el enfoque	Estructuralista: Hegemónicas
	Transnacionales
	De dominación
	Neomarxista: De acumulación
	De legitimación
	Clásico: Reglamentarias
	Distributivas
Según el campo de acción	Redistributivas
	De infraestructura
Según el campo de acción	Económicas
	Sociales
Según la finalidad	Promocionales
	Correctivas o compensatorias
Según la procedencia	Exógenas
	Endógenas
Según el nivel de expresión del objetivo	Implícitas
	Explícitas
Según la relevancia de los fines	Primarias
	Secundarias
	Terciarias
Según el objeto	Específicas
	Instrumentales
Según el ámbito de actuación	Local
	Regional
	Nacional
	Supranacional
Según el carácter	Cuantitativa
	Cualitativa
Según el tipo de respuesta	Positivas
	Negativas

Con lo expuesto hasta el momento se espera poner en evidencia, que el debate sobre los diferentes elementos, momentos y tipos de las Políticas Públicas no es sólo conceptual y académico, sino también político, económico y cultural, y que las posturas o conceptos que como resultado de éste se

adoptan inciden de manera significativa en el enfoque con el cual se diseñan las Políticas y en la relación que se configura entre los entes de gobierno y los ciudadanos o comunidades que son receptoras de la Política.

Para finalizar los conceptos teóricos que soportan la categoría se considera valioso rescatar el planteamiento de Sarmiento quien destaca cómo al interior de las Políticas Públicas se viene propiciando una solución compartida Estado-sociedad a las necesidades presentes, frente a lo cual expresa:

“Hoy en día, en los años noventa entonces, se puso de moda esto de las Políticas Públicas, como una manera de resolver esas necesidades fundamentales, llámese derechos, una expresión de carácter más ético-político, donde ya la solución se está buscando de manera tripartita, o sea, desde la comunidad, desde el Estado y desde el sector privado. Eso es lo que ha dado nacimiento al concepto de política pública, como esa relación tripartita” (Sarmiento, 2003, p. 2).

7.4 PARTICIPACION.

Paralela a la discusión sobre la definición, tipos, fases, etc, de las Políticas Públicas, actualmente se presentan otras deliberaciones y análisis los cuales indagan acerca del componente de la participación en dicho proceso.

Por lo tanto, en estos momentos al pensar en procesos de Política Pública necesariamente se tiene que reflexionar también acerca de la participación que debe ocurrir en ellos en cuanto a sus tipos, su calidad, sus actores, y mecanismos.

Tal situación de relación tiene varios antecedentes, pero se debe en gran parte a que las sociedades y los gobernantes han avanzado en un reconocimiento sobre la necesidad de que los procesos y acciones propuestos desde la esfera gubernamental no deben ser de dominio exclusivo de ésta, sino que por el contrario deben contar con el conocimiento, respaldo y decisión de las comunidades a través de distintos mecanismos de participación, lo cual les permite gozar de mayor legitimidad y prestigio social, y lo cual favorece también la gobernabilidad.

Este proceso ha sido denominado por varios autores como planeación participativa.

Así, frente a este creciente hecho de vinculación de las comunidades y la sociedad al desarrollo de las decisiones, asuntos y Políticas Públicas, Merchán anota que la planeación participativa es una de las formas mediante la cual la calidad de vida de las comunidades puede tener notables mejoras:

“En particular resulta necesario explorar los límites y posibilidades que tiene la comunidad para incidir en la determinación y elaboración de las Políticas Públicas (lo que genéricamente se denomina planeación participativa). Su importancia radica en que quizá es ahí donde la participación ciudadana tiene un mayor potencial para incidir sobre la calidad de vida de los ciudadanos comunes y corrientes. De hecho, esta permite que la gente del común pueda plasmar concretamente sus inquietudes, deseos y necesidades y, en esa misma medida, constituirse en sujeto activo de las decisiones gubernamentales y no en simple espectador de las mismas” (Merchán, s.f, p. 44)

Por otra parte, y tal como se mencionó al inicio de este apartado la participación presenta múltiples variables, lo cual determina que existan diferentes tipos de ésta, dispositivos, alcances y actores involucrados con la misma. De igual forma, es una categoría revestida de múltiples significados, algunos de los cuales se presentan a continuación.

Inicialmente se encuentra que una de las definiciones más básicas y más difundidas acerca de lo que significa participación es aquella que la describe en términos de “querer hacer parte” de algo conjuntamente con otras personas.

“La participación es un concepto que expresa en su acepción básica una condición de querer “hacer parte de”, un accionar que involucra a otras personas con las cuales se comparten objetivos comunes; así la diversidad de expresiones de la participación, es derivada de la multiplicidad de actores que intervienen en la escena pública, de las diferentes lecturas que se hacen de la realidad social y política y aun más, los diversos intereses que se ponen de manifiesto” (CINDE 3: 2006, p. 2)

Por su parte Gascón anota que después de hacer un análisis de múltiples conceptos sobre participación, parece existir cierto consenso entre los teóricos al reconocerla como “la capacidad que tienen los individuos de intervenir hasta

la toma de decisiones en todos aquellos aspectos de su vida cotidiana que los afectan e involucran” (Gascón, 2002, p. 4).

Este hecho implica una pretensión de los actores sociales de ser autores de los procesos sociales que les conciernen. Por lo tanto, participar significa tener cierto grado de poder o influencia en la decisión de que se trate (Gascón, 2002).

En este contexto la participación es entendida entonces como una forma de influir sobre las decisiones que se toman, pero ante todo de mejorar la calidad de las mismas.

Velásquez y González anotan que la participación es un proceso social en el cual confluyen diversos actores sociales con múltiples intereses; en tal sentido su definición es la siguiente:

“[...] la participación es un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez & González, 2003, p. 19).

Del mismo modo que en la definición anterior, se encuentra que otras teorías también apoyan el hecho de considerar la participación como un “proceso social”. En este sentido, cuando se dice que la participación es un proceso social es porque se considera que no se trata de algo que se decida o se dictamine. Es proceso porque en el se trata de lograr que las personas se sitúen y se pongan en estado de deliberación para movilizarse por algo de su interés.

Esto, como es lógico no es algo que pueda determinarse desde fuera y está sujeto a los vaivenes propios del contexto, las características concretas de las personas y otros aspectos coyunturales (Facultad de Medicina Universidad de Antioquia, s.f).

En resumen, se concibe la participación como “El proceso social en virtud del cual grupos específicos de población, que comparten alguna necesidad, problema o centro de interés y viven en una misma comunidad, tratan activamente de identificar esas necesidades, problemas o centros de interés, toman decisiones y establecen mecanismos para atenderlas” (Facultad de Medicina Universidad de Antioquia, s.f).

Entre tanto Harnecker, considera que ésta es una categoría a la cual se le pueden atribuir múltiples significados y acciones.

“[...] se habla de participación cuando la gente: a) asiste a reuniones; b) cuando sale a la calle a manifestarse a favor o en contra de algo; c) cuando vota en los procesos electorales, d) cuando ejecuta determinadas tareas: campañas de alfabetización, de vacunación, etcétera; e) cuando hace sentir su voz en una reunión. Todas estas son, sin duda, formas de participación, pero, a mi entender, la principal forma es la participación en la toma de decisiones y en el control de la ejecución y mantenimiento en el tiempo de las medidas adoptadas” (Harnecker, 2003, p. 1).

De otro lado, es oportuno mencionar que en la actualidad existen corrientes académicas contemporáneas producto del encuentro de las ciencias sociales y ciencias de la salud, como son la Antropología Médica y la Sociología de la Salud, en las cuales la participación es entendida como un derecho humano social con cuyo ejercicio se puede mejorar la calidad de vida y salud de individuos y colectivos por medio de la vinculación a actividades colectivas de entendimiento, defensa y uso del derecho a la salud. De este modo el derecho a la participación es concebido como:

“[...] el ejercicio de la ciudadanía y autonomía en el proceso de toma de decisiones y de acciones, individuales y colectivas, en todo lo que atañe a la salud, lo que implica el reconocimiento a la opinión, el acceso a la información, el ejercicio del control sobre los programas y recursos públicos, y la toma de decisiones sobre las políticas que afectan la salud de todos” (Secretaría Distrital de Salud de Bogotá [SDIS], 2007, p. 9).

Desde esta misma perspectiva de los derechos, Gascón encuentra que en gran parte de la bibliografía existente en este momento, la participación es considerada como un “Derecho humano universal”, como un fin en sí misma, y a su vez es un instrumento que garantiza a la población influir en la adopción y

ejecución de decisiones de desarrollo. Es resumen, es entendida como un “derecho social” o bien como un vehículo para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales (Gascón, 2002, p. 4).

A manera de cierre sobre las definiciones de participación, se considera interesante rescatar un planteamiento de Gascón (2002) en el cual se describe cuales son las dos condiciones necesarias para que ésta se pueda dar.

Esta idea sostiene que para que se pueda dar la participación, se debe dar previamente una confluencia y mutua complementariedad de dos dinámicas que surgen desde orígenes distintos.

Una se refiere a la capacidad subjetiva de participar, y otra es la oportunidad objetiva suscrita en instituciones y/ o en políticas diseñadas para promover la participación.

7.4.1 Formas de la participación.

La participación hoy en día es analizada no solo a la luz de sus actores y sus significados, lo es también en cuanto a las formas en que ocurre y según los objetivos que persigue. A continuación se presenta una síntesis frente a estos últimos aspectos.

7.4.1.1 La participación como un concepto de compensación y de transformación.

“El concepto de participación social irrumpe en América Latina en las décadas del 60 y los 70 de la mano de movimientos políticos y sociales que pugnaban por poner en marcha procesos transformadores que produjeran cambios radicales en el sistema político y económico” (Gascón, 2002, p. 4).

Sin embargo el concepto no aparece aislado, aparece en estrecha relación con un conjunto de conceptos y estrategias que también impregnaron los desarrollos teóricos y las definiciones políticas desde 1960 en adelante, tales

como conciencia crítica, transformación y cambio social (en el sentido de lucha por el poder), democratización, desarrollo de capital social, fortalecimiento de la sociedad civil, empoderamiento, descentralización, optimización de la inversión social, inclusión social y ciudadanía (Gascón, 2002).

Es así como ese momento histórico la participación junto con toda esta serie de conceptos aparece cuestionando el modelo capitalista en el cual se encuentran sometidos fundamentalmente los países en vías de desarrollo.

7.4.1.2 La participación como un proceso relacionado con el poder, el control y la convivencia.

Desde este acercamiento, en la línea de investigación en desarrollo social y comunitario CINDE 3 – U.P.N 15 (2006), se considera que la participación es un proceso en donde el individuo se transforma en un sujeto protagónico que es capaz de incidir en la reconstrucción y transformación de la realidad. Esto lo realiza por medio de la generación de espacios de previsión de problemas, y el abordaje de problemáticas cotidianas a través de alternativas que promuevan la justicia y la igualdad social.

Tal perspectiva implica una serie de esfuerzos para incrementar el control sobre los recursos e instituciones públicas en situaciones sociales determinadas, por aquellos grupos y movimientos hasta ahora excluidos de dicho control.

Es así como desde tal perspectiva, la participación implica una redistribución del poder, lo cual es un proceso conflictivo, a veces violento, ya que cuestiona las relaciones de poder establecidas entre los grupos (CINDE 3, 2006).

De otro lado, la participación como espacio que ayuda a la convivencia es algo que se construye desde la cotidianidad y se da en términos simples, cuando dos ó más personas cooperan en uno ó varios propósitos de índole económico, afectivo, político, social, cultural y jurídico. De acuerdo con esto participar significa entonces ser parte, es decir se hace conciencia de la posibilidad que se tiene de cooperar y por tanto se toma parte, se toma partido, se vive el

proceso, como actor y protagonista en interacción e intercambio con los demás. (CINDE 3, 2006).

En este sentido cabe anotar que las personas, comunidades u organizaciones que deciden “tomar partido” lo hacen en toda una serie de ámbitos que les plantean las necesidades de su vida cotidiana y otras variables ya descritas como son las afectivas, políticas, etc.

Es así como las personas pueden participar según su preferencia en cualquiera de los 16 “ámbitos” existentes para dicho ejercicio, los cuales son: acción comunal, comunidades indígenas y negras, control o auditoría social, cultura, deportes y recreación, desarrollo rural, economía solidaria y comunitaria, educación, hogares comunitarios, jóvenes, medio ambiente, ordenamiento físico y urbanístico y planeación pública; prevención de desastres, promoción y coordinación de la participación, salud, seguridad, convivencia y paz, y vivienda (Ceballos & Martín, 2001).

7.4.1.3 La participación inscrita en un sistema democrático.

La participación dentro de los estados democráticos es un proceso constante que se materializa en la democracia Participativa la cual es complementaria a la democracia representativa.

Complementaria porque mientras esta última se refiere tan solo a un acto electoral puntual que tiene por función constituir mayorías políticas para determinar quién gobierna; la democracia participativa se refiere a un proceso que tiene por función el que los ciudadanos se pronuncien sobre un tema, proyecto o algo que les aqueja mediante una serie de múltiples mecanismos que operan de manera continua, y los cuales son determinados por la constitución, las leyes y el Estado.

De la misma manera, este proceso participativo invita a las personas a pronunciarse acerca de una decisión o propuesta gubernamental que se encuentra relacionada con ellas (CINDE 3, 2006).

7.4.1.4 La participación desde la perspectiva de la socialización política.

Desde este punto de vista, la participación se construye a través de un aprendizaje continuo en las diferentes etapas de la vida, y en los diferentes espacios y procesos de interacción social. Sin embargo para que este aprendizaje de la participación suceda son necesarias ciertas condiciones sociales, condiciones que tienen que ver con la información adecuada, la educación, la construcción de conocimiento y los espacios de participación que se generan y promuevan desde una cultura específica (CINDE 3, 2006).

En tal sentido, la participación se da como el resultado de un proceso de socialización política de los individuos que hacen parte de una sociedad, con el cual se propicia el sentido de pertenencia a un grupo social, y se produce empoderamiento ya que la participación genera capacidades para la toma de decisiones y control sobre aspectos de la vida de los sujetos y las condiciones de su entorno (CINDE 3, 2006).

7.4.2 Objetivos de la participación.

La participación también puede ser vista según los objetivos que pretende alcanzar. Esta es la propuesta presentada por Restrepo (2000), quien considera que la participación tiene objetivos concretos en los asuntos económicos, administrativos y políticos.

7.4.2.1 Objetivo de la participación en asuntos económicos.

El principal objetivo de la participación en los asuntos económicos es ejercer el control de las decisiones en materia de la inversión pública, con el fin de que dicha inversión corresponda a lo que la gente necesita, y al mismo tiempo que las obras públicas que la materializan disminuyan sus costos; en resumen: se busca que la administración pública sea eficaz, o sea que ejecute lo que se

propuso, y eficiente para que lo haga con los menores costos posibles (Restrepo, 2000).

7.4.2.2 Objetivo de la participación en asuntos administrativos.

En esta forma de participación, el principal objetivo es la lucha contra la corrupción y el clientelismo, el cual se logra mediante la publicidad de los procesos que implican dinero y la aplicación de Políticas Públicas. El clientelismo se puede reducir cuando la adjudicación de obras se hace mediante concurso, y la corrupción se combate cuando los funcionarios públicos y las organizaciones sociales rinden cuentas a las comunidades acerca de los contratos que reciben del Estado (Restrepo, 2000).

7.4.2.3 Objetivo de la participación en asuntos políticos.

El principal objetivo de la participación en asuntos políticos es la democratización del sistema político y del Estado a través de la ampliación de actores (ciudadanos y comunidades), que deciden e implementan programas estatales.

Así cuando una mayor cantidad de actores calificados intervienen en la decisión y la ejecución de las Políticas Públicas, éstas se expresan a través de un amplio consenso social (Restrepo, 2000).

7.4.3 Fortalezas y debilidades de la participación.

Para cerrar el apartado concerniente a la participación, se plantean en este momento algunos puntos relacionados con las fortalezas y dificultades a las que se enfrenta en la actualidad la misma.

Primer punto: Frente a sus ventajas, se encuentra que al revisar la literatura relacionada que la mayoría de los autores dedicados al tema, éstos la describen como una estrategia mediante la cual se afianza la democracia en los Estados, pero no la democracia de papel o discursiva, sino la democracia

viva, deliberante y transformadora por medio de la cual los pueblos concilian y obtienen consensos con respecto a sus vidas y guían los destinos de las naciones y los Estados.

En este orden de ideas, Velásquez y González consideran que las ventajas de la participación son múltiples, por lo cual mencionan las siguientes:

“La participación ciudadana es, sin duda, un dispositivo democrático que mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública municipal, le abre camino a la transparencia, facilita el dialogo entre administradores y ciudadanos y, en esa perspectiva, favorece un cambio de visión a funcionarios, líderes y pobladores sobre su papel en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. La participación puede tener también un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la construcción de procesos de planeación que se orienten a la inclusión, la equidad y el desarrollo sostenible” (Velásquez & González, 2003, p. 14).

Segundo punto: Sobre las dificultades a las que se enfrenta la participación en la actualidad, se encuentra que para el caso particular Colombiano el hecho de que exista una dispendiosa normatividad que da vida a numerosos mecanismos y espacios de participación, no significa que en realidad estos dispositivos agrupen y materialicen las aspiraciones de las comunidades que llegan a ellos, que haya un cambio entre las relaciones existentes entre la sociedad y sus gobernantes, o mucho menos que se construya una relación democrática frente a la toma de decisiones, lo cual termina desgastando a las comunidades por medio de espacios infructuosos; socavando la legitimidad del Estado, y deteriorando las relaciones entre éste y la sociedad (SECBOG, 2005).

Estos desaciertos por ejemplo para el caso de Bogotá, se encuentran relacionados con limitaciones de orden normativo, institucional y de los mismos actores sociales frente a la participación ciudadana.

Es así como las limitaciones normativas se concretan principalmente en que los desarrollos legales han gestado una participación simplemente consultiva, con énfasis en el ejercicio del control social a la gestión pública, por lo cual los actuales espacios de participación no ofrecen a los ciudadanos la capacidad real de incidir en las decisiones de las Políticas del Distrito (SECBOG, 2005).

Desde el espacio institucional las dificultades se refieren a la falta de articulación y sectorización entre los diversos espacios de participación, la ausencia de coordinación interinstitucional, que dispersa y hace repetitiva la oferta institucional, y la falta de articulación de propósitos y acciones entre el nivel central y local de la administración, lo que dificulta que las comunidades y los ciudadanos tengan claros los niveles de interlocución adecuados al momento de participar.

Adicionalmente, se encuentra que los escenarios de participación son utilizados por la institucionalidad para legitimar las decisiones tomadas por ella por una parte, y por otra, que ésta solo considera legítimos aquellos espacios que ella misma ha creado o cooptado, desconociendo las dinámicas sociales que se gestan independientemente (SECBOG, 2005).

El último grupo de dificultades se encuentra asociado con los actores sociales y se refiere básicamente a la fragmentación de las organizaciones sociales, la falta de legitimidad de muchos de los líderes sociales quienes frecuentemente no representan a las bases sino sus propios intereses, y a la ausencia de una ciudadanía activa que posibilite la construcción colectiva y corresponsable de lo público.

Como si fueran pocas las dificultades que enfrentan los procesos participativos en el contexto actual, Velásquez y González anotan también que se debe recordar como éstos se encuentran inmersos en una lógica altamente legalista, la cual es totalmente distante de la vida real, es decir, los espacios de participación van por un lado mientras que la realidad sobre la que intentan incidir va por otro:

“El marco normativo y legal para la participación en Colombia es muy extenso y dispendioso siendo encabezado por la constitución política y llegando hasta leyes y decretos del carácter nacional y local los cuales han terminado incurriendo en la misma lógica “legalista” que rige todos los demás aspectos de la vida ciudadana en la que el país formal tiene, en ese sentido, una lógica que no se corresponde con la del país real” (Velásquez & González, 2003, p. 96).

8. LAS PERCEPCIONES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA DE LOS ACTORES COMUNITARIOS Y GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN.

8.1. ACTORES COMUNITARIOS.

Como ciudadano las percepciones que se tienen frente al Estado, la forma en que opera y la manera en que se relacionan éste y la sociedad, pueden variar considerablemente.

Uno de los factores que pueden llevar a esta diversidad de opiniones es por ejemplo, la forma en que el ciudadano se ha relacionado o ha tenido contacto con la institucionalidad que representa al Estado a todos los niveles (nacional, municipal y local).

De esta forma, las personas pueden hacer contacto con el Estado por medio de formas simples como son el pago de un servicio público o impuesto, a través un reclamo por algo que les afecta, la solicitud de una ayuda; o a través de procesos más complejos como son los espacios organizativos, participativos y reivindicativos en los cuales el contacto entre comunidades y Estado es una necesidad.

De este último tipo de contactos han surgido en los barrios de la ciudad, numerosos líderes comunitarios quienes han decidido tomar partido en las diferentes situaciones relacionadas con sus comunidades, mediante el ejercicio activo de su ciudadanía en múltiples escenarios y situaciones.

Tales experiencias les han servido a los líderes de las localidades de Santa Fe y Candelaria aquí entrevistados, para forjar sus propias percepciones frente a temas como lo público. Es así como a continuación algunas de éstas son exploradas y analizadas por considerarlas un preámbulo importante antes de entrar en las percepciones sobre Política Pública.

8.1.1 Que significa lo público para las comunidades.

La gran diversidad de posturas existentes en el “Estado contemporáneo” frente a lo que significa lo público no es nueva, por el contrario hace ya algún tiempo que este tema ha sido estudiado y complejizado por diferentes analistas, así lo plantea Alzate (1998) al describir que el concepto de lo público no es algo nuevo, muy por el contrario ha sido analizado y retomado por diversas corrientes filosóficas y por filósofos y politólogos contemporáneos que se han preocupado por el tema de la democracia y los Estados.

Así pues, al analizar los relatos que dan cuenta de lo que las personas de la comunidad piensan que es lo público, se encuentran diferentes grupos de posiciones, algunas de las cuales tienen elementos en común, mientras que otras por el contrario se caracterizan por ser muy distantes entre sí.

Se puede decir que se hacen visibles inicialmente tres tendencias muy fuertes frente a lo público, las cuales son alimentadas y reforzadas por varios de los discursos captados.

La primera es aquella tendencia que agrupa testimonios que soportan concepciones de lo público como las donaciones hechas por el Estado a las personas necesitadas de la ciudad, la segunda describe lo público como bienes y personas ligadas al ejercicio público, y la tercera es aquella en la cual se concibe que lo público es un producto construido conjuntamente entre Estado - sociedad.

Otras opiniones con menos fuerza, pero también expresadas por los participantes son presentadas al final de los tres grupos de percepciones.

8.1.1.1 Lo público es una donación del Estado.

Esta primera tendencia está relacionada con las personas que consideran que lo público es una “donación” u “obsequio” proveniente del Estado, es decir personas que creen que lo público se encuentra representado por los

beneficios a los cuales se han hecho acreedores en ciertos momentos por parte de las instituciones de gobierno distritales, los cuales son una “bondad” o “buena voluntad” hacia ellos.

Estas concepciones son importantes de estudiar en un medio como el de Bogotá, en donde es mucha la población que recibe ayudas y subsidios provenientes del gobierno distrital por medio de diferentes entidades y programas. La importancia de estas ideas para este trabajo radica en que se percibe en ellas una falta de asociación entre las ayudas recibidas y un asunto tan importante como son los aportes tributarios que las mismas personas realizan al Estado al adquirir diferentes bienes y servicios en su vida cotidiana.

Es decir, el hecho de que ciertas personas consideren que un subsidio, una capacitación, un mercado, etc, es algo “donado” por el Estado, deja entrever que ellas desconocen que los recursos económicos con los cuales se financian estos bienes han salido anteriormente de su propio bolsillo, con lo cual terminan observando al Estado como su benefactor. Así lo pone en evidencia el siguiente relato:

“[...] la ignorancia digamos política que tiene nuestra comunidad cada día es más grande, si?, y nosotros nos damos cuenta que los procesos comunitarios y los procesos que departen las alcaldías cada día tienen mucho más alejada a la comunidad.... entonces ellos piensan que les están regalando las cosas” PCJO1

De lo anterior se desprenden dos cuestiones. La primera es que tal como ya se describió, existe un alto grado de desconocimiento de las personas acerca de cómo opera el Estado y con que recursos lo hace, lo cual es percibido así por esta persona que es líder barrial en la localidad de La Candelaria.

Lo segundo es que este tipo de concepción en la cual se observa a la institucionalidad estatal como benefactora, frecuentemente deriva hacia un desinterés por los asuntos relacionados con ella misma y con los recursos que maneja.

De esta forma, los resultados generados de estas situaciones, son por ejemplo, que como las personas no comprenden que los bienes y servicios públicos son

operados con sus impuestos, no exigen una prestación adecuada y de calidad en los mismos, o que se propicien episodios de malos manejos y corrupción en el manejo de éstos por la falta de control ciudadano.

Frente a esta tendencia, existen personas que consideran que lo que se debe hacer es precisamente mostrar a la gente que es beneficiaria de ayudas estatales, que éstas son producto de los aportes que como ciudadanos realizan todos los habitantes de la ciudad incluidos ellos. Así lo afirma un líder comunitario en el siguiente relato:

“Entonces a la gente hay que decirle que no le están regalando absolutamente nada, si?, es un aporte que ellos han dado de una u otra manera y que se lo devuelve el estado ya sea en un almuerzo, en un desayuno o en una ayuda escolar” PCJO2

Igualmente consideran que con estas acciones se pueden obtener beneficios como que las personas valoren más lo que se les otorga, pero sobre todo que se comprometan de manera más decidida con el manejo y cuidado de lo público, lo cual a nivel material se encuentra representado en entidades, recursos, sitios, servicios, etc.

Sobre este aspecto, pese a lo planteado hasta acá, se debe destacar que existe también una parte de la población de la ciudad que sí reconoce que aquello llamado “público”, en especial algunos gastos en las localidades y espacios físicos tales como escenarios deportivos y culturales son sostenidos con sus aportes fiscales.

Este reconocimiento, genera en ellos un notable inconformismo cuando expresan que se les cobra frecuentemente un alquiler para poder hacer uso de estos espacios, adicionalmente a los impuestos que ya han pagado, por lo cual consideran que terminan pagando dos veces por los bienes públicos lo cual no debería ser así.

“lo público son los gastos que prácticamente se ejecutan en las localidades de acuerdo a los impuestos que nosotros estamos colaborando diariamente con lo que el gobierno ha designado de los compromisos que tiene la comunidad” PCJO3

“lo público? en los espacios públicos dicen que nos los prestan o alquilan, hoy en día están con eso en las instituciones” PCGD5

8.1.1.2 Lo público está relacionado con el Estado y sus instituciones.

Retomando algo ya planteado, se considera que cuando las personas tienen la idea reducida de que lo público es algo que el Estado les regala como beneficencia, fácilmente pierden el interés por cuidar los recursos públicos, incluso los relacionados directamente con el beneficio propio de cual son acreedores y que representa en últimas para ellos lo público.

Este tipo de comportamientos se encuentran en estrecha relación con concepciones que han sido construidas culturalmente en la sociedad colombiana a través de largos años, las cuales han llevado a que se entienda lo público como “asuntos” que deben ser manejados solamente por la parte estatal, es decir por personas investidas con autoridad de Estado.

“lo que pasa es que la mayoría de las personas entendíamos porque yo también era así, que lo público era lo del estado, o sea la institución era lo público” PCR1

“Porque la cultura es esa, y antiguamente yo me acuerdo que mi papá y mi mamá creían que lo público por ejemplo eran los juzgados, la policía, los hospitales” PCGD6

Otro factor histórico para la actual concepción tan estatal de lo público que se tiene en Colombia y en muchas otras democracias occidentales, se puede hallar en la absolutización otorgada por la ilustración al poder político del Estado y la poca influencia de éste en el ámbito de lo público, tal como lo explica Durango:

“[...] la ilustración nace con una absolutización del poder político y a la vez con la proyección del déficit de “lo político” en la esfera pública, lo que ocasionará una crisis que se proyectará hasta nuestros días, pues los individuos se volvieron apáticos a todo lo que tiene que ver con el Estado, con los partidos políticos, con las discusiones públicas, etc.” (Durango, 1998, p. 54).

Esta visión tan estatista y apática de lo público no es ajena a Bogotá, y se expresa con varios efectos indeseables para la ciudad según lo expresado por

algunos entrevistados, cuando afirman que las personas no adquieran un real compromiso con el cuidado de los bienes y recursos públicos; y que éstos puedan ser utilizados a antojo de una élite a la que nadie controla y que impone unos criterios propios sobre como y quién los utiliza.

“ lo público es de todos, ese es el problema de este país que todo es público y a la vez es de todos y a la vez no es de nadie, nadie cuida nada, es a lo que yo voy” PCGD2

“O sea lo que le enseñan a uno es que lo público es de todos y para todos y lo debemos cuidar y es un bien común, eso queda encima del papel y en la teoría” PCGD5

“Lo que pasa es que lo público como dice Ana Cecilia, lo público debiera ser eso, público, o sea que las reglas de juego fueran iguales para todas y todos. Pero lo público lo utilizan, -dijéramos entre comillas- lo utilizan para beneficio de ciertas personas o de un grupo, de una élite en especial cuando quieren y al pueblo lo dejan por fuera” PCGD4

“El colegio que queda frente a Unicentro, el pedagógico nacional es un colegio público y ve tú a tratar de conseguir un cupo en ese colegio “público”, ninguno, ese colegio está para cierta clase elitista y los pocos cupos que dan los dan a algún político de turno” PCGD4

Estos dos últimos relatos coinciden con lo que Ortiz denomina una contradicción de lo público, cuando menciona:

“Se observa que lo público en la ciudad ha ganado bastante terreno a lo privado, pero como contradicción, lo llamado “público”, se ha privatizado en ciertas élites: las calles son privadas para los que poseen autos; los parques y bulevares, para grupos selectos [...] que les ponen barreras y límites de dominación” (Ortiz, 1998, p. 16).

De otro lado, consideran algunos entrevistados que existen otras circunstancias también desprendidas de dicha visión estatista como que las personas se hayan acostumbrado a hacer uso de los programas y proyectos financiados con recursos públicos para resolver su necesidad particular sin generar ningún valor agregado para la ciudad u otros ciudadanos, es decir una perspectiva totalmente instrumental o utilitarista de muchas personas sobre los programas y proyectos públicos, donde solo buscan obtener la resolución de sus asuntos

personales sin comprometerse con las necesidades colectivas de sus comunidades y barrios, lo cual es cuestionado como en este caso por otros habitantes del sector al considerar dichas prácticas como un mal uso de lo público.

“pero lo público en mi experiencia termina siendo más visto desde lo instrumental, desde el espacio de lo que puede darme la administración, eso es lo público para mí y de lo que yo he visto que la gente entiende que es el comedor comunitario, que es los servicios que ofrece el COL, la alcaldía local, eso es principalmente lo público..... Lo instrumental es como el beneficio que la gente puede sacar de eso sin necesidad de vincularse como tal a lo que significa por ejemplo el comedor en toda su perspectiva integral, entonces se vuelve un instrumento para arreglar un problema particular” PCWR1

Sin embargo, esta supuesta visión y uso instrumental expresados anteriormente, deben observarse y más aún comentarse con cautela pues tal como lo expresan Fabio Velásquez y esperanza González, las personas – en especial las más excluidas- tienen necesidades y encuentran en ciertos espacios sociales y participativos (por ej el comedor comunitario), la posibilidad de resolverlas, desarrollando fácilmente “conductas utilitarias”, las cuales son “aquellas en las cuales los individuos en el momento de participar anteponen su beneficio particular, entendido como la búsqueda de utilidad personal, al interés colectivo” (Velásquez & González, 2003, p. 237), y continúan: “Al respecto, varias de las personas entrevistadas para este estudio coinciden en señalar que la gente busca obtener beneficios al decidir involucrarse en un escenario de participación [...], la gente interviene en estas instancias porque tiene necesidades y les busca soluciones”.

Entonces lo que para algunos miembros de la comunidad se traduce en utilitarismo de los recursos públicos por parte de otras personas, es como se acaba de describir una búsqueda de soluciones a las necesidades más apremiantes en los cuales viven miles de personas en el país.

De este modo aunque dicha práctica no sea bien vista por algunos entrevistados, se considera que lo que se debe generar es una mirada más

amplia sobre dicho fenómeno en la cual se tengan en cuenta otras variables que pueden incidir en el, tales como la misma formación educativa y política de las personas, situación socio-económica y por supuesto necesidades para así no generar juicios a priori.

En consideración a otro asunto relacionado también con esta visión marcadamente estatal de los asuntos y bienes públicos de algunas comunidades, expresan también algunas personas que esto ha sido y sigue siendo aprovechado por las mismas instituciones de gobierno para imponer sus intereses y propuestas en los espacios de Participación donde las comunidades no tienen suficientes elementos técnicos y argumentos para respaldar sus propuestas, de lo cual se desprende un nuevo y mayor desinterés hacia estos temas por parte de las comunidades debido a la frustración que ocasiona la imposición, facilitando así la legitimación de las propuestas institucionales.

“...los imaginarios que uno llevaba siempre se desdibujaban y resultaba uno legitimando pues ó validando todo lo que definitivamente la institución es lo que propone” PCWV1

“o uno veía ese ejercicio de ir y poner un tema, y poner el tema y bueno de pronto es que los temas que uno llevaba no eran los prioritarios, pero por lo general no se ven muy reflejados en los planes de acción, ni en las mesas que se reúnen y esto, eso es lo que hace que uno siente que lo público no es lo mío” PCWV1

Finalmente, tal como lo ponen en evidencia algunos relatos presentados con anterioridad y otra serie de evidencias teóricas y prácticas, se considera que en la ciudad y en el país aún son muchas las personas que conservan ideas de que lo público se encuentra estrictamente reflejado o representado por lo estatal (bienes, servicios, recursos, etc).

Sin embargo, para fortuna de las sociedades actuales, son varios los autores que plantean que hoy en día la crisis del “Estado moderno” ha llevado a un resquebrajamiento de ese tipo de posturas, dado que lo público se produce cada vez más por fuera del aparato estatal. Esto en palabras de Vélez (1998) es que la figura Estado - céntrica ha perdido su sentido político porque en la

“periferia” se producen hechos reales, y es allí donde se está originando hoy lo público.

Entonces sobre este tipo de tendencias actuales es que se debe trabajar de manera constante con comunidades y ciudadanos para que logren re-enfocar sus posturas frente al Estado e interactuar con éste en condiciones de igualdad y autonomía.

8.1.1.3 Lo público es una construcción colectiva entre la sociedad y el Estado.

La tercera tendencia percibida en los relatos de las personas comunitarias es aquella que expresa que lo público no es algo dado o estático, por el contrario creen ellos que es algo que se construye constantemente y de manera conjunta entre las comunidades, las organizaciones sociales y las instituciones distritales de gobierno.

En este sentido, lo público no es entendido solamente como espacios físicos y recursos económicos, representa también todos aquellos espacios donde los ciudadanos tienen la oportunidad de encontrarse con los gobernantes para encontrar soluciones a sus necesidades, son los espacios donde se ponen en debate las intervenciones prioritarias para la ciudad, son los espacios donde las mismas comunidades forjan su futuro y se potencian, son los espacios de interés para toda la colectividad y la ciudad.

“Un asunto público es aquel que compete a todas las personas de una comunidad, de un país, todo aquello que se define en común para todos y que es de interés de todos, de la colectividad” PCVV1

“pues lo público es todo eso que nos da a nosotros la posibilidad de desarrollarnos como comunidad y como sociedad” PCA1

De esta forma estos espacios colectivos son comprendidos como encuentros en los cuales debe existir una comunicación fluida y constante retroalimentación entre las comunidades, las instituciones y sus funcionarios que permita visualizar cuales son las necesidades de las localidades, los

barrios y las personas, así como brindar información de primera mano a las comunidades sobre las intervenciones previstas en los sitios donde ellas habitan. Allí también se deben generar discusiones que permitan priorizar conjuntamente líneas de acción, proyectos y recursos que impacten eficazmente en la ciudad y sus habitantes.

“[...] o sea, que haya una dirección hacia arriba y hacia abajo [hacia las instituciones y la comunidad] en cuanto a que la gente pues de la base, digamos una persona de una familia, de un barrio, de una localidad pudiera estar informada de lo que se hace a nivel local y distrital para el desarrollo de su comunidad” PCA1

“[...] lo público es una apropiación de todos y que no es solamente el estado el que nos da las cosas si no que también nosotros construimos lo público...” PCWR1

De los relatos anteriores se puede deducir que este grupo de personas considera lo público como espacios amplios en donde el Estado y sus representantes son solo unos componentes más del mismo para la toma de decisiones y soluciones, superando así algunas visiones reducidas que ya se han descrito aquí, en este orden de ideas, Toro expresa que “lo público es más amplio y rebasa ampliamente lo estatal” pues lo público “se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concertación, en los lugares donde se toman las decisiones” (Toro, 2001, p. 20), hecho que implica la presencia de múltiples actores.

Estas nociones de lo público como asuntos de construcción común e interés general encuentran soporte en otras tantas elaboraciones teóricas, como es el caso de la teoría de la acción comunicativa propuesta por Habermas, que explica lo público “como el dominio mediante el cual el ciudadano se apropia de un elemento fundamental: el diálogo, la discusión pública y razonada para la conducción colectiva de los asuntos de interés común” (Habermas, en Alzate: 1998).

Por su parte Ortiz (1998) plantea que el espacio público aparece como el lugar de expresión de la sociedad civil, pues es en la calle, en el parque y en la plaza,

donde el ciudadano puede expresar su inconformidad y connotación política, así lo público configura el espacio del discurso, del acuerdo, del intercambio, y es el sitio donde se expresan sentimientos, amores, esperanzas.

8.1.1.4 Algunas apreciaciones adicionales sobre lo público.

En algunos relatos se lograron rescatar percepciones sobre lo público que no tienen tanta fuerza como las anteriores y las cuales se encuentran un poco más aisladas entre sí, pero que igual se presentan a continuación como parte del panorama total obtenido.

Inicialmente se encuentra que en un relato se hace referencia a lo público como sitios físicos de libre circulación y acceso en donde incluso se puede acceder a servicios o información estatal.

“Lo público es lo contrario de lo privado, entonces lo público es a lo que uno puede entrar, tener acceso a los documentos, tener acceso a todo sin ningún impedimento porque el andén es público, la calle es pública, el transporte es público, los servicios son públicos[...].” PCGD1

De otro lado, algunos entrevistados consideran que a ciertas personas desprevenidas que no tienen una buena experiencia en trabajo comunitario se les maneja un concepto de lo público a conveniencia de las instituciones.

“Porque es que respecto a una persona del común, una persona que no tenga un trayecto comunitario como lo tenemos nosotras, se le ha manejado un concepto de lo público a conveniencia de las instituciones, del gobierno” PCGD7

El sentido de lo que se quiere expresar en la anterior afirmación, consiste en que al parecer de los entrevistados, cuando el gobierno necesita el respaldo comunitario para sacar adelante sus iniciativas (programas, proyectos, políticas, etc) llama insistentemente a los ciudadanos para proteger y participar en el cuidado y construcción de “bienes y servicios que son de todos”. Pero estos mismos gobernantes y funcionarios no dudan en generar restricciones de acceso y uso de manera posterior sobre estos bienes que anteriormente se había llamado a defender, y en dejar por fuera de las decisiones fundamentales

en cuanto a éstos a las comunidades que inicialmente los habían apoyado, lo cual a su modo de ver representa una mala jugada de las instituciones distritales hacia las personas que participan.

“ [...] por ejemplo tenemos restricciones para utilizar ciertos espacios, no es realmente público todo lo que se cree, eso es institucional, no todo lo que hablamos es público de verdad, cuando muchas veces lo habíamos concertado en los Planes de Desarrollo de la localidad y eso tenía nuestro apoyo ” PCGD1

8.1.1.5 Cómo avanzar en un cambio de la visión ciudadana frente a lo público.

Frente a las percepciones que dan cuenta de lo público como algo que compete o pertenece solamente al Estado y sus instituciones, y frente a la perspectiva que plantea que lo público es algo obsequiado por el Estado, se presentan a continuación un par de recomendaciones hechas por los entrevistados con las cuales según ellos se podrían cambiar estas percepciones y lograr comunidades más empoderadas de los asuntos que les competen, así como mejor comunicación y trabajo entre autoridades y ciudadanos.

Las recomendaciones planteadas están relacionadas entre sí y se refieren primero: a que se debe realizar desde las entidades un fuerte trabajo de sensibilización con las comunidades para que estas hagan un reconocimiento de que lo público que está representado por infraestructura, recursos y bienes debe ser cuidado y protegido por todos.

“Pues claro, o sea yo pienso que las instituciones están es para eso, para sensibilizar, para trabajar con la comunidad de una u otra forma en uno u otro espacio [...] Lo mínimo que deberían hacer las instituciones es fomentar o sensibilizar a la gente en el sentido de pertenencia, no solamente de los espacios como usted dice del parque, sino de los comedores, de las casas comunitarias [...]” PCJA1

Pero en segunda instancia, piensan que lo más importante es que las instituciones sensibilicen a los ciudadanos de que lo público como ya se ha descrito, son los espacios de discusión, encuentro y toma de decisiones donde se tratan los asuntos que conciernen a la colectividad, al grueso de la sociedad.

“Entonces a mi me parece que ayudaría mucho la institucionalidad si le enseña a la gente el valor de que lo público es una apropiación de todos y que no es solamente el Estado el que nos da las cosas si no que también nosotros construimos lo público. A esas amas de casa, esos muchachos que van de la casa al colegio y que no saben, el trabajador que va a su trabajo y a su casa y es indiferente a lo que pase fuera de su casa, a esas personas hay que llegarles”
PCWR1

En los dos anteriores testimonios se puede observar que los entrevistados le atribuyen un papel protagónico al Estado como agente sensibilizador frente a lo público, lo cual es válido si se tiene en cuenta que es precisamente éste quien goza de los recursos técnicos, humanos y económicos para ello. Sin embargo no se puede olvidar el importante papel que deben jugar también los líderes sociales en este sentido, es decir, vecinos, amigos y líderes de barrio muchas veces tienen una influencia más directa y capacidad de motivación sobre sus similares que la misma institucionalidad con todo su andamiaje.

Es por esto que con frecuencia se observa que muchos de los espacios organizativos que se relacionan con asuntos de interés público, son más exitosos en la medida en que surgen como iniciativas ciudadanas y libres de la presión institucional, así después tengan que compartir espacios con esta.

Adicionalmente para poder llevar a cabo dicha sensibilización, plantean algunos entrevistados que la clave está en un buen acceso a la información y adecuada circulación de la misma, pues muchas personas no se preocupan por aspectos que los tocan directamente debido a la poca información de la que se dispone en las comunidades y a las graves deficiencias comunicativas presentes en las instituciones.

“ en mi modo de ver las cosas lo que pasa es que a nosotros como ciudadanos, como personas que conformamos una sociedad, nos falta información y no nos preocupamos por obtener esa información.....cómo se busca en todos los procesos sociales y de participación que la gente desde la base pudiera acceder, y de verdad a la información” PCA1

“[...] digamos que una persona de una familia, de un barrio, de una localidad pudiera estar informada de lo que se hace a nivel local y distrital para el desarrollo de su comunidad. Si eso funcionara así yo creo que la gente tendrían mucha más participación en todas las actividades y es más: tendría mucho más

impacto todo lo que se refiere a la política que imparten las instituciones. Que se tratara de buscar como unos canales de comunicación donde de verdad fluyeran y funcionaran, o sea para mí lo más importante es la comunicación, las instituciones no tienen medios de comunicación fuertes para informar lo que hacen en las localidades... Eso es lo más importante, creo que la comunicación sería lo más efectivo” PCA1

Lo anteriormente planteado coincide con lo expuesto por Restrepo (2000) cuando menciona que el primer requisito de la democracia es la información, pues por el contrario el autoritarismo, el clientelismo y el totalitarismo se nutren del secreto y la desinformación.

De este modo “la información requerida [por las comunidades] no es la de los datos o normas escuetas, muchas veces difíciles de comprender para quien no es un especialista. Si no, la que forma la opinión pública sobre lo que se quiere hacer, cómo y por qué” (Restrepo, 2000, p. 37).

8.1.2 Comprensiones sobre Política Pública.

El apartado que a continuación se desarrolla explora los conocimientos y percepciones que sobre el tema de las Políticas Públicas poseen las personas comunitarias entrevistadas.

Estas han sido el producto de su trabajo como líderes sociales y barriales y de su trabajo en los espacios de construcción de las Políticas distritales convocados por la institucionalidad.

Es así como inicialmente aparecen algunas comprensiones mediante las cuales las personas explican lo que para ellos significan las Políticas Públicas, seguidas de los aspectos que ellas consideran le dan legitimidad a éstas, y también ideas acerca de las diferentes etapas que contienen.

8.1.2.1 La Política Pública es una construcción colectiva entre diversos actores sociales.

Tal como se ha mencionado anteriormente, las prácticas participativas y las posibilidades de incidencia de la sociedad civil en las políticas estatales es relativamente reciente en el país.

A pesar de que aun faltan por superar muchos obstáculos en el camino de la democracia participativa, hoy en día ya se cuenta con avances significativos en el tema, en especial debido al empoderamiento progresivo por parte de comunidades que se encuentran preocupadas por la inversión pública que se realiza en la ciudad y los barrios, y por la resolución de temas que los tocan.

Este espacio ganado por la sociedad en los espacios donde se construye la Política Pública es explicado por Restrepo como un inconformismo de las comunidades y los ciudadanos con las formas tradicionales de participación expresadas en partidos políticos, sindicatos y gremios de empresarios, pues estos no ofrecían suficientes garantías de tratar todos los temas en los cuales tenía interés la sociedad, sobre lo cual anota:

“Con ello, [las comunidades y las organizaciones sociales] manifestaron el deseo de incidir directamente en la vida del barrio, en las políticas sobre la juventud, en la promoción de la mujer y la lucha contra la discriminación de la que son víctimas, en la defensa del espacio público y el medio ambiente, entre otras.

Esta presión se debió a que las personas y organizaciones llegaron a la conclusión de que las elecciones, los partidos y los sindicatos no eran suficiente garantía para abordar los temas que ellos querían tratar. Además que no garantizaban la participación directa de personas que querían incidir en las políticas de interés colectivo” (Restrepo, 2000, p. 11).

Este tipo de “reacomodamiento” de los roles en cuanto a las Políticas Públicas ha traído consigo nuevas ideas y entendimientos para las comunidades, hasta al punto de que entre varias personas y organizaciones sociales de la ciudad es fácil encontrar actualmente discursos que entienden las Políticas Públicas como construcciones colectivas y compartidas entre Estado y

sociedad que le dan solución a temáticas específicas. Así lo describen los siguientes relatos:

“la política pública son una leyes o unos lineamientos que entre todos y todas son contruidos de acuerdo a la necesidad de las comunidades....una construcción colectiva para transformar, para crear, para construir; ó para en un momento cambiar cosas que han venido tradicionalmente y que nos están haciendo daño” PPCR2

“Pues una política pública es un ejercicio colectivo a partir de un asunto tanto que puede ser sectorial o puede ser poblacional, sectorial entendido por ejemplo como desde salud y ahí entran todas las poblaciones o desde la otra perspectiva que es poblacional, que es por ejemplo especificar en juventud y ahí los sectores como salud, educación, vivienda entran a construir lo que es la política, las líneas de acción de una política” PPCWR2

“Para mí las políticas públicas son aquellas líneas que cubren las problemáticas de la sociedad... la política pública es la que da la línea de inversión..., las prioridades de lo que se tiene que intervenir, es como: tenemos x problema, pues a x problema y solución.....para satisfacer esas necesidades insatisfechas junto con las comunidades...eso debe ser la política pública” PPCWV1

Se puede deducir de estos relatos que las personas de la ciudad en especial las que se han vinculado a espacios participativos relacionados con las Políticas Públicas, han avanzado bastante en la obtención de elementos teóricos y prácticos que les permiten afirmar con certeza que éstas deben ser construidas entre las comunidades y los gobernantes conjuntamente.

Dicha situación de empoderamiento comunitario se traduce en múltiples beneficios para la ciudad como son el fortalecimiento de las comunidades y de la democracia, y el hecho de que las instituciones del distrito cada vez más tengan que reestructurarse para poder interactuar a lo largo de todo el proceso de las Políticas de manera acertada con la ciudadanía.

Este tipo de enfoques en los cuales comunidad y gobiernos trabajan de manera conjunta es conocido en el campo de las Políticas Públicas como la “teoría de entramado” o “networks theory” y hace parte de las teorías mixtas según Roth (2002), es decir, teorías que describen la construcción de las Políticas públicas a través de redes o “entramados sociales” en los cuales se encuentran

presentes representantes del gobierno y representantes de los grupos sociales involucrados quienes constantemente negocian.

Señala el autor que “las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son movedizas y que existe una serie de puentes entre estas dos esferas. Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas” (Roth, 2002, p. 33).

Así pues, este tipo de enfoques teórico-prácticos son los que actualmente están aprehendiendo las comunidades y la sociedad civil en general, lo cual cada vez más les permite reclamar su legítimo derecho a la participación y concertación en los temas que se constituyen como generadores de Políticas Públicas, pues sus percepciones son que anteriormente éstas no arrojaban los resultados esperados porque eran formuladas e implementadas exclusivamente por el gobierno sin consultar a la comunidad que es quien sabe lo que realmente necesita.

“Es que una política [...] son estrategias o son programas que generalmente la técnica antigua era así, de que la sacaba el estado o la sacaban las instituciones, pero no servía porque no llegaba a la comunidad, no se hacía efectiva en la comunidad porque no era lo que la comunidad necesitaba, entonces la política pública para que una comunidad se apropie o se adueñe de esa política, la ponga en práctica debe ser construida entre la comunidad y el Estado”

Pero a pesar de los avances y aprendizajes actuales, es necesario aclarar que para algunos de los entrevistados el “trabajo conjunto” entre institucionalidad y comunidad implica la existencia de unas condiciones que le den mayores posibilidades de éxito y legitimidad a la Política Pública.

De este modo, resaltan como condición principal la necesidad de que los aportes y trabajo de la comunidad, sean tenidos en cuenta en las diferentes etapas de la Política, destacando así la validez de éstos, por ejemplo, en el diagnóstico y diseño.

“pero para comenzar [la política] la comunidad debe ser el ente consultor, o sea la institución debe consultar a la comunidad porque ¿la política para que es? [...] es

para mejorar la calidad de vida de las personas, niños, adultos, jóvenes, lo que sea y la comunidad es la que mejor conoce las situaciones” PPCGD3

“[...] diseñarla es un trabajo conjunto, o sea eso no hay de otra, o sea te lo dije anteriormente, o sea la base y la institución pues que tiene también estar en ese proceso.... o hablemos de la alcaldía para Bogotá, quiere implementar cualquier política, pues sí, puede ser fácil porque tiene las instituciones que la ayudan a eso, pero igual como los beneficiarios y los que vamos a demandar eso somos nosotros como sociedad, entonces en esa medida tiene que ser un trabajo también más....., lo llamaría yo de los dos” PPCA5

“Todo es responsabilidad del gobierno y de la comunidad, de parte y parte porque vuelvo y le digo desde allá conocen los problemas desde atrás de un escritorio, uno si los conoce es en la vida cotidiana, a diario está viviendo uno los problemas por los cuales eleva uno esa política pública, o eleva no sino propone esa política” PPCJA4

La participación en la fase de evaluación de las Políticas, también es reivindicada por parte de las comunidades, como mecanismo para ejercer control al desarrollo y alcances de los objetivos y metas que se proponen las políticas, y al trabajo de las entidades.

“[...] pero igual pienso que [la evaluación de la política] debe ser compartida, si claro, la ciudadanía no puede dejar que los dirigentes vayan por un lado haciendo y viceversa, los dirigentes no pueden estar pensando que sus políticas van bien, sino que tienen que tener en cuenta es como se aplican en terreno esas políticas” PPCWV4

“[...] pero igualmente los dirigentes del gobierno o aquellos que gobiernan pues están precisamente para eso también, para ver que se cumple con las metas establecidas en esas políticas y que son ellos los que están dirigiendo a que se cumplan esas políticas, pero también claro la ciudadanía misma, por ser ciudadano uno tiene que estar pendiente de si se llega o no a las metas” PPCJO4

8.1.2.2 Otras concepciones sobre las Políticas Públicas.

En la anterior administración distrital cuyo lema fue “Bogotá sin indiferencia” se hicieron interesantes esfuerzos por enseñarle a la ciudadanía una nueva forma de entender las Políticas Públicas.

Fue así como desde diferentes espacios formativos y participativos se empezó a trabajar con las comunidades un concepto de Política Pública –en especial de

tipo social- soportado en la materialización y restablecimiento de los derechos y deberes.

Este concepto se encuentra consignado por ejemplo en el Plan Estratégico del Departamento Administrativo de Bienestar Social 2004 -2008 (actualmente Secretaría Distrital de Integración Social), en donde se describen las Políticas Públicas como las acciones tendientes a la “promoción, restablecimiento y garantía de los derechos fundamentales, en especial para quienes están privados de ellos por su situación de pobreza o vulnerabilidad”

Con esta idea, la lucha contra la pobreza a través de la Política Social “se orienta entonces hacia la facilitación y creación de oportunidades y la potenciación de las capacidades de las personas, familias y comunidades, de forma tal que logren construir autonomía en el ejercicio efectivo de sus derechos y deberes como ciudadanos y ciudadanas” (Departamento Administrativo de Bienestar Social [DABS], 2004, p. 9).

En efecto, estas propuestas conceptuales en materia de Política Pública han sido interiorizadas por las comunidades de toda Bogotá al menos de forma parcial como resultado de su interacción con las instituciones de gobierno y ONG privadas, así se evidencia en los siguientes relatos:

“La política pública es un lineamiento que donde esté bien concebido desde el inicio y también para el momento de su práctica, podría llegar a que los derechos y los deberes de las personas que van a ser beneficiarias, o la sociedad que va ser beneficiaria de esa política pudiera tener un impacto en cuanto a los derechos, y pues también los deberes que tiene cada uno de nosotros con la sociedad y con su comunidad” PPCA2

“[...] es decir que sí yo conozco los deberes y los derechos que tengo como ciudadano y lo mismo desde las instituciones y desde la misma política que se me garantizan para varios aspectos, la gente podría llegar a defenderse mejor de los atropellos que generalmente tiene uno como ciudadano, y podría aportar también mucho desde esa parte sabiendo cual es su deber con la sociedad y con esos lineamientos, o sea una debería conocerlo y aplicarlo” PPCA3

Como se puede deducir de estos relatos, el entrevistado al igual que muchas otras personas han captado algunos elementos de la perspectiva de trabajo para Política Pública sustentada en el enfoque de derechos y el Estado Social de Derecho que fueron pilares conceptuales importantes en la pasada

administración, de lo cual se deriva una concepción de estas como un “listado de derechos y deberes” que reclaman o cumplen los habitantes de la ciudad.

Así pues, dado el marginamiento histórico al que tradicionalmente se tenían sometidos los habitantes de la ciudad en cuanto a las Políticas Públicas, estos aprendizajes sobre sus derechos incluido el de la participación se constituyen en ganancias muy importantes para ellos y sus comunidades, pero tienen el problema de una mala interpretación ya que asumen al ciudadano en un papel “pasivo” en su relación con la Política Pública, pues éste la reconoce solo como un “instrumento” para la defensa de unos derechos específicos y para el cumplimiento de algunos deberes en momentos en que estas acciones se hacen estrictamente necesarias.

Por lo tanto esta percepción no le da la relevancia necesaria a la colaboración y aportes continuos que desde la sociedad se hace necesario obtener para la construcción participativa de las Políticas Públicas, tanto para su diseño como para la resolución de los problemas o situaciones que la convocan, es decir su implementación.

En este sentido se considera que conceptos como el de Política Pública o Política Social son relativamente nuevos en el accionar y lenguaje de las comunidades, lo cual por supuesto indica que a la luz de los esquemas actuales que se refieren a la Política Pública como ejercicios colectivos de solución a problemáticas de la ciudad, se debe continuar el trabajo formativo que se ha venido desarrollando con las comunidades con el fin de que estas ganen cada vez más mayor protagonismo en la construcción de las mismas.

De otra parte, se puede observar que adicionalmente a la perspectiva de derechos, la ciudadanía en general ha apropiado otra serie de elementos que les permiten expresarse sobre las Políticas Públicas en términos de “propuestas de gobernantes” sobre diferentes temas que son introducidas para su aprobación inicial en espacios como los Encuentros Ciudadanos y las cuales

luego de aprobadas en los Planes de Desarrollo son nuevamente presentadas a la comunidad para su mayor legitimidad.

“[...] entonces la política pública es la propuesta, en el caso de los comedores comunitarios, el caso de las unidades de mediación, el caso de la propuesta que trae Bogotá sin hambre, eso es una política pública, el caso de nosotras en el Plan de Igualdad de Oportunidades eso es una propuesta pública de mujeres que está encaminado a lo de mujeres, que hay recoge todas las propuestas que se sacaron de todos los encuentros ciudadanos. Entonces es una propuesta que trae cualquier gobernante y no lo bota a nosotros las comunidades para que sea más público y tenga acceso cualquier persona, puede ser hombre o mujer, puede ser niño o eso; y lo mismo la política que trae lo de..., con los jóvenes también y la juventud, los adultos mayores cada uno tiene su política, entonces es una propuesta que se hace de acuerdo a la conveniencia de la ciudad, como que quede bien la ciudad y esté mejor la gente; [...] lo mismo de transmilenio, el transmilenio es otra política pública que se nos trae para la circulación de la ciudad y el funcionamiento de eso y que no haya tanto transporte, tanta congestión” PPCGD10

Además de lo señalado en este relato, se puede afirmar que las personas poseen también nociones de que las Políticas Públicas se encuentran dirigidas hacia ciertas situaciones complejas o que merecen especial atención, como es el caso de la seguridad alimentaria, la situación de las mujeres, la movilidad y los adultos mayores, tal y como se evidencia a continuación:

“Para mí las políticas públicas son aquellas líneas de acción que cubren las problemáticas de la sociedad, o sea, los gobiernos y la ciudadanía detectan cuáles son los principales problemas que se están presentando, y luego se reúnen para de manera conjunta intentar encontrar soluciones” PPCWV1

Para otro grupo de los entrevistados, las Políticas Públicas no se constituyen realmente en soluciones claras y contundentes a las necesidades complejas que enfrentan hoy las poblaciones en Bogotá, no tocan el origen de éstas, muy por el contrario las Políticas son instrumentos de dominación o cooptación con los cuales se “calma a la gente” para que no reclame o luche por un cambio estructural de las necesidades sociales.

“[...] la política pública en la administración [distrital] se ha visto... digamos más bien se ha utilizado como un mecanismo para calmar a la gente o cooptar a la misma sociedad civil, la política pública trata de generar paños de agua tibia en una comunidad que tiene muchas problemáticas específicas.... por lo cual yo creo que hay que hacer un análisis más de fondo de lo que tiene que ver una política

pública como un instrumento a veces de dominación de la gente también”
PPCWR6

Esta situación coincide con lo planteado por Di Negri (2007) quién afirma que en estados o gobiernos socialdemócratas que no tienen interés de modificar las causas estructurales de la pobreza, las Políticas Públicas de corte asistencialista surgen como mecanismo para la mitigación de la presión social y no como medio de garantía de derechos.

En este mismo sentido se pronuncia Sarmiento en su trabajo “Análisis del Plan de desarrollo del Distrito Capital 2004 – 2008 entre los derechos y el asistencialismo” en el cual expresa:

“La socialdemocracia [...] no se propone romper con el capitalismo, con sus instituciones, ni generar un cambio en las motivaciones o en los marcos normativos a favor de una ética ciudadana fundada en la democracia radical (integralidad de los DDHH); sus propuestas y prácticas políticas se orientan hacia un “capitalismo reformado”, que presente una mejor distribución del ingreso, garantía de algunos derechos sociales y programas asistencialistas para suavizar los impactos del sistema y atemperar los conflictos, en un marco de estado fuerte, propiedad privada y economía de mercado” (Sarmiento, 2004, p. 5).

De esta forma las Políticas Públicas asistenciales concentran su oferta de servicios en ciertas capas de la población, con lo cual la resolución de necesidades y el ejercicio de los derechos son un asunto relativizado, pues no se está garantizando protección y garantía universal de los derechos civiles, políticos, DESC y libertades fundamentales a toda la población.

Esto es lo que reconocen también las personas de la comunidad que sucede con muchas de las Políticas Públicas de la ciudad, frente a lo cual muestran su frustración y opinan que éstas se deben operar de formas diferentes ya que conceptualmente hablar de derechos y en la práctica desarrollar estrategias de focalización es una total contradicción.

Dejando de lado el tema de lo que las personas entienden que es una Política Pública, a continuación se pasa a explorar otro grupo de percepciones en

donde se recogen lo que para algunos entrevistados son los principales elementos que le dan legitimidad a las Políticas Públicas.

8.1.2.3 Los factores que determinan que una Política Pública se pueda considerar legítima.

Cuando a las personas participantes se les preguntó acerca de cuales consideraban que eran los aspectos que le otorgaban mayor legitimidad y credibilidad a una Política Pública entre las comunidades y los ciudadanos, la mayoría coincidieron en afirmar que es el hecho de que el diseño y aplicación de éstas se efectúen de forma conjunta entre gobierno y las bases sociales o comunidades lo cual implica espacios amplios de discusión para validar aspectos tales como la estructura, líneas de acción y población objeto.

“A mí me parece que el proceso de una política pública para que llegue a ser legítima debe empezar por la posibilidad de la participación activa de las organizaciones sociales [...] a mí me parece que una política pública cuando se construye con toda la base social de una localidad termina siendo muy legítima” PPCWR3

“Para que sea legítima [...] implica que tanto la comunidad como la institución haya intervenido, que haya discutido, que haya llevado a cabo algún proceso de participación y que se haya acordado que se va a hacer” PPCGD14

“entonces la política pública para que una comunidad se apropie o se adueñe de esa política, la ponga en práctica debe ser construida entre la comunidad, el Estado” PPCWV4

La legitimidad tal como es expresada en estos relatos resalta la necesidad de que las comunidades puedan participar de las decisiones relacionadas con el tema particular que se trata, lo cual coincide con el concepto sobre la misma descrito por Restrepo, quien al respecto anota que:

“Cuando las comunidades participan de las decisiones, las acciones estatales logran su máximo de legitimidad. No se trata ya de obras inconsultas que algún funcionario desde su escritorio definió como prioritarias. Se trata de decisiones en las cuales la comunidad determinó su prioridad, obras que seguramente la población cuidará y protegerá como propias” (Restrepo, 2000, p. 34).

De la misma forma se considera que un factor muy importante a la hora de analizar la legitimidad de la que gozan las Políticas Públicas está dado por el empoderamiento y reconocimiento que las comunidades y la sociedad en general hacen de ellas una vez implementadas, es decir, la posibilidad que tienen todas las personas de reconocer cuales son sus objetivos, cuales sus contenidos, que beneficio personal o colectivo ofrecen, y poder cuestionar o reformar su contenido o fines mismos si no se ajustan a las necesidades para las cuales fueron creadas.

“[...] el construir colectivamente y que el común de la gente lo aplique eso es una legitimidad.... te pongo un ejemplo: el plan de igualdad de oportunidades de las mujeres, las cartillas son lindísimas todo, pero si las mujeres hasta la última mujer campesina no saben cuales son los derechos de ellas que están en ese plan de igualdad, pues no está legitimada esa política [...] el que todos la usemos, el que todos hablemos de ella, el que todos nos encontremos, la desmenucemos, digamos: es buena, es mala, hay que cambiarle esto, hay que quitarle, mire yo si la utilizo esto pero esto no” PCR4

“el empoderamiento que la comunidad haga de esa política.....el que hagan suyas esas políticas es legitimidad” PPCGD13

“[...] y pues que sea legítima una política pública es que esa calidad de esa política sea tan buena que en su práctica revierta todo ese proceso de discusión y todo lo que se haya dado anteriormente en que la gente pueda defender sus derechos y aplicar sus deberes en una forma práctica” PPCWV4

Es de anotar que la legitimidad que para algunos entrevistados se encuentra soportada en aspectos como la concertación y construcción colectiva en los espacios donde se construye la Política Pública, para un entrevistado en particular de este trabajo no existe, pues no es posible concertar en espacios locales de la ciudad, lineamientos que se encuentran preestablecidos de tiempo atrás y entre corporaciones u organismos internacionales.

En otras palabras, considera este entrevistado que en muchos de los temas sensibles a sociedades como la colombiana, la misma sociedad civil está permanentemente por fuera de la discusión y decisión de las acciones que se adelantan para atender tales temas, pues a su parecer los lineamientos con que se construyen las Políticas Públicas para la ciudad y el país son negociados en otras latitudes y al margen de la sociedad implicada, con lo cual

luego simplemente se convocan espacios de socialización en donde las decisiones ya están tomadas pero que se le venden a la gente como participativos.

Por lo tanto no es posible hablar de Políticas Públicas “legítimas” en la ciudad pues estas representan exigencias o imposiciones externas más que materialización de necesidades de las personas.

“[...] la imposición de Políticas pues en la práctica se hace porque realmente hay una falta de autonomía o auto determinación [...] entonces por ejemplo hay una política dictada por la organización internacional del trabajo, esas son las convenciones y se vuelven convenios y los países firman eso, las estructuras del Estado firman eso y no consultan con la comunidad ni con los directamente perjudicados de esas normas, entonces eso se traduce después en legislación nacional y que pasa?, la legislación nacional en ese tema por ejemplo específico sigue desconectada la sociedad civil [...]

Y de ahí entonces se desprende al orden territorial, entonces hablamos de la políticas departamentales, vuelve y se repite el ejercicio en las asambleas departamentales, en las gobernaciones, las alcaldías, los concejos, hasta que llegamos a las instituciones encargadas del tema como por ejemplo la secretaría de integración social; entonces hay un trayecto bastante largo desde la OIT hasta la secretaría de integración social, pero hasta ese momento la gente todavía sigue por fuera de esa discusión, entonces que pasa? ahí es que viene el choque con la sociedad civil, entonces las organizaciones que están defendiendo la perspectiva del trabajo infantil como una posibilidad de desarrollo de un país y que ayuda económicamente a un país y además en una situación como la colombiana, nos damos cuenta que ahí es que se rompe, se realza ese contexto de las políticas desde arriba, y vemos que comienza a aplastar a la sociedad porque en ningún momento se concertó, entonces termina siendo así: construido desde arriba, desde personas que nunca han visto un niño trabajador por ejemplo, pero que dicen que no, que no les conviene tener niños trabajando si no estudiando

¿o cómo yo voy a ir a negociar una política que viene de un convenio internacional entre una organización multilateral y un país con la gente?”
PPCWR5

La situación descrita anteriormente es bien reconocida en todos los círculos sociales del país, este testimonio incluso demuestra que son muchas las personas de las comunidades de extracción humilde que aun sin mucha formación académica reconocen la marcada dependencia internacional que en materia de decisiones gubernamentales se vive en el país, lo cual limita notablemente la posibilidad de construir las soluciones que la gente en el país requiere.

Frente a este tipo de situaciones, Vargas ha planteado que existen una serie de factores que inciden sobre las Políticas Públicas y que permiten entender

porque los gobiernos toman ciertas decisiones como su adopción o no, o su modificación.

Al respecto el autor afirma:

“las Políticas hay que entenderlas en un contexto internacional determinado; en la medida en que se globaliza la economía, la política y la información, mayor incidencia se logra sobre las políticas de los estados nacionales. Cada vez es más difícil pensar una política pública que haga caso omiso del contexto internacional [...] Lo anterior no quiere decir que los estados nacionales no tengan ningún tipo de ingerencia frente a las “sugerencias” o presiones internacionales. Evidentemente que si la tienen pero va a depender de la fortaleza política interna que le permita tener más o menos posibilidades de juego dentro de un cierto nivel de autonomía (Vargas, 1999, p. 62).

Al retomar las palabras del entrevistado se puede deducir que él percibe que gobiernos como el colombiano o el distrital no “negocian”, simplemente acatan mandatos externos, lo cual implica que al momento de convertir dichas imposiciones en Políticas Públicas de orden territorial se generan escenarios de tensión con las poblaciones.

“[...] por eso los descontentos frente a las políticas multilaterales o unilaterales porque ya ni siquiera multilaterales son, si no entonces el fondo monetario dice: hay que hacer esto y se aplica todo el paquete de reformas y no importa el escenario territorial [...]” PPCWR6

De otra parte, en un último grupo de relatos se puede observar que los entrevistados no reconocen la poca autonomía descrita anteriormente en cuanto a la formulación de las Políticas Públicas en la ciudad. En este sentido no perciben escenarios de tensión entre los ámbitos nacional e internacional, por lo cual a su criterio el país está en condiciones de permear o filtrar solo aquellos elementos “útiles” de los escenarios internacionales.

“[...] pero si hay cosas que deben permearse de experiencias de afuera, o sea no estamos aislados, no vamos a hacer la superpolítica nosotros solos, sino que yo pienso que las experiencias y todo pues nos aportan, lo mismo que a través del conocimiento también son otras experiencias las que aportan y hacen una cosa mayor, más grande y mejor, entonces pienso que sí se deben tener en cuenta las experiencias internacionales..., claro, no desconociendo algunos factores por decir del entorno como tal bogotano, no?, pero si se deben tener en cuenta otras experiencias en otras partes del mundo, si ” PPCWV3

“Todo porque es que hay ciudades donde o hay países donde al momento de aplicar muchas cosas han tenido fallas, pero también hay muchos donde han tenido muchas fortalezas [...] algo que me ha parecido muy bueno es trabajar con las deficiencias de otros lados, o sea tomar las cosas negativas, estudiarlas y convertirlas en positivas, entonces nosotros tenemos grandes espejos que simplemente pienso yo que uno debe mirar hacia el otro lado, hacia lo internacional y mirar lo negativo y tratar de convertirlo en positivo....yo pienso que es a nivel mundial que tenemos que estar a la par con ellos [...]” PPCJA4

8.1.2.4 Sobre las etapas de la Política Pública.

Los ejercicios participativos generados desde la institucionalidad, así como otra serie de experiencias organizativas y participativas generadas al interior de las comunidades, les han permitido a éstas reconocer que las Políticas Públicas habitualmente pasan por una serie de momentos los cuales responden casi siempre a lógicas institucionales.

No obstante, son varios los que coinciden en afirmar que con el fin de que éstas Políticas realmente puedan impactar en las condiciones de vida de la gente o en aspectos propios de la ciudad para los cuales son concebidas, éstas deben surtir un recorrido o “ciclo” que está compuesto por varios momentos o hechos.

Sin embargo, se encuentra que la mayoría de las personas no necesariamente asocian estos momentos con “etapas” o “fases” de la Política Pública como se denominan en sentido académico, aunque en su parecer, si existen unos hechos significativos o hitos que demarcan el camino que se debe seguir en la construcción de las Políticas.

“[...] primero consolidar un grupo específico, llámese mujeres, jóvenes, niños, no sé, un grupo específico. Después de consolidar el grupo mirar las necesidades que tiene ese grupo, si, mirar las necesidades primero que todo; después de mirar las necesidades proponer alternativas de solución para esas necesidades, entonces ya me imagino que esos serán los primeros pasos, proponer las soluciones, elaborar proyectos no se y pasarlos al Estado, al gobierno, me imagino que será así” PPCJA2

“El primer paso es reconocer la realidad con la comunidad. Otro punto es como la construcción participativa de los conceptos y las líneas de acción de la política....entonces por ejemplo ya se pasa a un nivel argumentativo y conceptual, entonces las organizaciones sociales que ayudaron a organizar la dinámica, la

discusión con la comunidad, pueden organizar en un siguiente nivel la propuesta conceptual y recoger a partir de un diálogo de saberes lo que se quiere y lo que se desea de una política, o los escenarios deseables que también se puede plantear desde una política. Otro punto es el socializar la política, que quiere decir eso? cuando hacemos todo el ejercicio de llevar y aterrizar el documento lo retroalimentamos con la gente que nos ayudó en el primer momento para que no quede la sensación de que la gente quedó desconectada del proceso, para que la gente se sienta involucrada porque la política pública en lo tradicional siempre se queda en la primera fase..... , y el último punto es el elemento de la financiación, una política pública que se quiera para un sector poblacional o para un sector sectorial, o estratégico, debe tener una financiación, porque las políticas públicas históricamente terminan dependiendo de la misma institucionalidad y de la voluntad política” PPCWR3

“[...] primero, conocernos, quienes vamos a hacer esa política pública, o sea sentarnos a dialogar y a conocernos, ó a reconocernos también [...], el segundo paso es sensibilizar, sensibilizar sobre qué estamos hablando o qué vamos a hacer, porque muchas veces estamos sentados muchos y muchas y no sabemos realmente qué es lo que queremos hacer realmente entre todos, o sea qué queremos construir, o sea hablar el mismo lenguaje.

El tercer paso sería consensos porque dentro de esa construcción va a haber una diversidad de opiniones, entonces empezar a hacer consensos para encontrarnos en puntos comunes, puntos comunes porque cada ser humano es diferente, pero de pronto tenemos puntos comunes [...]

El cuarto paso ya es empezar [...] a sistematizar esos puntos de encuentro, esas cosas en común que hemos encontrado, a mirar cuales son los obstáculos y cuales son las cosas con las que podemos contar..... Y el quinto sería ya estando dijéramos como...; hay como un esqueleto porque lo primero que se forma es como un esqueleto, entonces irlo llenando más, irlo como acomodando, porque a veces ese esqueleto es como un rompecabezas que empieza a tener como aristas o cosas hacia fuera.....los profesionales [...] ya que van organizando, porque muchas no sabemos organizar sabemos por ejemplo a veces dar ideas pero no organizar, entonces pues lo van organizando, seguir en consenso, seguirla mostrando porque entre más se muestre la política o lo que se está haciendo más se le ven los errores al comienzo dijéramos, y más se pueden ir superando esas barreras y esas cosas, y ya por último pues mostrar el esqueleto ya armado o el cuerpecito ya formado y ponerlo en consideración..... ya después de construir eso ponerlo en práctica, porque qué es lo que nosotras vemos: leyes, organizaciones, uniones hay muchas pero quedan como en letra muerta [...] o sea la institución a veces llega y la administración y el estado y hace todo el proceso y después se para ahí y no lo pone en funcionamiento” PPCR2

Con base en los relatos anteriores se puede hacer una síntesis en la cual surgen varios aspectos comunes sobre lo que las personas consideran deben ser los hechos o momentos que dan lugar a la aparición de una Política Pública. De esta manera se logra apreciar en estos relatos, por ejemplo, que la mayoría de las personas en sus descripciones hacen un especial énfasis en el encuentro de diferentes actores, los cuales se “reconocen” y de manera

conjunta priorizan diagnósticos, necesidades y líneas de intervención o acción para la Política.

Una vez que se logran obtener ciertos consensos sobre la situación y sus posibles soluciones, según los participantes se debe socializar la “propuesta base” generada con el fin de que reciba más aportes de personas interesadas en el tema que aborda la Política.

Seguidamente, los relatos destacan la importancia de que esta propuesta ampliada, la cual contiene diagnósticos, problemáticas y soluciones para estos, sea puesta realmente en funcionamiento u operativizada por medio del desarrollo de estrategias como proyectos, pues mencionan que existen casos en los cuales todo el trabajo realizado por comunidades e instituciones se ve reflejado en documentos y cartillas que luego no se implementan.

Esta realidad en la cual las Políticas Públicas se estancan en el momento en que se llega a una producción de un documento teórico que la soporta, ocurre con más frecuencia de lo que se cree en el medio colombiano, entre otros factores, debido a una concepción de actores gubernamentales y comunitarios bastante cuestionada por algunos teóricos, en la cual se entiende la generación de “documentos” de Política como el fin último de las mismas, con lo cual se desconoce que por el contrario, la formulación en un documento es sólo una parte del inicio del ciclo de la política, la cual debe ser precedida por el desarrollo de estrategias para hacer posibles también su implementación, evaluación, readaptación, etc.

De este modo dicha situación es percibida no sólo por las comunidades, sino por grandes expertos en el tema de las Políticas Públicas quienes opinan que:

“aquí muchas veces se dice, se pregunta: ¿cuál es la política pública sobre tal tema? entonces se dice la política pública es el documento escrito que tiene nombre de política que empieza: “política pública de o para” pero es un momento no más de la política pública que es la fase de formulación [...], en Colombia no se ha puesto suficiente atención en que la realidad de la política pública no es la formulación sino la implementación y se tiende a poner mucha importancia a la formulación, a pasar mucho tiempo en formular políticas en muchas reuniones, si muchas reuniones, es decir preocuparse por tener una filosofía de la política, una teoría de la política,

unos conceptos muy lindos, muy bonitos, muy rebuscados, muy sofisticados, con las citas de los últimos filósofos o últimos sociólogos que hay en la materia [...]” (Roth, 2007, p. 5).

Finalmente, los participantes consideran también como requisito indispensable para el desarrollo de una Política que se debe asegurar para ésta una financiación adecuada, que le permita desarrollarse sin contratiempos y ser operada.

Igualmente resulta llamativo el hecho de que en otros fragmentos de sus entrevistas los participantes hagan evidente que para ellos resultan muy importantes aspectos como la veeduría y control de las obras y recursos públicos, sin embargo como se aprecia en este apartado no hacen alusión en ningún momento a la evaluación que dentro del denominado ciclo de las Políticas Públicas tiene un lugar preponderante.

8.1.3 El papel de la sociedad civil frente a la Política Pública.

8.1.3.1 Cómo, cuándo y en qué condiciones deben participar las comunidades en las Políticas Públicas.

El apartado que a continuación se desarrolla, explora cuáles son las percepciones que con respecto al tema de la participación comunitaria en la Política Pública tienen ellos mismos como integrantes de la comunidad.

Algunos de estos temas tienen estrecha relación con otros que ya han sido tratados en anteriores apartados, por ejemplo, cuando se describió la necesidad de que las comunidades participen en todos los momentos de la Política Pública con el fin de que esta obtenga mayor legitimidad.

Por lo tanto, esta idea de la participación comunitaria transversal a todo el ciclo de la Política Pública aparece como reiterativa en este momento, pues los entrevistados consideran que a las comunidades y a la sociedad en general les corresponde un papel activo y protagónico frente a la manera en que se acercan o relacionan con las Políticas Públicas que ocurren en la ciudad.

Igualmente cuestionan los participantes aspectos como el que se les excluya de las decisiones trascendentales de las Políticas, o que se cambien las decisiones alcanzadas por medio de la concertación; y que se les “utilice” desde las instituciones para alcanzar los objetivos que éstas se proponen.

De esta forma, los principales aportes que identifican los participantes que las comunidades deben realizar al proceso de las Políticas Públicas se encuentran principalmente relacionados con suministro de elementos que consoliden diagnósticos de necesidades, aportar elementos que ayuden a la institución en la comprensión de los territorios, sensibilización y motivación de personas en sus mismas comunidades, orientación para la distribución de recursos y seguimiento a las acciones emprendidas por la Política, entre otras.

Así, frente al tema del diseño de cualquier Política Pública se observa que los entrevistados perciben que uno de los papeles más importantes de las comunidades con respecto a la Política se lleva a cabo mediante una contribución decidida a la generación y consolidación de un diagnóstico situacional en el momento de formulación de ésta, el cual debe servir como un punto de arranque y posterior soporte. Igualmente consideran que en este mismo momento de arranque, las comunidades deben jugar un papel de sensibilización frente a sus similares, es decir vecinos, amigos, sobre la importancia de alcanzar la construcción de intereses colectivos para poder participar en la Política que inicia.

Para ellos también resulta necesario el hecho de que se pueda tener desde las comunidades un control de los recursos que se van a ejecutar, y poder hacer una evaluación de resultados de la Política con sus propias comunidades.

“Bueno, en el diseño sería exponer las problemáticas a solucionar con esa política, eso sería en esa instancia; o sea la población pondría temas a tratar allí, problemáticas; en la ejecución pues pone el...como dijera yo, pues recibe los beneficios de esta ejecución; y en la evaluación..., no pues es que en la evaluación pues es también que se le pregunta: bueno y le sirvió la política? ¿no le sirvió?” SCCWV5

“Entonces en el diseño sería más de recomendación, como recomendación, como consultiva pienso yo, en la planeación: en la planeación si es concertación, concertación y negociación para que no se pierdan no solo los

recursos.....evaluación de la comunidad de lo que está recibiendo si está bien o está mal o hay que cambiar algo” SCCR6

“[...] entonces la incentivación que debemos hacer es sensibilizar a mi comunidad de que primero debe haber un interés común no un interés individual, porque es que la gente está acostumbrada a que le den el mercado, lo cual es individual, para unos cuantos; entonces a la gente hay que decirle que una política debe ser general, que nos beneficie a todos, así si se logra concretar a la comunidad en un punto en común, ese punto en común mueve toda la comunidad” SCCGD20

Igualmente consideran los entrevistados que las organizaciones y las comunidades deben aprovechar una gran fortaleza que tienen y es la de su buen conocimiento de los territorios y las lógicas sociales que en él se dan, lo cual se le dificulta un poco más a las instituciones.

Por lo tanto, dicho conocimiento puede ser un insumo muy útil también al momento de intentar construir una Política Pública en un determinado territorio, ya que ayuda a construir soluciones más acertadas para éste, con lo cual también se genera una optimización de los recursos empleados.

“Yo creo que el papel fundamental que juegan en esos tres momentos está dada por la claridad y la consolidación en el tiempo y en el espacio que tienen las mismas organizaciones. Yo considero que la posibilidad del sujeto, de entender su territorio y cómo construye su propia organización es un muy buen aporte, entonces ayudan en todos estos tres momentos con ese conocimiento a aterrizar la discusión, a aterrizar la planeación, la formulación, la ejecución, la puesta en marcha, la obtención de resultados; a mí me parece que todo pasa por ahí, si logramos que el acumulado histórico que tiene una organización social se ponga en función del desarrollo y optimización [...] porque los recursos se pueden optimizar si sabemos como invertirlos, y realmente las organizaciones sociales tienen el acumulado en las mismas localidades, en los barrios para ayudar a la mejor resolución de los problemas y el que llegue a todos y todas los recursos” SCCWR8

De los relatos anteriores se desprende entonces una gran conclusión, la cual es que las comunidades y las personas en general cada vez más demandan que su participación se dé desde el inicio de la Política hasta sus momentos más avanzados, mostrándose en desacuerdo con la denominada participación consultiva en la cual solo se les vincula en momentos iniciales de la Política (formulación) y se les deja por fuera de las decisiones sobre el quehacer y el manejo de los recursos.

De esta forma cuestionan fuertemente el hecho de que a pesar de haber desarrollado largos ejercicios de concertación iniciales frente a diversos aspectos de la Política, en los momentos culminantes las instituciones convocantes hagan un cambio de las decisiones alcanzadas en los espacios amplios para imponer las suyas de manera unilateral.

“[...] o sea hay espacios donde la institución tiene la decisión y no la tiene la sociedad a pesar de que haya habido una participación anterior valiosa de la gente y todo eso, o sea la decisión debería ser mayor y fundamental para la sociedad para que de verdad pudiera sentirse más conforme con lo que se haga en una política, no como muchas veces que lo que hemos visto es que, pues sí se discute, se hace el trabajo, la gente da sus aportes, pero hay un giro en donde las decisiones construidas se voltean y entonces la institución dice: esto es lo que va y no importa lo demás” SCCA6

“[...] lo que yo siento desde la participación que he tenido en los procesos, es que hay muchas cosas en las cuales uno insiste, hace sus propuestas, se concertan, pero al final se sorprende uno cuando no quedan, entonces si hay ese toque desde la misma institución” SCCR8

Para los participantes, estas prácticas institucionales en las cuales en ciertos momentos se modifican de manera unilateral los consensos alcanzados, se constituyen también en motivo de frustración, y aspiran a tener la posibilidad de contar con representantes de la sociedad en los momentos claves de decisión para que sean veedores de los acuerdos obtenidos previamente.

“Si uno pudiera decir: una persona de la sociedad civil va a estar allá cuando se finalice la política y va hacer todo lo posible porque no se cambie ni un lineamiento, sería genial” SCCA7

Este tipo de situaciones como la descrita anteriormente, por supuesto atentan contra la legitimidad y la democracia de los espacios de participación en los cuales se construyen las Políticas Públicas de la ciudad, lo cual a su vez aumentan la desconfianza y limitaciones de trabajo entre instituciones y comunidades, por lo cual se debe avanzar en una democratización de las decisiones y la participación de la sociedad en todos los momentos (incluidos los momentos de toma de decisiones) que implican el desarrollo de las Políticas.

Así, Restrepo (2000) expresa que la participación en todo el ciclo de la Política Pública se denomina “participación estratégica” y en su concepto esta forma de participación entre todas las prácticas asociadas a la misma es el ejercicio más democrático y formador de la cultura ciudadana, ya que permite conocer a las comunidades todo el marco de restricciones legislativas e institucionales que padecen los programas estatales. De igual manera este tipo de participación permite reconocer los tiempos, los pasos y los procedimientos que deben seguirse desde la toma de una decisión hasta su plena ejecución.

Sin embargo, para el desarrollo de esta participación estratégica existen bastantes dificultades a modo de ver de las comunidades.

Así, uno de los denominados “cuellos de botella” en este tipo de participación se relaciona con el tema específico de la “implementación” de las Políticas Públicas, etapa en la que se hacen evidentes las dificultades de tipo legal y económico a las que se enfrentan las mismas comunidades que desean ser “ejecutoras” de planes o proyectos en el marco de una Política Pública.

Frente a estas situaciones que fueron tratadas tangencialmente por las personas con que aquí se trabajó, se puede decir de todas formas que ellas son concientes de dichas dificultades básicamente por dos hechos:

El primero es que en algunos testimonios recogidos se hicieron evidentes posturas en las cuales se concibe que frente a la implementación o ejecución de las Políticas Públicas las comunidades solo participan siendo receptoras u “objetos” de esa acción.

“[...] bueno pues en la ejecución la comunidad tiene que participar porque es ella la que se beneficia” SCCWV4

“si tú me hablas de ejecución pues la comunidad debe estar, primero: es la receptora, no cierto, es la que recibe esa ejecución” SCCR6

El segundo hecho, tiene que ver con la ausencia de discursos que propongan como una alternativa viable la ejecución de los planes y proyectos que operativizan las Políticas desde las comunidades, puede denotar una falta de

credibilidad en éstas mismas para hacerlo, o una postura de resignación frente a una situación insatisfactoria pero inmodificable por su complejidad.

De esta forma, entre las organizaciones sociales y comunitarias es reconocido que aunque en muchas ocasiones desean tomar parte en la ejecución de las Políticas Públicas que han ayudado a construir, poseen bastantes dificultades para cumplir con requisitos de orden administrativo, económico y legal, tales como son, la obtención de personerías jurídicas, el pago de impuestos, estructuras orgánicas o administrativas y capitales de funcionamiento.

Esta complicada situación también es reconocida por expertos en Políticas Públicas y así se puso en evidencia en el Panel debate “Construcción Participativa de las Políticas Públicas ¿realidad o ilusión?” en donde se anotó:

“[...] luego vienen las discusiones de contratación y es exactamente el punto muerto de la participación ciudadana en lo que estamos en el Distrito, porque resulta que para poder contratar a las personas, ONGs, que por supuesto no quieren participar solo en deliberar y en formular un Plan [...] sino en ejecutarlo en el nivel local que es lo más democrático, pues resulta que vienen las trabas, porque créditos, reglamentaciones y todo tipo de procedimientos que hacen que una ONG pequeña que no tenga un monto superior a los 1000 millones de capital y de activos no puede licitar, entonces esa es la trampa de la participación hasta donde yo la veo, yo creo que es un problema de la democratización de los recursos [...]” (CINDE 4, 2006, p. 11).

Así, en el medio colombiano son escasas la literatura y experiencias que dan como un hecho realizable la posibilidad de manejo directo de recursos estatales desde las comunidades (excepto por grandes ONG’s), lo cual se debe en gran parte, al complicado ordenamiento jurídico que soporta cualquier contratación pública en el país, el cual limita a las entidades estatales que tienen la disponibilidad de los recursos a contratar su ejecución sólo con “personas jurídicas” que se ajustan a complicados requisitos en cuanto a experiencia en ejecución de contratos, solvencia económica, capacidad instalada, etc.

Por lo tanto la situación que se da al momento de las ejecuciones presupuestales en las Políticas Públicas, es que las grandes ONG's con ropaje de "sociedad civil" acaparan los recursos dispuestos, y que las comunidades y organizaciones sociales de base que por lo general no reúnen los requisitos necesarios para contratar deban limitarse a ser observadores o cuando más veedores de la ejecución de dichos recursos.

Este es un tema entonces que merece un análisis más detenido, ya que existen dos tipos de posturas en el medio frente al manejo de recursos económicos por parte de las comunidades.

Primera, hay quienes son partidarios de encontrar alternativas en las cuales las comunidades puedan no solo decidir sobre el uso de los recursos, sino también ser parte de quienes los ejecutan y administran, para así poder hablar de una verdadera "participación estratégica" en todo el ciclo de la Política.

En la segunda postura, se encuentran quienes consideran que entregar recursos del Estado a las diferentes comunidades para que ellas los utilicen e implementen acciones, puede llevar a una fragmentación aun mayor de la que se vive en la actualidad en el tejido social comunitario, debido a una disputa por los recursos en un escenario marcado por las dificultades sociales y económicas de las comunidades.

De forma adicional a las situaciones planteadas anteriormente, aparecen otro grupo de testimonios que consideran que existen una serie de prácticas "utilitaristas" desarrolladas por algunas instituciones distritales, en donde éstas se aprovechan de la imposibilidad de las comunidades para ejecutar recursos, utilizándolas "gratuitamente" para el cumplimiento de sus objetivos.

Básicamente lo que plantean frente a este tema los siguientes testimonios es un inconformismo de parte de organizaciones y líderes sociales, debido a que como ellos no pueden ejecutar recursos económicos asignados a una Política determinada, las instituciones los utilizan entonces para la "ejecución" de acciones no remuneradas que apuntan al cumplimiento de los objetivos de la

misma, con el argumento de que el “desarrollo” de la Política es una responsabilidad compartida.

De esta forma las instituciones por medio de líderes y organizaciones, obtienen la información necesaria de ciertos espacios desconocidos para ellas, focalizan población para sus intervenciones, y difunden sus estrategias y planes de acción por medio de personas de la comunidad, sin hacer ningún reconocimiento económico a las personas que les colaboran, con el principal argumento de que la “Política es para la comunidad” y que ésta responde principalmente a lo que la misma comunidad solicitó.

“[...] más ahí hay un detalle que en estos momentos nos preocupa: ¿de quien es la responsabilidad de que esa política sea efectiva? Ahí sí como decían mis compañeras antes: entonces todo el trabajo se le va a mandar a la comunidad porque la construimos juntos, entonces la responsabilidad de la política institucional viene a la comunidad gratuitamente y entonces nos ponemos aquí elitistas, nombramos jurisgeneristas, metemos un poco de gente [a la institución], bueno mostramos un poco de personas y les ponemos un poco de recursos ?, cuando lo que debía ser es que sí la política se hizo concertadamente, entonces la responsabilidad como lo está diciendo Janeth debe ser de ambas [institución y comunidad], pero de ambas es que si a la institución por aplicar esa política y hacerla efectiva le dan recursos, la comunidad también debía por el hecho de haberla construido conjuntamente, también debía tener recursos para esa socialización, para ese aterrizaje a la base que se le pide, porque entonces seguimos lo mismo: cargando nosotras los ladrillos de la Política que ya nos están doblegando y las otras desde los asientos y dicen: ah, pero es que la construimos juntas, el Plan de igualdad de Oportunidades es de ustedes, salió de ustedes, ahí dice lo que ustedes pidieron. Entonces ahí yo estoy viendo que hay inequidad en eso” SCCGD17

“[...] entonces ese es el desbalance, entonces nosotras fuera de que cargamos el ladrillo del empoderamiento de la política y aterrizarlo a la comunidad, al territorio, cargamos con que la institución que en un momento mancomunadamente construimos ahora nos hace pistola, y ahí sí nosotras todavía no encontramos los mecanismos para poder contrarrestar eso” SCCGD18

De los relatos anteriores se desprende entonces que la principal molestia de este grupo de líderes, es el hecho de que las personas vinculadas “formalmente” al desarrollo de las Políticas Públicas tengan muy buenas remuneraciones, a pesar de que mucho de su trabajo es realizado por personas de las comunidades a las que no se les hace ninguna retribución

económica, bajo el supuesto de que éstas acciones se deben constituir en una contribución al desarrollo de la Política Pública de parte de las comunidades.

Como reflexión final sobre este punto, se desprende que en la ciudad el llamado “derecho a la participación” (que como su nombre lo indica es un Derecho), puede ser utilizado por la institucionalidad como “premio máximo” para las organizaciones y líderes que les colaboran, con lo cual ésta se libra de otorgar otro tipo estímulos e incentivos a las comunidades que les ayudan en el cumplimiento de las Políticas Públicas.

De otro lado, existe un aspecto que frente al tema de la participación también cuestiona a los participantes de esta investigación.

Dicho cuestionamiento se refiere a la marcada tendencia que muestran algunas instituciones distritales de “absorber” a las organizaciones comunitarias y sus lógicas internas, con el fin de imponer en ellas unos nuevos criterios organizativos y dinámicas que les sean favorables a sus fines y objetivos.

Así, cuando las instituciones detectan en los diferentes territorios, organizaciones suficientemente fortalecidas las cuales tienen procesos exitosos y de trayectoria con sus comunidades, inmediatamente intentan establecer unas relaciones con éstas en las cuales se les pide que cambien de prioridades, de estructura interna, e incluso su forma de relacionarse con sus comunidades, para asumir formas de actuar propuestas desde la misma institución.

Esta situación de invasión de las lógicas de las organizaciones sociales, es expresada por Darío Restrepo para quien “frecuentemente las ofertas de participación organizan a la población dentro de las instituciones y programas públicos, de manera que dejan poco margen de autonomía a las organizaciones sociales” (Restrepo, 2000, p. 26).

De este modo, lo que se les pide con frecuencia a estas organizaciones comunitarias es que adopten una forma de trabajo más dependiente de la institución en la cual se favorecen los intereses de esta última, y donde ocurre

un detrimento de los intereses y líneas de trabajo con que contaba la organización antes de su acercamiento y trabajo a la institución.

De esta forma, aquellas organizaciones sociales que no logran trabajar con las instituciones salvaguardando adecuadamente su autonomía y aspiraciones, terminan totalmente esquematizadas en los modos de acción y trabajo que desarrollan los propósitos y fines institucionales.

“[...] si bien nosotras por ejemplo hemos construido una política pública de mujer y géneros, un plan de igualdad de oportunidades: eso no quiere decir que la comunidad se institucionalice [...] Entonces ese es el mal manejo de la política; tiene que haber un respeto y guardar distancias en el sentido de que la comunidad no sea absorbida por la institución, porque por lo general tiene más herramientas la institución, porque la institución ya es algo que trabaja con nuestros recursos dijéramos, con nuestros impuestos y que ya tiene una maquinaria, maquinaria que como dicen mis compañeras han utilizado en proselitismo, en cosas, bueno; o sea, la institución no puede absorber a la comunidad” SCCGD13

Entonces frente a esta situación en la cual las organizaciones son absorbidas por parte de las instituciones, la cual se presenta con bastante frecuencia en la ciudad, las propuestas de los teóricos de la participación hacen fuertes cuestionamientos, ya que en ellas se considera que el propósito de la interacción entre la comunidad y la institucionalidad gubernamental que ocurre en el marco de los procesos participativos no debe ser el de la “cooptación” de la sociedad civil; todo lo contrario, estas interacciones deben servir para que la sociedad gane en independencia del Estado, volviéndose activa, responsable y fuerte.

Así “todo ejercicio de participación, además de lograr los objetivos inmediatos que se propone, como la remodelación de un parque, debe fortalecer la organización de la sociedad, su formación técnica, el conocimiento sobre la administración pública y las necesidades colectivas” (Restrepo, 2000, p. 38).

Además “los valores políticos dinámicos de lo público hoy, rechazan las decisiones normativas rígidas y al lograrlo propician ámbitos de praxis política no estatalizados pero si cívicos” (Vélez, 1998, p. 23).

8.1.3.2 Cuales son los factores que determinan la mayor o menor participación de la comunidad hacia los espacios de las Políticas Públicas.

El apartado que se presenta a continuación, aborda elementos bastante importantes sobre la participación de las comunidades en la Política Pública, los cuales se hicieron notorios en los diversos testimonios de las personas que fueron entrevistadas.

Dichos elementos se refieren a los factores o situaciones que los entrevistados consideran pueden motivar en mayor o menor medida la participación de las personas en los espacios de construcción de Política Pública, los cuales casi en su totalidad son dispuestos desde la institucionalidad.

De esta forma, los entrevistados expresan sus percepciones frente a ciertas prácticas institucionales que pueden inclinar la balanza hacia un lado o hacia el otro en cuanto a la posibilidad que tienen estos espacios de contar con la presencia de las comunidades y la ciudadanía en general.

Es de anotar que la mayoría de situaciones a continuación presentadas deben ser gestionadas o solucionadas por parte de las instituciones distritales en concepto de los participantes, y en ninguna se le atribuyen responsabilidades a la comunidad.

Así, en primer lugar destacan los participantes que las instituciones generadoras de Política Pública deben hacer un esfuerzo por explicar claramente a las comunidades cuales son los fines que se persiguen con la Política Pública que se desea implementar y cuales son sus alcances, ya que este tipo de información presentada de manera oportuna y clara puede realmente motivar y sensibilizar a las personas sobre la importancia de su presencia en estos espacios de discusión.

Igualmente la explicación y socialización de lo que se pretende alcanzar con una determinada Política Pública, solo se puede dar de manera completa si al interior de las instituciones se adopta una forma de trabajo en la cual se “democratiza” el acceso a la información desde las comunidades.

“[...] pero cuando la comunidad ve que ese planteamiento que se está haciendo le sirve, tiene acogida, es porque está bastante instruida, porque entiende cual es el proceso que se va a hacer con ellos, entonces ahí va a haber muchas más participación; pero cuando la comunidad no entiende y no hay un proceso en el cual se le explique realmente hacia donde va ese proyecto o esa proyección que tiene el Estado, que tiene la alcaldía es más difícil que participen” SCCJO9

“[...] considero que ese es el punto en que se puede vincular mejor la organización social a la ejecución de las políticas públicas, cuando maneja la información, cuando tiene claridad y acceso a lo que se va a hacer, ahí sí como se dice: democratizando el acceso a la información” SCCR7

De esta forma la disposición de toda la información sobre lo que se pretende hacer desde las instituciones hacia los ciudadanos, es lo que Restrepo (2000) denomina la “participación en la información” la cual es necesaria no solo al inicio de cualquier Política o proyecto sino durante todo el tiempo que este comprenda, y en donde las instituciones transmiten a los ciudadanos toda la información sobre los programas que se van a ejecutar, como los estudios diagnósticos que soportan la ejecución, las líneas de acción, y los posibles resultados o eventualidades.

En este sentido, los planteamientos de los participantes acerca de la necesidad de que las comunidades cuenten con información de primera mano sobre cualquier Política que se desea adelantar, son soportados en los planteamientos de este autor quien afirma que la información trae el beneficio de que “las comunidades están previamente enteradas de lo que la administración va a realizar en su barrio [o ciudad], las justificaciones sobre la importancia [...] y sus características” (Restrepo, 2000, p. 33), con lo cual se acrecientan las posibilidades de pertinencia y pertenencia, en este caso de las Políticas Públicas.

Pero a pesar de lo anterior, para los participantes no se trata solo de que las personas realmente puedan tener un buen acceso a la información que manejan las instituciones, se trata también de cómo esta información es dispuesta para que puede ser comprendida e interiorizada por las comunidades,

es decir cuáles son las formas que se utilizan para que dicha información sea comprensible y agradable.

Se trata entonces de cuáles son las metodologías que se emplean para motivar la recepción de la información y hacer más fácil su comprensión intentando evitar que las personas que no tienen mucha experiencia en estos espacios se alejen; se trata de encontrar las formas más sencillas de plantearle a los participantes que ellos pueden aportar sus conocimientos y propuestas para la construcción de la Política a la que se les convoca.

“A mí me parece que [la participación] depende mucho de la claridad con que se trabajan los temas con la gente, porque hay gente que es muy interesada pero que tal vez no entiende en la primera oportunidad y se aleja; hay otros, hay muy pocos que entienden pero que se apropian de la información, hay otros que creemos que la información se construye colectivamente y entonces vamos a esas cuestiones y la metodología no es la mejor” SCCWR9

“[...] entonces tratemos de utilizar el lenguaje más sencillo para decirle a la gente que planee, que haga propuestas, que piense desde su territorio [...], desde lo que tenemos, eso es un ejemplo: el lenguaje y la metodología, y también dejar de jerarquizar a la institución, hasta en el mismo lenguaje que uno utilice aleja o atrae a la gente[...].” SCCWR9

Adicionalmente se considera que la comunicación y recepción de información debe ser en doble sentido, es decir, se debe establecer un ejercicio dialéctico en el cual los espacios de participación sirven no solo para que la institución difunda información, sino también para que ésta logre leer e interpretar de manera acertada las necesidades y expectativas de las personas y organizaciones que allí se hacen presentes.

“[...] o sea, entender y saber interpretar el lenguaje, los gestos, las necesidades de la gente, y sí usted sabe interpretar eso como persona que trabaja en una institución le permite ser capaz de reconfigurar su tema y llevarlo a que sea más entendible a la gente” SCCR7

Pasando a otro tema, se encuentra que algunos de los entrevistados consideran que un aspecto que juega un papel muy significativo en contra o a favor de la participación de las personas en las Políticas Públicas, es el del tipo de relaciones que establecen las instituciones con la comunidad.

Concretamente, anotan los participantes que es muy importante con el ánimo de fortalecer la participación de las comunidades, que se establezcan relaciones horizontales entre instituciones y comunidades, es decir, relaciones en las cuales ninguno de los actores se encuentra en una posición de poder o dominación sobre los otros, y donde los actores se reconocen y respetan mutuamente, ya que según su descripción existe una tendencia desde las instituciones distritales a “ocupar un lugar más alto” que las comunidades.

“Lo más importante lo que le digo: es encontrarnos, encontrarnos y respetarnos porque tanto la institución debe respetar a la comunidad como la comunidad a ella, entonces desde que haya un respeto, un reconocimiento, un estar horizontalmente, porque es que el problema también de institución y estado es que se ponen un poquito más arriba de la comunidad” SCCR5

Como se desprende del relato anterior, los participantes hacen un llamado al reconocimiento y respeto por la diferencia a las instituciones del Distrito frente a las comunidades, reconocimiento que pasa por que éstas comprendan y asuman que aunque ellas tienen ciertas obligaciones con la sociedad y en muchos casos son las llamadas a liderar ciertos espacios de deliberación pública, también deben aceptar que las organizaciones sociales y comunitarias poseen conocimientos válidos e importantes, experiencias, posibilidad de tomar decisiones y actuaciones coherentes con sus necesidades, lo cual las ubica en una posición de interlocución válida e igualitaria frente a ellas.

Sin embargo, frente a estos reclamos que son ampliamente justificados hacia la institución, solo se puede avanzar en sentido positivo con un trabajo sistemático de concientización que lleve a un cambio de las comprensiones en las personas que laboran en las entidades.

“Posible es, o sea que la institución mire de otra forma a la comunidad, pero desde que cambiemos la estructura mental de la gente que conforma la institucionalidad, ese es un punto esencial de resto no, o sea si la gente no se apropia de esos ejercicios o no se vincula, si la institucionalidad no genera unos cambios en los paradigmas y los referentes no se cambian frente al reconocimiento del otro, del respeto por el otro, del proyecto de vida, es muy difícil” SCCWR10

De este modo este cambio en los referentes frente al reconocimiento del otro, el reconocimiento de la diferencia y de las comunidades como actores válidos frente a la institución, pasa por que las personas que trabajan en su interior reconozcan que ésta ya no puede seguir siendo el punto desde el cual se domina a la comunidad, todo lo contrario, la institucionalidad debe ser reconocida hoy en día como uno de los sitios desde donde se fortalecen principios democráticos, las comunidades y el ejercicio de la ciudadanía.

Sin embargo estas no son comprensiones fáciles de adquirir, y lograr que las instituciones pasen de una lógica de verticalismo con las comunidades, a otra en la cual una de sus prioridades es el fortalecimiento de las mismas es una tarea compleja.

Así pues “a este fortalecimiento no se llega desde las buenas intenciones; es necesario apostarle a la búsqueda de profundas reformas en las estructuras políticas [e institucionales] para afianzar lo que llamamos sociedad civil” (Alzate, 1998, p. 36).

Como último planteamiento de este apartado relacionado con la participación de las comunidades frente a la Política Pública, se rescatan dos factores que consideran algunos participantes han disminuido de manera histórica, el interés de muchas comunidades y líderes en el medio colombiano frente a este tema, los cuales son el engaño e incumplimiento institucional con las comunidades, y el asistencialismo enseñado y aplicado también por las instituciones hacia las comunidades.

Frente al primer aspecto se considera que algo que ha sido bastante nocivo para las prácticas de participación comunitarias en el país es “la politiquería”, que para los participantes se traduce en el engaño, la manipulación y las promesas incumplidas, por parte de la clase política colombiana y las mismas instituciones gubernamentales hacia las comunidades.

Esta afirmación es coincidente con lo planteado por Velásquez y González quienes expresan:

“Una buena proporción de la población cree que a los políticos no les interesa apoyar la participación y esto se refleja en la poca apertura a la

intervención ciudadana por parte de los gobiernos locales [...] El escaso o nulo apoyo a la intervención ciudadana, los límites que le colocan a la misma y el desinterés de los partidos políticos y de los gobiernos locales tiene incidencia inmediata en la generación de desencantos y apatía de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos públicos” (Velásquez & González, 2003, p. 260).

“A la gente casi no le gusta participar porque ha sido muy engañada por la cuestión de la politiquería: le ofrecen y le ofrecen y a la final nunca le dan nada, aparte pues del tamal el día que van a la reunión, entonces la gente ya no cree en el Estado.

Además piensan que ir por allá [a los espacios de participación] es botar corriente, porque al final no se va a transformar nada” SCCWR4

Del anterior relato se deduce entonces que las personas hoy en día en la ciudad, sienten que aunque han habido avances frente a temas como la apertura de nuevos mecanismos de participación, nuevas perspectivas de construcción de lo público, nuevas formas asociativas de las comunidades, etc, siguen observando al Estado y en este caso a las instituciones distritales con un elevado nivel de desconfianza por sus reiterativas prácticas de corrupción e incumplimiento con las comunidades, lo cual, por supuesto para ellos, desanima nuevos intentos de participación, o vinculación de nuevos actores comunitarios.

Frente a este punto, señalan Velásquez y González, que los líderes sociales en Bogotá perciben que “la oferta institucional de la participación no es suficiente para la transformación de las condiciones de vida y de prácticas clientelistas y burocráticas” (Velásquez & González, 2003, p. 262).

El segundo aspecto a tratar frente al poco interés de las comunidades por participar en los espacios de Política Pública, es el relacionado con el asistencialismo como fenómeno causante de individualismo, división y apatía frente a los espacios colectivos y de participación.

Es de anotar, que una situación similar frente a este hecho fue expuesta anteriormente por los mismos participantes comunitarios en el apartado

relacionado con lo público, en donde ellos opinaban que los bienes y recursos públicos son utilizados de manera instrumental por muchas personas para obtener sólo un beneficio personal y ninguno colectivo, pero atribuyéndole el origen de tales conductas a las mismas personas de la comunidad que las llevan a cabo.

Por el contrario, aquí en varios testimonios el “asistencialismo” generado por el Estado aparece como el principal causante de tales conductas utilitaristas de lo público en las comunidades, y como causante de que las personas no participen de forma más masiva y constante frente a algunas Políticas, es decir, lo que se percibe es que las personas se han “acostumbrado” a recibir desde diferentes fuentes estatales y caritativas una serie de ayudas que les ayudan con su supervivencia básica, con lo cual pierden la perspectiva solidaria y de construcción colectiva.

De esta forma, en la medida que estas personas tienen provistas una serie de necesidades básicas para si y su grupo familiar, no se sienten convocadas a participar o a hacer aportes en la resolución de las necesidades de su barrio o comunidad.

“[...] la otra es el asistencialismo, que ya la gente hoy en día por lo menos: en el colegio les dan el desayuno a los pelados, en el comedor comunitario el almuerzo, en las iglesias les dan mercaditos pa la cena, entonces a la final no necesitan nada, para que van a participar si igual esperando en la casa les van a dar, de todas formas el Estado los protege así no vayan a sus políticas o proyectos. Entonces la gente ya se acostumbró al no hacer nada. ¿De pronto porque se ha acostumbrado a esto? por el mismo Estado, el mismo gobierno los ha llevado a eso, a ser cada día más pobres intelectualmente, y cuando usted es pobre intelectualmente pues económicamente es fracasado” SCCJA6

Según el relato anterior, el asistencialismo producido por el Estado no solo produce efectos nocivos en las intenciones de participación de la gente, también produce un “empobrecimiento intelectual” de aquellos que son sus beneficiarios, un empobrecimiento que se puede interpretar también como un mecanismo útil a los intereses de ciertas clases dominantes y de ciertos gobiernos para lograr mantener el “statu quo” y otra suerte de hechos deplorables que se producen cuando las sociedades no tiene suficiente autodeterminación.

De este modo prácticas como el clientelismo y el asistencialismo han permitido a la élite política colombiana el cumplimiento de varios fines tales como satisfacer, así sea de modo parcial y transitorio, las necesidades de los sectores más pobres de la población, golpeados cada vez más por un proceso de modernización mediante la provisión de bienes, servicios y cuotas burocráticas, financiados del erario público a cambio de lealtades político-electorales. Al mismo tiempo estas lealtades le han servido a esta élite para acercar a las personas al sistema político sin que tengan real incidencia en las grandes decisiones, con lo cual se fortalece su legitimidad política y garantizan su permanencia en las instancias decisorias del Estado. (Velásquez & González, 2003).

De esta forma, una posible solución que se vislumbra frente a las prácticas asistencialistas de las cuales son objeto las comunidades, se encuentra en una posibilidad de un trabajo conjunto entre múltiples actores en el cual se sensibilice y forme a las personas en la necesidad de planear y participar con perspectiva de largo alcance y no inmediatista, es decir, formar a las personas en que la participación en los espacios públicos debe ir orientada no solo a la resolución de las necesidades inmediatas, sino también a alcanzar la resolución de los problemas estructurales y a obtener mejores condiciones de vida sostenibles y duraderas.

“Una de las prácticas, diría yo para incentivar a la comunidad, es como decía Olga: sensibilizarla no tanto a corto plazo, a la inmediatez, sino empezar a proyectar a la comunidad, enseñarle a la comunidad como se va proyectando a corto, mediano y largo plazo, que los procesos no son ya, para llenarle la boca ya y luego durar un mes sin que comer, que ese mercado en lugar de ser un mercado para un voto, sea una política, se vuelva una política de alimentación, como decía Janeth: de los comedores comunitarios o la política de Bogotá sin Hambre que traspase el tiempo y que traspase a los gobernadores que van cambiando” SCCGD22

“[...] a la gente se le tiene que decir, que debe participar, pero entonces por algo que realmente le vaya a servir, no un mercado porque pues con un mercado preparé la comida y se acabó, sino que una cosa más que me convenga a mí, que le sirva más a la comunidad” SCCR20

8.2. ACTORES GUBERNAMENTALES.

8.2.1 Cómo se entiende lo público.

El apartado que a continuación se desarrolla pretende evidenciar y analizar las percepciones que sobre la categoría de lo público manejan los funcionarios de las instituciones de gobierno del distrito.

Todos ellos son personas que han estado vinculadas en las diferentes etapas de la Política Pública desde los espacios locales y distritales, casi siempre como dinamizadores de dichos procesos, y de otros espacios donde confluyen la institucionalidad y las comunidades.

Algunos de sus puntos de vista son coincidentes frente a los fenómenos que connota el escenario de lo público, mientras que en otros aspectos se puede observar distancia en el discurso lo cual complejiza y enriquece el presente trabajo.

8.2.1.1 Lo público es una construcción colectiva que reconoce intereses y necesidades diversas.

Un primer grupo de relatos considera que lo público se encuentra representado por aquellos espacios sociales donde se reconocen los intereses diversos y particulares de todos los ciudadanos y ciudadanas, pero del mismo modo son también los espacios donde se intenta construir intereses colectivos o aglutinantes que beneficien a la gran mayoría.

Este hecho implica que en estos escenarios de lo público se tratan todos los aspectos que por su importancia convocan la participación y construcción conjunta de los diferentes actores sociales, dado que allí se tratan los aspectos que conciernen a toda una sociedad o comunidad.

Estos planteamientos son sustentados por diversos autores que manifiestan que lo público “trata de problemas que le conciernen a toda la sociedad y que reclutan a la totalidad de los ciudadanos” (Ortiz, 1998, p. 14); o que lo público

es un espacio abierto “hacia esa masa heterogénea de las opiniones de los individuos y los grupos en los que se expresa la diversidad conflictiva de intereses parciales de la sociedad civil” (Ferry, en Ortiz: 1998).

En este orden de ideas, los testimonios que describen también lo público como construcciones conjuntas sobre los temas de interés general encuentran soporte teórico en autores como Vélez (1998) quién afirma que lo público en Colombia debe ser exaltado como “áreas de intermediación política” que desaten autonomías locales propicias para una ciudadanía con capacidad de integración en políticas públicas de convivencia y calidad de vida humana.

Este autor además rescata componentes muy importantes de lo público como son la solidaridad y la cooperación, las cuales fortalecen la “construcción conjunta” que mencionan algunos participantes, de este modo describe que lo Público “es esfera autónoma que produce destellos de libre pensamiento, intercambios económicos conscientes y formas solidarias de cooperación no institucionalizadas [...]” (Vélez, 1998, p. 21).

“Pues para mí lo público es todo aquello que... que nos convoca y que nos permite construir de manera conjunta e igualmente eh... responde a los intereses de todos y por consiguiente nos favorece a todos en nuestras particularidades, eso para mí es lo público” PIL1

“Lo público como el escenario donde se reconocen los intereses colectivos, donde adquiere sentido la construcción de ciudadanía, como el espacio del bien común” PIG1

“Lo público es una construcción permanente, es una identificación de necesidades comunes, es todos aquellos aspectos que tenemos que resolver como sociedad [...] lo público involucra todo el desarrollo de la comunidad” PIO1

“Pues lo público hace referencia a lo de todos, a un interés común, pero que además apunta a mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables o de poblaciones que no tienen sus necesidades básicas insatisfechas” PIP1

“lo público entonces son espacios abiertos donde tiene acceso el ciudadano y allí son digamos como la plaza donde se podría como discutir, debatir cuestiones pues públicas o propias de un colectivo” PIPA1

Este tipo de espacios en los cuales se construye y comparte conjuntamente, cada vez más se desarrollan de manera independiente del Estado. Sin

embargo algunos entrevistados consideran que aún en los crecientes escenarios de empoderamiento ciudadano que se dan actualmente, se sigue necesitando del Estado como propiciador de escenarios públicos que permitan a las colectividades reconocerse y encontrarse, además porque esta labor asociativa no es ningún favor que el Estado hace, sino por el contrario, un deber con la sociedad.

“Las instituciones del Estado tienen una función en lo público [...] lo que les exige disponerse en función de las necesidades sociales, disponerse en función de los intereses colectivos, digamos que, según el marco de referencia en el cual están inscritas nuestras instituciones están obligadas a hacer aportes a la construcción de lo público, desde la apertura de espacios de reconocimiento de lo colectivo, de los intereses comunes de la gente” PIG 2

Así pues, aunque la construcción de escenarios públicos donde se encuentran los diversos actores sociales se ha transformado en los últimos años, en una sociedad como la colombiana no se puede pensar en estos momentos en descartar totalmente la presencia del Estado y sus agentes ya que como se acaba de mencionar tienen grandes deberes pendientes con la sociedad, y además tienen amplio control de los recursos que se necesitan para materializar las decisiones que muchas veces las comunidades en sus espacios de deliberación toman.

Con estas afirmaciones se da paso al siguiente grupo de testimonios en los cuales se plantea que aunque lo público está asociado con la relación entre el Estado y sociedad, hoy en día persiste una marcada distancia entre ellos.

8.2.1.2 Lo público ocurre en el marco de una relación tensa y distante entre Estado y sociedad.

En el trabajo de campo desarrollado se hicieron evidentes posturas que describen lo público como un ámbito problemático o ámbito en el cual ocurren tensiones propias del ejercicio de las funciones públicas que son asignadas a ciertas personas y entidades.

De la misma forma estas posturas conciben lo público como el sitio de encuentro entre la sociedad y los gobiernos, pero también dejan ver una

preocupación debido al distanciamiento tan notable que persiste en el país entre sociedad civil y Estado, pues muchas personas siguen pensando que “el Estado es una cosa que no tiene que ver con ellos”.

“lo público tiene que ver con muchos temas, tiene que ver con el problema del Estado, tiene que ver con el problema de los gobiernos, tiene que ver con el problema de ejercicios de la función pública por parte de los que en alguna medida estamos desde el estado, tiene que ver con la relación entre la sociedad civil y su relación con el estado” PIE1

“Hay muchas concepciones u opiniones de lo que es lo público, la gente que cree que el Estado es una cosa que no tiene que ver con las personas, que eso es un problema de una cosa allá que se llama el gobierno, el estado... Usted ve que el tema va mas allá, otra cosa es la percepción que tenga la gente, y así el país tiene una percepción muy grande de que eso no tiene nada que ver con la gente, de que por un lado va el estado con sus políticas y los gobiernos y por otro lado van las comunidades como si no fueran parte de una misma sociedad” PIE1

El distanciamiento al que hace alusión este último argumento, ya ha sido expuesto en el apartado relacionado con las personas de la comunidad, y se debe principalmente como ya se dijo también a formas de hacer política en el país que han absolutizado al Estado, y a una tradición política heredada de antaño la cual sigue ocasionando que las personas lo vean como el encargado de regular todos los aspectos de la vida, las relaciones sociales y los asuntos de importancia.

En este tipo de nociones el Estado es quien debe administrar todo lo denominado público y por lo tanto no se hace necesario el establecimiento de relaciones entre este y la sociedad para tomar decisiones compartidas sobre su manejo, lo cual se traduce en el reforzamiento de la distancia existente entre sociedad civil y Estado.

Así pues, aunque hoy en día se observa una tendencia a reconfigurar dicho tipo de relaciones, pesan bastante todavía tanto en funcionarios públicos como en ciudadanos, las concepciones y paradigmas heredados que magnifican al Estado como ente regulador y dominante en el ámbito público, debido especialmente a que “en el pasado se construyó un paradigma, es decir, una práctica característica de la acción pública, según la cual todo problema de

importancia se volvió un asunto de Estado. Para atender estos problemas se crearon instituciones especializadas, con presupuestos propios y crecientes, un cuerpo de funcionarios especializados en el tema y se desarrollaron políticas y programas asumidos por el Estado” (Restrepo, 2000, p. 23).

Otro hecho bien significativo en este asunto es que la apertura de canales de interacción entre las partes es relativamente reciente, pues el sistema político colombiano se caracterizó durante décadas por el hermetismo y exclusión en sus decisiones hacia las comunidades lo cual las alejó del escenario público. Este hecho es descrito por Velásquez y González de la siguiente manera:

“Hasta 1986 el sistema político era cerrado: el único instrumento de intervención de los ciudadanos y las ciudadanas en la escena pública era el voto para la elección del presidente de la república y de los miembros de los cuerpos de representación política (concejos municipales, asambleas departamentales y congreso nacional). De resto, carecían de instrumentos y canales institucionales que los habilitaran para incidir en las decisiones públicas” (Velásquez & González, 2003, p. 43).

Igualmente se pueden describir otra serie de factores que han incidido históricamente en el país para que se siga dando hoy día el fenómeno de distanciamiento entre comunidades y Estado como la corrupción, el clientelismo, y la manipulación y autoritarismo en los espacios de participación de los agentes estatales, algunos de los cuales son trabajados más adelante.

8.2.1.3 Lo público es un concepto más amplio de lo que normalmente se cree el cual debe ser apropiado por la ciudadanía.

Uno de los funcionarios participantes en este trabajo, al emitir su concepto sobre la categoría de lo público, consideraba que muchas de las personas en la ciudad tienen una concepción en la cual lo relacionan exclusivamente con los recursos económicos públicos, sin dimensionar que por el contrario, lo público abarca una serie de aspectos más complejos como algunos de los aquí ya mencionados.

En tal sentido, considera este participante que lo público tiene un significado amplio que le otorga posibilidades de relación con bienes o recursos físicos, pero también con espacios o situaciones sociales que le competen a las diferentes personas.

De esta forma lo público en la “dimensión física” se encuentra representado por los recursos económicos, bienes, infraestructura y funcionarios públicos, es decir, todo el andamiaje e insumos que le permiten a la institucionalidad operar, mientras que lo público como hecho o “situación social”, se encuentra representado por todas aquellas situaciones o asuntos que son de interés para la sociedad, y que permiten el encuentro e intercambio de posturas e ideas.

“[...] generalmente también cuando se habla de lo público se habla de lo tangible, o sea a uno le dicen lo público e inmediatamente uno, bueno la mayoría de personas por lo que me he dado cuenta lo refieren como a los recursos públicos. Pero creo que lo público se refiere también a algo mucho más amplio de lo que normalmente creemos que es, sí?, los hechos que nos interesan como sociedad son públicos, las instituciones son públicas, los funcionarios son públicos, y en esa medida nosotros como ciudadanos debemos contar con ellos como un recurso de nosotros, y también a veces olvidamos que si digamos se habla de recursos, pues los recursos salen también de los impuestos que nosotros mismos pagamos y de los cuales debemos vigilar su uso” PIP12

El anterior relato también confirma otra de las ideas que frente a lo público ya se han trabajado, la cual es que muchas personas perciben lo público como recursos distantes que no tienen nada que ver con ellos, tal vez por desconocimiento u olvido de que tales recursos son financiados a través de los impuestos que ellos mismos pagan, o por desinterés o apatía frente al mismo hecho público.

Es así como este relato hace evidente un desacuerdo con tal situación e invita a una apropiación de toda la ciudadanía frente al hecho público en sus diversas dimensiones, ya que todos los ciudadanos tienen responsabilidad con su participación tanto en los asuntos que son para el beneficio de la sociedad, como en el cuidado y control de los recursos empleados por las instituciones e invertidos en las comunidades.

8.2.1.4 Cómo avanzar en un cambio de perspectiva ciudadana frente a lo público.

Son varios los entrevistados que por medio de sus relatos evidencian que existe en la ciudad una inadecuada significación y comprensión de lo público, tanto por parte de actores gubernamentales como comunitarios.

En gran parte relacionan esta inadecuada comprensión con causas generadas en la institucionalidad gubernamental tales como la falta de canales adecuados de comunicación, imposición de decisiones a las comunidades, falta de procesos formativos en ciudadanía, una oferta pública que no responde a las necesidades de la gente, y una institucionalidad que no potencia la ciudadanía.

Otro tipo de causas que se le atribuyen a este hecho, se encuentran presentes en las comunidades como por ejemplo la falta de empoderamiento y apropiación de las personas frente a los asuntos públicos.

De esta manera, las dificultades a superar frente a la institucionalidad se refieren en primera instancia a la comunicación e información deficiente que existe entre ésta y las comunidades, ya que son muchas las personas que no conocen el funcionamiento de lo público y las labores que desarrollan las entidades que lo representan.

“Se deben abrir puertas para que el ciudadano tenga ese acceso a la información pero también a lo público tanto desde lo que es la planeación, desde lo que es la organización, desde lo que es la ejecución y el control y la vigilancia sociales”
PIP1

“Básicamente se debe avanzar en procesos de información y de formación [...] entonces tiene que haber un proceso de información en el cual se le de a conocer a las personas que es lo que le ofrece x institución, donde está ubicada y como se debe apropiar de esos recursos que también son suyos, apropiar de todo eso público que tenemos” PIO1

Como segundo aspecto se considera muy importante la existencia de procesos educativos y formativos en el tema de ciudadanía activa impartidos desde las instituciones que lleven a las personas a una adecuada comprensión de su papel frente a la ciudad, lo estatal y lo comunitario.

Para tal fin se debe avanzar en obtener una disposición de la institucionalidad que permita aportar a la construcción de ciudadanía y un nuevo concepto de lo público en las personas.

“nuestras instituciones están obligadas a hacer aportes a la construcción de lo público, desde la apertura de espacios de reconocimiento de lo colectivo, de los intereses comunes [...] orientar sus programas en función de aportar en la construcción de ciudadanía” PIG1

“La clave para la resignificación de lo público está en la democracia participativa, yo creo que ahí es donde está el quick del asunto: como promover información y participación de la sociedad no solamente a través de la representación en asambleas, concejos, cámaras, senado, ediles, a través de los partidos políticos, también a través de los espacios de participación ya de la sociedad civil donde los intereses que se movilizan son más intereses de grupo” PIE2

“Se debe empoderar al ciudadano desde el mismo significado que tiene la ciudadanía valga la redundancia, lo que significa ser ciudadano, lo que significa practicar la ciudadanía, puede ser a través de información y formación para el ciudadano” PIP1

“con una pedagogía se puede ir cambiando por lo menos como la mentalidad de la gente, que la gente se apropie de eso que es de nosotros, que es público, que no tengamos la concepción que porque es que es público a mí no me interesa que por que es el papa estado el que tiene que ver con eso [...] en la medida en que se enseñe que esto todo atraviesa por el ejercicio de la ciudadanía y por los derechos como tal, entonces esa formación puede llegar a modificar el concepto de público para hacer más responsables a las personas” PIGD3

“[...] digamos cambiar ese concepto de público tiene que estar atravesado por algo que se está haciendo mal y lento que es el ejercicio de la ciudadanía, o sea de la ciudadanía entendida como derechos y deberes” PIGD3

Frente a este tipo de situaciones relacionadas con la formación para el ejercicio de la ciudadanía, lo que dejan entrever los relatos es un deseo de los entrevistados por un escenario ideal de ejercicio de la misma, en el cual las personas realmente tomen conciencia de la importancia de “ser parte de la decisión y la solución” de los aspectos que tocan los intereses de la ciudad y las personas que en ella habitan. Así pues, este escenario podría ser algo muy similar al planteado por Toro quien precisa:

“Un ciudadano es una persona capaz, en cooperación con otros, de crear o transformar el orden social que ella misma quiere vivir, cumplir y proteger, para la dignidad de todos.

Ser ciudadano implica entender que el orden de la sociedad (las leyes, las costumbres, las instituciones, las tradiciones, etc.) no es natural. El orden

social es un invento, una creación hecha por los hombres y las mujeres de la misma sociedad. Y entender que si ese orden no produce dignidad, se puede transformar o crear uno nuevo, en cooperación con otros” (Toro, 2001, p. 7).

Por último, dentro del grupo de relatos se encuentran algunos que consideran que otra forma de llegar a una resignificación sobre el valor y el sentido de lo público que se tiene hoy, es a través de avances que conduzcan a un cambio estructural o de fondo en las instituciones del gobierno distrital el cual pasa básicamente por modificar la forma en que son dispuestos los bienes y servicios a las comunidades de la ciudad desde estas instituciones.

“[...] lo público ha respondido históricamente más a una oferta que tiene la institución y que ha tratado de venderle eso a la gente como la necesidad que tiene pero no..., no se ha respondido de verdad a las necesidades de la gente entonces ahí es donde se desvirtúa todo el tema de lo de lo público.

Entonces yo creo que precisamente lo público se puede resignificar haciendo que las acciones que realizamos desde las instituciones públicas respondan a las necesidades de la gente, a las necesidades de las comunidades con las que trabajamos, reconociendo sus contextos, sus expectativas, sus particularidades, en esa medida yo creo que se reivindicaría lo público ya que históricamente considero que no ha sido así “ PIL1.

Así, consideran los entrevistados que si estos aspectos que se acaban de describir se tienen en cuenta en especial por las instituciones, se puede producir un efecto positivo como es que las personas hagan una mejor apropiación de lo público lo cual a su vez favorece la legitimidad y el buen uso que se le da a ello.

8.2.2. Comprensiones sobre Política Pública.

8.2.2.1 Las Políticas Públicas son lineamientos que demandan una visión integral y territorial de las situaciones.

Son muchas las percepciones y opiniones que sobre las Políticas Públicas tienen las personas que trabajan en las entidades distritales.

Dichas percepciones se nutren básicamente de su experiencia laboral, la cual les ha permitido a todos ellos observar y participar en ejercicios de diseño, implementación y evaluación de diferentes Políticas.

En otras ocasiones se han encontrado en el papel de espectadores de las relaciones establecidas entre la institucionalidad y las comunidades, lo cual también les permite exponer sus percepciones que son aquí objeto de análisis. Se inicia entonces este ejercicio analítico con relatos que evidencian una comprensión de la Política Pública como lineamientos o marcos orientadores de acciones de múltiples actores para poder alcanzar un determinado objetivo.

“Para mí la política pública son como los lineamientos que traza un gobierno sobre los elementos mínimos, básicos que deben tener incluidas las acciones de las instituciones, si? son los preceptos básicos en los que se deben basar las instituciones para desarrollar sus actuaciones e intervenciones” PPIGD4

“La política pública es esa construcción social de un horizonte de sentido en el cual ordenar las acciones sociales, institucionales, comunitarias hacia un objetivo, un objetivo construido socialmente, un objetivo compartido en ese ejercicio de construcción social” PPIG1

Las definiciones presentadas en los relatos anteriores coinciden con lo planteado por Muller y Surel, para quienes una Política Pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller & Surel, en Roth: 2002).

Sin embargo, es de anotar que el ordenamiento de las acciones al cual hace alusión uno de los entrevistados, y que se requiere para alcanzar el objetivo de la Política Pública misma, implica también desde su mirada un ajuste notable de la institucionalidad, el cual le permita a esta superar el alto grado de fragmentación de sus acciones con el cual actúa en la ciudad.

Esta fragmentación se encuentra dada principalmente por la lectura parcial que las instituciones hacen de las necesidades de las personas, es decir cada entidad le “atribuye” a los ciudadanos o comunidades unas necesidades o realidades específicas que solo ella misma les puede solucionar.

De esta manera las entidades, por ejemplo de salud, le atribuyen y “solucionan” a las personas la necesidad de un aseguramiento para acceso a servicios de

salud, lo propio hacen por ejemplo las comisarías de familia en el caso de violencia intrafamiliar, Secretaría de Educación en el caso de cupos escolares, empresas de acueducto o energía solo lo relacionado con servicios públicos, etc, concentrándose cada entidad en una mínima parte de las situaciones complejas de las personas.

Esta mirada reduccionista de las distintas entidades distritales, en la cual cada quien se preocupa solo por “cumplir” con lo que le compete, no permite brindar soluciones integrales a las demandas de las personas, y además tiene el grave inconveniente de “rotular” a las poblaciones y personas con una serie de necesidades no conectadas que son las que justifican la prestación de un servicio determinado y las que a su vez favorecen el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales de la entidad que las propone. Frente a esta situación uno de los entrevistados expone la necesidad de un ajuste institucional.

“Pero necesariamente se debería dar un ajuste institucional, porque hay una evidente alta fragmentación de las instituciones a la hora de definir política. Entonces esas políticas públicas responden más a los fines misionales de las instituciones, donde cada institución tiene una obligación, y una necesidad de definir una serie de políticas que no necesariamente pasan por definir respuestas integrales y suficientes a las necesidades de las poblaciones porque están hechas sólo desde la perspectiva de cumplir con la parte de cada quién, o con sus fines misionales [...]” PPIG4

“[...] es decir las políticas tienen una directa relación con la manera en que organiza el Estado y el Estado se organiza de manera fragmentaria, en parcelas de competencias que no necesariamente tienen relación unas con otras y donde la parcela de competencia de un sector y de otro entran rápidamente en disputa por que necesariamente entran a confrontarse con la realidades de la población, y las realidades son mucho más complejas que las parcelas de competencias de las instituciones” PPIG5

Frente a este tipo de situaciones, Sarmiento al describir los atributos que deben tener las Políticas Públicas sociales le otorga un lugar muy importante a lo que el define como la integralidad de la Política, y sobre este particular anota:

“Uno de los postulados conceptuales de toda política [...] es su carácter integral. En términos de acciones del Estado se traduce en coordinación intersectorial e interinstitucional [...] Aunque hay muchos esfuerzos para crear mecanismos de trabajo intersectorial e interinstitucional, el Estado colombiano en todos sus niveles no actúa fácilmente en esta lógica y en

consecuencia desarrollar nuevos mecanismos es una tarea de la mayor importancia” (Sarmiento, 2004, p. 163).

Desde esta perspectiva de superación de la fragmentación institucional y en la cual se concibe la Política Pública como un marco orientador de la acción colectiva, se precisa que ésta cuente también con el atributo de “coherencia” el cual se define como “un concepto sistémico en el marco de una política pública. Es la armonía entre los distintos objetivos de una política pública. Todos los programas, proyectos y estrategias que hacen parte de su plan de acción a los objetivos buscados, a la vez que armonizar y generar sinergia entre los distintos elementos” (Sarmiento, 2004, p. 163).

En este sentido, los participantes entienden la operacionalización de las Políticas Públicas, desde la integralidad en el actuar que deben conservar los diferentes sectores.

“[...] construir como un plan de desarrollo para esa política que responda más integralmente a las necesidades de ese barrio o de esa localidad o de ese grupo de personas al que va implementado la política, con unas apuestas muy claras de cada una de las instituciones [...], es decir a partir de los planteamientos de la política se crea ese plan de desarrollo con unas metas, unos objetivos bien claros [...] yo considero que la política debe tener un plan desarrollo, o sea, cómo se va a desarrollar o cómo se va a implementar esa política teniendo esos elementos, teniendo entonces unos objetivos claros, unas metas, unas estrategias, unos responsables de cada una de esas metas desde lo institucional y también desde las comunidades” PPIL2

Otra de las formas en que opinan los entrevistados que se puede superar la actual fragmentación institucional es con la construcción de Políticas Públicas desde un esquema territorial.

Asumir una perspectiva territorial en la formulación e implementación de Políticas Públicas implica reconocer que el territorio es generador de múltiples capacidades, potencialidades y relaciones.

En este sentido, se plantea que “Esas potencialidades, que pueden ser visibles o invisibles y estar latentes o en plena actividad, generan y dinamizan procesos y eslabonamientos sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales,

los cuales pueden convertirse en fuerzas activadoras del mejoramiento de las condiciones de vida y promotoras de la integración social de sus habitantes” (Departamento Administrativo de Bienestar Social [DABS], 2003, p. 1).

De igual manera, la perspectiva territorial implica reconocer que actualmente el territorio es un hecho público en el cual se da una mezcla global – local de factores, la cual sugiere nuevas formas de relación entre sus actores, es decir, el territorio se ha convertido en:

“ámbito de realización de los ciudadanos y motivo de transformación social, es decir, en el territorio se dirimen las controversias políticas con fines comunitarios [...] por lo tanto el territorio ahora no es construcción artificial matizada en pedazos de suelo o sectores fiscales, él se distingue hoy por su carácter de hecho político que afecta las decisiones ciudadanas en razón de su papel de aglutinante cultural, lingüístico y cívico” (Vélez, 1998, p. 24).

Así pues, una vez reconocidas estas lógicas de toda índole que se generan en los territorios, la propuesta planteada por este participante consiste en adaptar la oferta institucional a esas lógicas y necesidades particulares de los territorios, es decir, generar unas Políticas Públicas en la que sus planes y acciones están determinadas por la necesidades y procesos reales de la gente en los territorios, y no por las posibilidades de oferta institucional o sus objetivos misionales.

“[...] una posibilidad para hacer desarrollo de políticas de manera distinta sería que las políticas se construyeran con base territorial, es decir, que las necesidades de la gente en territorios específicos, sean localidades ó unidades mas pequeñas, fueran los que definieran el desarrollo de la política de las instituciones, ó de las políticas públicas y del papel que tienen las instituciones de desarrollo de las políticas, y no los fines de las instituciones los que definieran los campos de la política” PPIG4

“En la gestión social basada en los territorios, uno diría: antes que las políticas ser definidas desde las lecturas y prioridades institucionales, las políticas tendrían que ser definidas desde lecturas complejas de las realidades territoriales de la gente, de los territorios, de las necesidades de la gente en los territorios donde las instituciones se avocan a ser una articulación de esfuerzos, de recursos, de iniciativas, y de potencialidades institucionales de forma tal que sea; constituyan respuestas a las necesidades de la gente en territorio” PPIG5

Así, para que este planteamiento ocurra de manera efectiva se debe desplegar una acción integral, interinstitucional y participativa, en la formulación, diseño y ejecución de políticas que favorezcan el desarrollo local, por medio de la generación de sinergias entre el Estado, organizaciones sociales y comunidades; generación de alianzas interinstitucionales y promoción de la construcción de ciudadanía ya que el desarrollo territorial precisa de la participación social y comunitaria a lo largo de todas las fases de los proyectos y programas. Sin esta participación las condiciones de éxito decrecen y el riesgo de fracaso de las Políticas aumenta.

Igualmente son varios los participantes que coinciden en afirmar que la construcción de las Políticas Públicas con un esquema territorial, necesariamente pasa por un proceso de descentralización para la ciudad en el cual las localidades y territorios locales sean fortalecidos y gocen cada vez de mayor autonomía administrativa, política y financiera de un gobierno central.

“El éxito de las Políticas está mediado por un avanzar en los procesos de descentralización en la ciudad, mientras eso no se dé tenemos una formulación de unas políticas públicas en lo local pero que tienen las restricciones que tiene el propio ordenamiento” PPIE3

“[...] se debe avanzar profundamente en materia de descentralización, y ese es un marco institucional que va a dar cuenta de un proceso más, o menos exitoso, en cuanto a que una política pública distrital tenga desarrollos locales, o sea que por decirte algo: que en el tema de seguridad alimentaria y nutricional así como haya un plan, una política distrital, eso se traduzca localmente en planes locales que sean congruentes tanto con la política distrital como con el plan local, el plan distrital. De la fortaleza que tengan las autoridades y los procesos locales, pues va a depender el peso que tengan esas políticas locales, no vasta meramente con formularlas [...] hay que avanzar en ello y el que se avance o no se avance va a incidir en que haya más o menos una política pública cierta y viable a nivel de lo local” PPIE4

Así pues, son diversos investigadores y gobernantes en la ciudad los que coinciden en que una de las mejores herramientas para el impacto de las Políticas Públicas se encuentra en la descentralización, entendiendo ésta como verdadera delegación de funciones y poder administrativo a los entes locales. Esta necesidad también fue planteada en el panel debate “Construcción participativa de las Políticas Públicas ¿Realidad o ilusión?”, adelantado en el

año 2006 por la Línea de Investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - UPN 15, el cual contó con la participación de diferentes actores gubernamentales de la ciudad.

Allí se planteó la necesidad imprescindible de avanzar en el proceso de descentralización en Bogotá en los siguientes términos: “[...] es un reto fundamental [...] hay una necesidad imperante en muchos sectores y en muchos entes territoriales y es profundizar la descentralización [...] y profundizar la descentralización quiere decir avanzar en la legitimidad de los actores locales, también cualquiera sea el nivel local del que estemos hablando [...] sino las posibilidades de ejecución de las Políticas van a ser muy difíciles, muy dispares con los demás sectores, es fundamental que en Bogotá avancemos hacia la descentralización en las localidades” (CINDE 4, 2006, P. 21).

Este planteamiento frente a la descentralización en las Políticas Públicas es coincidente con otros que proponen que “la gestión propiamente dicha de los programas y proyectos que hacen parte de las políticas públicas debe ser descentralizada [...] La descentralización y la autonomía local [...] se consideran la base para la construcción de la paz, el desarrollo y el bienestar de la gente” (Sarmiento, 2004, p. 164).

Sin embargo, el proceso de descentralización en el país no es fácil, y las falencias y desigualdades territoriales en su implantación son evidentes, además existen superposición de funciones entre los niveles central y local; entidades que no desean descentralizarse para poder seguir concentrando poder, lo cual indudablemente dificulta la participación, concertación e integración en lo local.

Por lo tanto para poder seguir avanzando en un proceso efectivo de descentralización en la ciudad, se deben prever mecanismos tendientes a superar estas dificultades ya detectadas, en donde “los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad deben llevar a un trabajo

coordinado entre los diferentes niveles del Estado y a un equilibrio entre el centralismo y la autonomía local [...]” (Sarmiento, 2004, p. 177).

8.2.2.2 La Política Pública es una manera temporal de ver la realidad que se transforma en el tiempo.

Hoy en día es ampliamente reconocido en los distintos sectores sociales y políticos que las Políticas Públicas son un fenómeno en constante evolución, debido principalmente a que las situaciones que dan lugar a su origen se transforman también constantemente, obligando de esta forma el replanteamiento y ajuste de estrategias previstas en un comienzo.

En efecto, “una misma política pública puede tener diferentes expresiones en distintos momentos históricos o en diversos espacios nacionales y regionales, por las diferentes configuraciones de cada región en lo económico, lo político, lo cultural y lo administrativo” (Vargas, 1999, p. 64).

Es así como en los relatos que se presentan a continuación, se observa que se destacan las Políticas Públicas como procesos cambiantes y, dimensiones o comprensiones temporales sobre situaciones específicas que se transforman en el tiempo y evolucionan constantemente según el comportamiento de la situación que las motivó.

“Bueno y también creo que la política también hay que verla como un proceso o sea no se puede ver como algo que está totalmente acabado o que es como un sello en un momento determinado y ya de ahí no se puede hacer nada si no es como un proceso que es factible de mejorar” PPIP8

“Política Pública es el dimensionamiento de una situación o una problemática donde se identifican unas circunstancias sociales determinadas en un momento dado, unos actores y unas estrategias, sí?, en ese sentido la política pública puede cambiar en el tiempo, puede desaparecer, sí? porque se da solución o no se da solución, ó esa situación se transforma en el tiempo; no es estática, no es permanente [...]” PPIO1

En este orden de ideas, este reconocimiento que se hace de que las Políticas Públicas deben tener capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias del contexto, es propuesto por diversos autores y gestores de Políticas Públicas en

la ciudad, para quienes hoy en día se debe hablar de planeación estratégica situacional de las mismas, debido principalmente a que todas las situaciones que las motivan se transforman en el tiempo.

Es así como ya no se pueden hacer grandes planes inmodificables en el tiempo, sino que en la medida en que se van dando las correlaciones de fuerzas, y las dinámicas de transformación de la realidad, surge la necesidad de revisar las Políticas Públicas y ajustarlas a las exigencias del contexto. (Sarmiento, 2007)¹

Por otra parte, opinan algunos entrevistados que este dimensionamiento o reconocimiento que se hace de ciertas situaciones en momentos especiales tiene que servir para lograr que las comunidades y la sociedad en general logren apropiarse la situación identificada como propia, y logren identificar qué les compete también a ellos realizar o como actuar frente a ella; en sus propias palabras “una Política Pública es para movilizar a la sociedad”.

“Para que un plan, una política pública distrital tenga relevancia local no basta simplemente con formularla tiene que ser apropiada por las comunidades, tiene que ser entendida, tiene que ser movilizadora, una política pública es para movilizar, para movilizar al Estado y para movilizar a la sociedad en busca de..., detrás de un objetivo” PIE2

8.2.2.3 Los factores que le dan legitimidad a las Políticas Públicas.

Este apartado que se desarrolla a continuación explora algunos de los elementos que los participantes consideran son los que le dan un carácter legítimo a las Políticas Públicas.

Inicialmente la información del trabajo de campo, confirma que para los participantes, ha ocurrido de forma progresiva una deslegitimación de la institucionalidad pública o gubernamental, lo cual ha propiciado consigo un descrédito entre las comunidades sobre muchas de las decisiones y Políticas que ésta implementa.

¹ Entrevista concedida al investigador.

Es así como para los participantes, las instituciones actualmente no son generadoras de confianza debido principalmente a sus constantes episodios de corrupción, manipulación, utilización y discriminación de las comunidades, así como el poco impacto de sus programas y proyectos en muchas ocasiones.

Por lo tanto, esta serie de hechos ha llevado a que sean muchas las comunidades que las observan con recelo y desconfianza, por lo cual para los participantes se hace indispensable reestablecer la confianza y los lazos deteriorados, para poder contar cada vez más con una mayor presencia de organizaciones sociales, comunidades y ciudadanos en general, en la construcción y desarrollo de las Políticas Públicas de la ciudad, ya que la forma impositiva en que éstas se han construido durante años se encuentra totalmente desvirtuada.

De esta forma una de las dificultades a superar por parte de las personas que trabajan en las instituciones distritales es la de alcanzar la “disposición” suficiente para aceptar como válidas las cosmovisiones, posturas y concepciones de la realidad de todas las personas por fuera de la institución que en un momento determinado pueden llegar a un espacio abierto de Política Pública.

“[...] porque si vamos a ver también igualmente como se han implementado las políticas públicas, pues han sido construidas casi siempre desde las instituciones, entonces igualmente también hay una desacreditación como de ese tema de las políticas públicas” PPIL1

“En una perspectiva de la política como construcción social de horizonte de sentido que oriente las acciones en función de un interés común construido colectivamente se requieren unas condiciones especiales, en el sentido de generar amplios espacios de construcción colectiva, de diálogo, de reconocimiento de actores, de reconocimiento de intereses en juego, de reconocimiento de posturas diversas, de maneras distintas de comprender y de actuar frente a la realidad. Esto para decir que toda esta fase de diseño tiene que estar precedida de una fase preparatoria donde la institución se prepare y se disponga para asumir el reto y el desafío que implica hacer una construcción social. Por que? Porque hay que construir confianzas, las poblaciones no necesariamente tienen una confianza en las instituciones ó en la institucionalidad, las instituciones no necesariamente son actores legítimos para orientar intereses colectivos, esa producción de confianza se tiene que tomar tiempos [...] tiene que haber momentos para reconocer y aceptar la presencia de actores con

perspectivas diversas, con perspectivas distintas, la institucionalidad se tiene que preparar para ello“ PPIG3

Tanto la desconfianza como la falta de legitimidad actuales que las comunidades tienen hacia las instituciones, se soportan fuertemente en lo que Velásquez y González (2003) consideran que son las características que marcan al sistema político colombiano desde la segunda mitad del siglo XX, las cuales son el clientelismo y el autoritarismo y las cuales se han erigido como ejes articuladores del sistema.

Es así como “la actividad política del país [...] ha estado signada, durante las últimas décadas por dos factores que desdican de esa vocación política: la corrupción clientelista y la violencia, lo que ha llevado a una profunda deslegitimación del Estado, de sus autoridades e instituciones” (López, 1998, p. 45).

Frente a estas situaciones, algunos entrevistados consideran que existen varias posibilidades para que este distanciamiento entre instituciones y comunidades que se ha generado por la desconfianza pueda empezar a ser superado y que a su vez las Políticas Públicas recobren su legitimidad entre la sociedad.

En tal sentido aparecen propuestas que propenden por una construcción realmente democrática de las Políticas Públicas para la ciudad, en donde las comunidades sientan que sus planteamientos son tenidos en cuenta y contribuyen a la materialización de éstas, lo cual genera un alto grado de identificación y compromiso de los ciudadanos con cualquier política. Sin embargo esto solo se puede dar mediante la generación de espacios flexibles y respetuosos de las diferencias, en los cuales las poblaciones afectadas por la Política tienen un lugar privilegiado no solo para decidir sino también para ejecutar.

“[se requiere] una participación donde verdaderamente se adopten medidas que reflejen el deseo y las intenciones de esos ciudadanos al participar, que eso se vea reflejado tanto en el diseño de los programas, de los proyectos como en la asignación de la inversión pública [...]” PPIP3

“Yo diría que dos son los factores que legitiman una Política, uno: la manera como permite que los diferentes actores sociales se vinculen a la decisión del quehacer,

no al diagnóstico digamos porque ese es un ejercicio relativamente más fácil, relativamente, y más común. La legitimidad estaría dada en cómo los actores sociales deciden el quehacer, que de alguna manera sería el que orienta además los recursos.

Segundo: la legitimidad la da la capacidad de la política de resolver las necesidades, no como un arte instantáneo ni simple, pero sí como un proceso de acumular progresivamente capacidad de transformar la realidad que se pretende con el desarrollo de la política” PPIG6

De los anteriores relatos se puede deducir entonces que una Política Pública en la cual los diferentes actores están en igualdad de condiciones para tomar las decisiones frente al quehacer, es una Política que por su construcción y desarrollo participativos va a tener mayores posibilidades de resolver a las comunidades y a la gente en general, todas aquellas necesidades que motivaron su origen, obteniendo así gran legitimidad. Así, en este tipo de ejercicios “[...] se consultan decisiones sobre lo que se va a hacer, se pregunta sobre quién y cómo se va a ejecutar. También se interviene en la ejecución, la evaluación y el control de las obras y programas [...] aquí se logra la participación en todo el ciclo de la cadena de la política pública” (Restrepo, 2000, p. 34).

De los planteamientos de los informantes también se puede deducir que una Política que se formula y desarrolla con el acompañamiento comunitario, logra generar un alto nivel de “identificación” de las comunidades hacia ella, identificación que le aporta también a su legitimidad.

“[...] yo pienso que si la política se ha hecho participativamente eso garantiza de que la persona, el individuo, la colectividad conoce de esa política y se identifica con ella y esa política está respondiendo a lo que allí se expresó que se quería; pero si no, es porque definitivamente fue construida, puede ser perfecta y todo, pero resulta que no fue concertada, no fue tenido en cuenta, entonces pues no, yo pienso que no tiene legitimidad” PPIPA5

“Definitivamente la participación de la población sujeto o sea la población a la que va ir dirigida la política, eso es lo que va a legitimar y va hacer que una política sea verdaderamente pública, sin eso yo creo que una política construida desde un nivel central no va ser para nada ni pública, ni legítima para esa comunidad sujeto” PPIL3

“Para mí es legítima una política siempre y cuando responda al interés general, si? y ese interés debe salir de una construcción participativa” PPIGD8

“[...] hay una frase que dice: el que construye se compromete, si? entonces si la persona ha estado metida en el proceso de construcción de una política después se compromete tanto a implementarla y a exigirla [...]” PPIGD9

De este modo es evidente que en la actualidad existen grandes consensos que apoyan esta legitimidad que obtienen las Políticas cuando surgen como parte de amplias discusiones, debates y construcciones; sin embargo, unas corrientes gubernamentales de la ciudad más moderadas frente a este aspecto, consideran que aunque la discusión es sana y necesaria, no se puede terminar en el exceso de ésta y en la inmovilidad hasta tener satisfechos a todos los actores participantes o hasta obtener el máximo posible de participación.

“La legitimidad de una política pública en lo posible es que debe ser discutida, que debe ser producto de la discusión entre los distintos actores que representan intereses a veces contradictorios y lo que ya le dije: no es que sea discutida y en lo posible concertada, cosa difícil y que prevalezca el interés digamos de los sectores mayoritarios, pero tampoco podemos llegar al extremo de que para que una política sea legítima es al que más lleve gente a discutirla [...] Entonces ahí es donde el tema no es tan sencillo, no existe una formula. Ahora los demócratas somos amigos y propiciamos que los temas sean discutidos, aprendidos, comprendidos, que se incida, pero ojo: con las cartas sobre la mesa” PPIE4

Este testimonio el cual fue aportado por una persona que lideró una de las Políticas Públicas más importantes con que ahora cuenta Bogotá, plantea una situación especial frente a los espacios de deliberación y participación en la ciudad.

En criterio de esta persona, los temas deben ser discutidos pero “con las cartas sobre la mesa”, frase con la cual hace un llamado de atención a que el tema de la “legitimidad” de las Políticas se maneje de manera muy cuidadosa, pues aunque manifiesta compartir el concepto de la discusión amplia, percibe que en estos espacios frecuentemente se cuenta con el inconveniente de la presencia de grupos o sectores de poder que están intentando en medio de la discusión imponer sus intereses particulares como los generales o mayoritarios, valiéndose de los “consensos” que se propone alcanzar la Planeación Participativa, y bloqueando decisiones que no les son útiles a sus intereses.

De esta forma considera el entrevistado que se debe actuar con cautela al momento de intentar captar y consolidar lo que se denominan intereses colectivos o de la mayoría, ya que intereses sesgados pero revestidos de mayoritarios lo que van a ocasionar es una serie de problemas en todo el desarrollo de las Políticas, pues dichos intereses al ser particulares no lograrán convertirse en fuerza movilizadora de los recursos y actores necesarios.

“Porque es que la viabilidad de una política pública que efectivamente sea una fuerza... una política pública, una política de un gobierno controlado por decirte algo: cooptado por unos intereses de un grupo pequeño, por mucho que cumpla todo el formalismo, pues como política pública va a tener dificultades, no va tener la legitimidad ni el nivel de consenso para convertirse efectivamente en una fuerza que trascienda y transforme la realidad de una sociedad, mejore la sociedad, si no que va ser motivo es de permanente de confrontación y conflicto” PPIE4

Sin embargo aunque se reconoce plenamente la existencia de dichas fuerzas manipuladoras en ciertos espacios de participación (que son no solo comunitarias sino también estatales), se considera que las instituciones de gobierno de la ciudad no pueden legitimar y actuar en consonancia con una paranoia en la que se considera que todas las personas u organizaciones que desean participar lo hacen bajo la perspectiva del beneficio propio.

Una perspectiva de este tipo implica desconocer totalmente todas las posibilidades y aciertos acumulados en la organización social, así como las necesidades reales de solución a sus problemáticas.

Ante este dilema generado por denominada construcción participativa o centralista de las Políticas Públicas, algunas pistas para su superación se pueden hallar al hacer un análisis de los planteamientos de Sarmiento (2004) quien describe lo que él denomina los “falsos dilemas que enfrentan las Políticas Públicas Sociales”

Plantea el autor que por muchos años se han cuestionado como burocráticas y centralistas aquellas Políticas Públicas que han sido diseñadas y formuladas por expertos e instancias gubernamentales, lo cual ha servido para obtener cada vez más un tránsito hacia construcciones logradas en amplios procesos de consulta popular.

Sin embargo resalta el autor, que esta última tendencia ha sufrido una especie de degeneración que él mismo denomina “basismo” en donde todos los planteamientos e intereses sirven, lo cual deriva hacia la irracionalidad absoluta que igual que todos los extremos son viciosos.

En tal sentido su propuesta conciliatoria entre ambos extremos (centralismo y populismo) consiste en una formulación participativa de Políticas Públicas, pero la cual respeta la experiencia acumulada y el conocimiento técnico.

Esta puede ser una buena fórmula a la inquietud sobre los “intereses particulares” presentada por el anterior participante, pues si se logra en espacios amplios de deliberación posicionar con suficiente fuerza la necesidad de hacer uso del conocimiento acumulado y técnico, se podría esperar algún grado de control sobre las propuestas de estas personas que se encuentran tras el beneficio particular y no el colectivo.

En resumen, este proceso es explicado por Sarmiento en los siguientes términos:

“Con base en el conocimiento acumulado, la evaluación de las experiencias y los marcos del Derecho internacional, la constitución política del país [...] deben diseñarse y formularse las bases de las políticas públicas, en cumplimiento de los deberes y obligaciones del estado. Una vez formuladas estas bases deben pasar a la consulta, concertación y ajustes para que ganen en legitimidad y viabilidad política” (Sarmiento, 2004, p. 170).

Finalmente, se adopta entonces como válida en este contexto y en consonancia con la gran mayoría de los testimonios presentados anteriormente, la idea de que no se puede prescindir de la participación comunitaria en la totalidad del proceso de las Políticas Públicas; todo lo contrario, la institucionalidad debe facilitar a las comunidades todas las posibilidades que le permitan incidir de manera directa y democrática en todas las decisiones relacionadas, cuidando el hecho de sintetizar las propuestas e intereses que realmente aporten a la resolución de sus necesidades y, absteniéndose de caer también en la manipulación hacia las comunidades.

8.2.2.4 Avanzando hacia una configuración institucional que permita construir Políticas Públicas legítimas.

Retomando la noción de “legitimidad” de las Políticas Públicas descrita por varios de los participantes anteriormente, en este momento se da paso a una serie de formas de trabajo que los mismos participantes perciben deben ser adoptadas por las entidades distritales con el fin de avanzar en una verdadera construcción de ésta.

En primera instancia se considera que la responsabilidad frente a la obtención de un ejercicio “legítimo” de construcción en Política Pública pasa por asignar responsabilidades claramente diferenciadas a los actores tanto comunitarios como institucionales, en el medio de un marco en el cual la institución es garante de una participación libre y transparente, y en el cual adicionalmente la misma institución ha dotado a las comunidades de herramientas que les permiten hacer lecturas de sus necesidades y priorizarlas en ejercicios de formulación.

En este sentido se puede afirmar que “las políticas son una construcción colectiva para llegar después a un hacer colectivo” en el cual se deben compartir las responsabilidades pero poniendo especial cuidado en que cada quién haga lo que realmente debe hacer, en eso sentido “es que las responsabilidades son del mismo nivel pero diferenciadas [...] y la única manera de avanzar realmente hacia la modificación colectiva de las condiciones de los seres humanos es entre todos” (CINDE 4, 2006, p. 16), ya que el Estado en este momento no tiene la capacidad de hacerlo solo y además porque no le corresponde solo a él.

“Digamos que aquí hay dos responsables: la institucionalidad en un marco de derechos está obligada a ser garante, o sea que necesariamente las instituciones tienen un rol donde están obligados a desarrollar políticas públicas entendidas esas como un mecanismo para la construcción de lo público, la institucionalidad tiene una responsabilidad. Pero como lo planteo desde una perspectiva de construcción social la responsabilidad es de todos los actores sociales que están vinculados al desarrollo de las políticas, desde el ciudadano digamos que común y corriente hasta las organizaciones sociales que directamente tienen una relación con el desarrollo de las políticas digamos que les corresponde una responsabilidad” PPIG7

“Me parece importante que los ciudadanos conozcan el plan distrital, que a través de él es que se implementan las diferentes políticas, además de que lo conozcan no solo para que tengan información sino también para que puedan planear conjuntamente, para que puedan formular los diferentes proyectos, o sea tener mucha más participación en lo que es formulación de proyectos, que también puedan participar como beneficiarios de dichos proyectos pero que tengan herramientas para decidir incluso entre las mismas comunidades cuáles son las prioridades y cuáles son las poblaciones prioritarias para participar en esos proyectos” PPIP2

Sin embargo, es de anotar que a pesar de los planteamientos anteriores acerca de la obtención de legitimidad de las Políticas Públicas por medio de “responsabilidades compartidas”, se percibe una contradicción entre los testimonios anteriores y los que a continuación se presentan, ya que aunque la gran mayoría de los entrevistados se muestra a favor de los ejercicios participativos y democráticos en la formulación e implementación de las Políticas Públicas, en otros apartados de sus entrevistas le asignan un papel dominante al Estado sobre las comunidades en cuanto a la toma de decisiones y otras acciones.

De este modo se observa que las opiniones al respecto de quién debe adelantar las diferentes fases de una Política, se encuentran divididas encontrando posiciones más “gobiernistas” y otras un poco más distributivas frente a las obligaciones, las cuales son presentadas de manera posterior.

“[...] entonces el diseño en cuanto a lo metodológico yo creo que es una responsabilidad del estado, de sus instituciones [...] la implementación es responsabilidad completa de las instituciones del estado que deben garantizar que efectivamente se cumpla lo que ha planteado la política y para eso debe dar los recursos necesarios para eso en todo sentido” PPIL3

“Si digamos el sector social, el sector hacienda, el sector gobierno cada quien traza sus políticas ahí, claro pero es un poco a lo que iba, la cabeza, quién formula debería ser Secretaría de Planeación Distrital” PPIO4

“Implementar [la política] las instituciones también creo que serían las principales responsables, las instituciones [...]” PPIP6

“[...] diseñarla: pues es un proceso que el liderazgo por supuesto tiene que estar en los gobiernos, en los políticos, en las autoridades” PPIE5

Unas posiciones más matizadas frente a este aspecto de las responsabilidades en la Política son las que a continuación se presentan, en ellas se puede

observar como los participantes (contrario a los planteamientos anteriores) le otorgan un papel de igual peso o responsabilidad tanto a comunidades como a instituciones en los diferentes momentos de la Política. En este sentido ellos consideran que aspectos tan importantes como la evaluación y la misma implementación o ejecución de las Políticas Públicas debe ser un ejercicio plenamente compartido por los diversos actores.

“Pero como lo planteo desde una perspectiva de construcción social, la responsabilidad es de todos los actores sociales que están vinculados al desarrollo de las políticas, desde el ciudadano digamos que común y corriente hasta las organizaciones sociales que directamente tienen una relación con el desarrollo de las políticas digamos que les corresponde una responsabilidad en todas sus fases” PPIG7

“[...] con el tema de seguridad alimentaria y nutricional nosotros hemos convocado a la ciudadanía en general, a las comunidades, al sector privado a que contribuyan no solamente a la formulación sino también a la implementación y puesta en marcha de esta propuesta [...]” PPIE5

Los resultados del trabajo de campo también permiten observar que el momento o fase de evaluación de las Políticas es bastante significativo para los entrevistados, pues éste aparece de manera reiterativa como un ejercicio que debe adelantarse entre institución y comunidad en varios niveles.

Se prevé incluso que si las comunidades no tienen los elementos suficientes para el ejercicio evaluativo, sean las instituciones quienes les brinden las herramientas necesarias para que lo puedan realizar junto con ellas.

“[...] y evaluar: pues hay como dos niveles porque hay evaluación por decirlo de alguna manera interna, sí?, incluso desde cada una de las instituciones, pero también a nivel distrital, pero también por parte de la comunidad, por parte de los ciudadanos..., lo que es el concepto de control social y de vigilancia de la gestión pública” PPIP6

“En la parte digamos de evaluar creo que hay un papel de las instituciones y es promover ese control y esa vigilancia, o sea las instituciones deben darle herramientas al ciudadano para promover esa evaluación, ese control y esa vigilancia, y también deben abrir sus puertas para que sean evaluadas” PPIP6

“[...] y la evaluación creo que también desde las instituciones se debe dar... se debe crear una metodología para esa evaluación pero también que permita la participación y la veeduría de la población sujeto de la política” PPIL3

“[...] y la evaluación es una evaluación que tiene que hacerla todo el mundo, tiene que hacerla la sociedad civil, un informe de “bogota como vamos” es un mecanismo de evaluación de la sociedad civil, igual que lo es las veedurías que tienen las propias comunidades en los barrios e igual los organismos de control y el propio Estado y el propio gobierno hacen sus evaluaciones” PPIE5

Como hecho a destacar de los relatos anteriores se observa que ninguno de los participantes le otorga un papel de liderazgo a la comunidad en alguna de las fases o etapas de una Política.

Esto puede ser consecuencia de algunos factores descritos por los mismos participantes en otros fragmentos de sus relatos, en los cuales dejan entrever que no consideran que algunas comunidades tengan suficiente organización y cohesión para liderar ciertos aspectos propios de las Políticas.

De igual manera se pone en entredicho la legitimidad de algunos líderes u organizaciones sociales por no considerarlas emergentes de las verdaderas bases sociales, o representativas de los intereses colectivos

Otro aspecto en donde los entrevistados consideran que existen dificultades desde la sociedad civil (aunque no lo mencionan explícitamente) es en el tema del conocimiento técnico que poseen las comunidades y organizaciones, pues se percibe la construcción y ejecución de Políticas Públicas como un ejercicio que requiere alto grado de experiencia y conocimiento que no poseen las comunidades y los cuales se encuentran sólo en las instituciones.

Pero, frente a este tipo de posturas se debe mencionar siendo justos, que si las comunidades poseen ciertos vacíos conceptuales no ha sido por su propio interés, por el contrario ha sido más una situación producida por la negativa histórica institucional de brindar la información requerida a éstas, y por el poco interés que durante años ha mostrado la misma institución para cualificar los procesos participativos y organizativos comunitarios.

De esta forma, son las entidades de gobierno quienes principalmente deben avanzar en el reconocimiento de enfoques que privilegian la participación en las Políticas Públicas y en las decisiones públicas en general, apropiando las metodologías y estrategias que dichos enfoques plantean.

8.2.2.5 Un reconocimiento y combinación entre factores locales y externos da lugar a una formulación de Políticas Públicas más adecuadas para la ciudad.

Tal como se podrá observar a continuación, en el marco de las entrevistas y grupo de discusión desarrollados con este grupo de funcionarios de entidades distritales, emergieron una serie de aspectos adicionales a los ya tratados, los cuales son importantes de considerar en todo el proceso de diseño de las Políticas Públicas.

En tal sentido opinan que especialmente en el momento de diseño o formulación de una política pública distrital, los participantes del proceso no deben olvidar el hecho de que Bogotá se encuentra inmersa en una serie de contextos territoriales y políticos más amplios como lo son el nacional y el internacional.

De esta forma, se debe tener en cuenta que existen estrechas relaciones e influencias entre los diferentes contextos (locales, nacionales, regionales e internacionales) por lo cual alguna situación acontecida en cualquiera de ellos tiene repercusión sobre los otros, lo cual es válido especialmente en campos de acción como el político y el económico.

Así pues, al momento de diseñar las Políticas Públicas que la ciudad demanda para el tratamiento de sus situaciones particulares, se debe hacer un amplio reconocimiento de lo que está sucediendo en los contextos nacional e internacional frente a estos mismos temas con el fin de obtener que estas Políticas Públicas combinen estrategias internacionales y locales para la adecuada resolución de la situación que las genera, pero sin perder de vista el hecho de que dichas soluciones deben poder ser realizables en el marco de las necesidades y posibilidades locales.

"[...] yo creo que totalmente una política pública sea local o distrital debe tener un contexto de lo nacional. En esa medida deben reconocer el contexto nacional e internacional, pero deben responder a esas necesidades particulares de un territorio como una ciudad, como un barrio, como un espacio social. Entonces si deben reconocer el contexto, deben reconocer el contexto pero siempre tratando

de responder a esa necesidad particular y tratando de contextualizar por qué se está dando esa necesidad particular desde lo nacional, desde lo internacional, qué es lo que está pasando en esas esferas pero si siempre tratando de identificar como lo local” PPIL3

“Yo creo que sí se debe reconocer lo externo porque de todas maneras en el distrito influyen muchas dinámicas tanto nacionales como internacionales, vuelvo y digo por ejemplo: en lo económico, lo que es tendencias en seguridad social, lo que es tendencias en empleo, en productividad, eso influencia lo que es la dinámica económica y social en el distrito [...]” PPIP6

“[...] se debe tener en cuenta digamos como internacionalmente que se está dando, y cómo aplicarlo, o digamos sacar de allí o extraer de allí lo que se puede aplicar o adaptar para la [política] distrital, porque no se puede desconocer digamos, no se puede como aislarse o desconocer la parte digamos internacional o nacional” PPIPA5

Igualmente consideran algunos participantes que estos ejercicios de reconocimiento e inclusión de situaciones externas se deben adelantar no solo para encontrar elementos innovadores de otras esferas, sino también para lograr reducir los niveles de tensión entre Políticas de distinto radio de acción, en un contexto como el colombiano en donde las posibilidades de desarrollo de iniciativas locales se encuentran fuertemente supeditadas a las orientaciones nacionales.

“Creo que es una obligación reconocer el contexto nacional porque aún incluso en periodos donde se plantean políticas en una perspectiva contra hegemónica este define las viabilidades, define los caminos en los cuales definir la estrategia para enfrentar la realidad” PPIG7

“[...] eso es muy importante [el reconocimiento del contexto] es decir nosotros no somos una isla, y si uno quiere formular políticas pues debe tener en cuenta el contexto en el que se mueve, el primer contexto es el nacional, es decir lo que la política distrital tiene que tener en cuenta es la política nacional no porque tenga que apegarse a ella puede haber diferencias, pero es distinto una política pública que va de la mano de una política nacional, a una política pública distrital que va en sentido contrario a una política nacional” PPIE4

Este tipo de situación coincide con lo planteado por Alejo Vargas, para quien es muy difícil pensar en Políticas Públicas particulares que van de forma contraria a los lineamientos que emite el régimen político dominante a través de

megapolíticas, así, para este autor “el proyecto político del gobierno (dominante) condiciona el tipo de respuesta [local] y, en cierta medida (pero no en su totalidad), se expresa en el plan de desarrollo; es difícil pensar una política pública específica que vaya en contravía de lo que podemos denominar megapolíticas o políticas básicas de cada momento” (vargas, 1999, p. 62).

De esta manera, este tipo de planteamientos nos remiten a un hecho expresado también por algunos participantes comunitarios, quienes aunque se mostraban de acuerdo en que las Políticas distritales incorporaran elementos del orden nacional e internacional, percibían que en el país no se goza de una verdadera autonomía a la hora de diseñar e implementar Políticas Públicas, pues los gobiernos nacional y locales se encuentran supeditados a decisiones de orden internacional.

Pero al volver a la línea de opinión presente en los relatos institucionales, se puede deducir que se considera poco viable la generación de Políticas contra hegemónicas al actual modelo nacional, pues la realización de este hecho implicaría rupturas políticas y económicas que no se tiene intención de hacer, y más si se tiene en cuenta que una de las principales fuentes de financiación del Distrito son las transferencias de la nación.

Desde esta perspectiva, las Políticas del Distrito no tendrán objeción desde el gobierno nacional, siempre y cuando no lesionen los intereses económicos y políticos de ciertas clases dominantes y de un modelo nacional que claramente le apuesta al neoliberalismo incluso en el campo social, es decir, deberán ser políticas que le sigan jugando al asistencialismo, a la focalización y a la no transformación de las verdaderas causas generadoras de la exclusión y la pobreza.

Así pues, si la perspectiva de trabajo a futuro es la de obtener cada vez más mayores niveles de autonomía que le permitan a la ciudad o incluso al mismo país decidir de manera verdaderamente libre sobre sus Políticas Públicas, por el momento la única alternativa que parece vislumbrarse se halla siguiendo a

Sarmiento (2007), quien considera que sólo se pueden obtener avances hacia grados de autonomía mayores para hacer Políticas Públicas en la medida en que sea la misma sociedad y toda la base popular la que rompa con las relaciones de dependencia y dominación exteriores, sobre lo cual anota: “entonces el grado de autonomía [...] pasa por una construcción de bloques históricos populares de poder, que logran romper estas políticas de dominación, jerárquicas y dependientes de nuestras sociedades [...] pasa por un hecho histórico de lucha política de estos pueblos que lo estamos viviendo en América Latina ahora” (Sarmiento, 2007)

8.2.2.6 Las etapas de la Política Pública

Al igual que a los participantes comunitarios de esta investigación, a los participantes gubernamentales se les indagó acerca de cuales consideraban ellos que son las fases o etapas que debía surtir una Política Pública para constituirse como tal.

Sin embargo sobre el tema no se pronunciaron la totalidad de ellos, y frente a la información obtenida de sus respuestas, resulta llamativo el hecho de que a pesar de trabajar en instituciones y proyectos que han formulado y operado parcialmente algunas Políticas en la ciudad, no describieron la totalidad de las fases, haciendo un marcado énfasis en la llamada “formulación” o “diseño” y, circunscribiendo en ocasiones la Política Pública a una serie de actividades que son propias solo de ésta fase, tales como son la identificación de necesidades, recolección de diagnósticos, sistematización de éstos y socialización de la Política.

Así, sólo dos de las personas que se pronunciaron frente a las fases de la Política le dieron importancia a la “implementación” de las mismas.

Igualmente se debe recordar que anteriormente se pudo apreciar que los entrevistados le asignan la responsabilidad de la implementación de las Políticas Públicas a las instituciones, parte de lo cual reaparece a continuación.

“Pues lo primero es crear las estrategias desde el Estado y desde las instituciones que lo representan para darle la voz a la gente, la participación a la gente,

entonces debe ser el Estado el que planea eso; luego convocar a la población de una manera eh... representativa, o sea que represente a la comunidad a la que va ir enfocada esa política, eh y luego...luego pues de que se da el proceso de participación donde se logra que la gente exprese como los sentires, las expectativas, también es el Estado el que debe recoger todo eso que la gente ha expresado, sistematizarlo de alguna forma y a partir de ahí ya dar la implementación de la política pública, ponerla nuevamente en consideración de esa comunidad y ya a partir de la validación que haga la comunidad interesada pues ya hacerla como pública” PPIL2

“Bueno, o sea, primero como partir de esos principios y de ese contexto, en el caso de Colombia pues de todo el marco también jurídico que nos da la constitución de 91... pero lo que haría sería como formar foros de participación ciudadana, como mirar con que recursos esa política puede ser posible en un contexto determinado. Luego si implementar partiendo de que las políticas no son una cosa allá etérea si no que deben aterrizar en lo que son planes, programas y proyectos, por que esa es la manera de implementar” PPIP6

“[...] bueno hacer primero como una identificación y un diagnóstico digamos de esas necesidades, pero con la misma digamos población afectada objetivo, y bueno, hacer un diagnóstico previo, luego si pues debatirlo, discutirlo en varias sesiones... y luego si pues ir construyendo soluciones” PPIPA3

“Bueno yo pienso que después de reunirse con la comunidad mirar que necesidades, que intereses tienen, determinar cual es el grupo poblacional al que va dirigida la política y ya, ahí si ya priorizar como de acuerdo a lo que nos arroje pues las necesidades que tiene esa comunidad, entonces priorizar que es lo que necesitan” PPIGD7

Aunque en los anteriores relatos aparentemente se descuidó la evaluación de las Políticas, es de anotar que éste tema si se encuentra presente en otros apartes de las entrevistas de los informantes institucionales, ya que a la evaluación se le concibe aparentemente como una necesidad o requisito social de las Políticas que debe ser adelantada con las comunidades, pero no como una fase o etapa en si misma de la Política.

Una percepción bien interesante sobre las fases de la Política Pública, es la ofrecida por uno de los participantes, el cual considera que contrario a lo que prevén los ejercicios académicos, la realidad del medio en donde se pretenden desarrollar las Políticas Públicas, con frecuencia obliga a un desarrollo

simultáneo de sus etapas y no permite una realización secuencial o diferenciada de éstas como se propone en ocasiones.

En resumen, considera esta persona que no se puede hablar de ejercicios diferenciados de formulación, implementación y evaluación pues estas etapas no poseen unos límites claros, todas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, y se pueden dar paralelamente.

“Es que sobre eso no existen reglas [...] Ahora cuando se habla de las fases de formulación, diseño, ejecución, y evaluación, son ejercicios académicos muy importantes pero ello no significa que el diseño sea una etapa que arranca hoy y termina; en lo formal si hay eso, pero eso no significa que la evaluación misma no esté desde el principio, que la ejecución no esté sometida a procesos de evaluación y a la vez de rediseño, no, esos son ejercicios, son abstracciones y ejercicios que se hacen académicamente [...] el papel de la investigación y del conocedor es poder establecer esos momentos, pero en la realidad esos momentos son parte de un todo, no son tan lineales y son planteamientos que sirven para ordenar los procesos” PPIE11

Sin embargo, desde otro punto de vista sobre las fases de la Política Pública, Roth (2002) opina que la descomposición de ésta en una serie de etapas o secuencias lógicas llamadas el “policy cycle”, ofrece la ventaja de presentar a la Política de forma clásica y racional diferenciando sus escenarios y actores. Considera además el autor que otra ventaja es que este modelo es lo suficientemente general como para permitir su aplicación en cualquier tipo de Política y delimitar el objeto de análisis.

8.2.3 El papel de la sociedad civil frente a la Política Pública.

8.2.3.1 El rol de las comunidades y su posibilidad para una participación democrática en las Políticas Públicas

A continuación se presentan las principales percepciones obtenidas frente a la participación de las comunidades en todo el proceso de la Política Pública por medio de las entrevistas a los participantes institucionales.

Inicialmente se exploran algunos de los roles que los entrevistados le asignan a las organizaciones sociales y comunitarias en los diferentes momentos de las

Políticas Públicas, así como una serie de prácticas sobretodo institucionales que no permiten que los ejercicios de participación en los cuales hacen presencia las comunidades sean democráticos.

Luego se describen algunos factores que pueden favorecer o no la participación de estas organizaciones en los espacios de participación de las mismas Políticas.

Como punto de partida, se puede decir entonces que los planteamientos de estas personas son ampliamente coincidentes en cuanto al papel relevante que le asignan a las comunidades en todo el proceso de una Política Pública, es decir, que los entrevistados consideran que las comunidades pueden hacer sus aportes de formas diferentes y en distintos momentos con el fin de que las Políticas generen mejores resultados.

Así, estos planteamientos son coincidentes con lo expresado por Kliksberg et al., para quienes “si la comunidad organizada cogestiona los programas sociales [...] se ajustarán estrictamente a las demandas reales, habrá una continua retro-alimentación sobre sus efectos, lo que permitirá corregirlos sobre la marcha y habrá una presión por transparencia y pulcritud en el uso de los recursos” (Kliksberg, et al, 2000, p. 43).

De esta forma, inicialmente se observa que en varios relatos sus autores les atribuyen una alta importancia a las comunidades y a las organizaciones sociales en la fase de “formulación” de las Políticas Públicas, en lo concerniente a que ellas ayuden a identificar y posicionar sus necesidades más importantes y sean sintetizadoras de los intereses mayoritarios proponiendo líneas de acción que ayuden a suplir dichas necesidades e intereses.

“Bueno como te decía: entonces en el diseño deben ser las organizaciones sociales las llamadas a través de una metodología diseñada por las instituciones, a identificar los lineamientos a partir de las necesidades que tiene la población [...]” SCIL4

“Bueno en el diseño yo creo que deben dar cuenta de cuales..., que es lo que ellos necesitan, o sea de cuales son como las acciones que les puedan ser funcionales y les puedan servir para mejorar o para superar una situación determinada” SCIP7

“[...] a las poblaciones les corresponde tener capacidad de incidencia para que en la fase de diseño por ejemplo pueda quedar una perspectiva que recoja las perspectivas de los actores comunitarios ó los actores sociales que no son institucionales” SCIG8

Frente al momento de diseño, también se considera que las personas de la comunidad pueden ayudar movilizándose hacia los espacios de participación dispuestos por la Política a otras personas que no se encuentran suficientemente informadas de lo que acontece o se planea hacer.

“Las organizaciones pueden ayudar en la convocatoria por ejemplo de otras personas que no estén organizadas o muy enteradas de lo que se va a hacer para que se acerquen a la política en su diseño [...]” SCIL4

En lo relacionado con el momento de la ejecución o implementación, se hacen visibles dos posiciones: por una parte se puede observar que los participantes consideran que la forma en que se pueden vincular las organizaciones sociales y la comunidad a ésta fase, es de una forma pasiva, o sea, siendo sujetos receptores o beneficiarios de las acciones diseñadas en el momento de la formulación de la Política.

“Las comunidades actúan en su implementación, pues ya siendo como sujetos de la política como tal o sea ya como siendo receptores de los diferentes servicios y de las diferentes ofertas públicas” SCIP5

“Pues bueno si se construyó con la comunidad el ejercicio en una ejecución es que ellos sean beneficiarios” SCIGD11

La otra posición frente a esta fase, por el contrario otorga un papel activo a las comunidades, incluso el siguiente relato, afirma con certeza que para la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las mismas comunidades organizadas bajo diferentes modalidades son las que la están ejecutando, lo cual supone una transferencia de recursos económicos y técnicos desde la institución hacia éstas.

“En el tema de comedores comunitarios: los comedores comunitarios son de las comunidades, están interviniendo las comunidades, están ejecutando la política, son los ejecutores de la política, son organizaciones sociales, juntas de acción comunal etc” SCIE7

Sin embargo, a través de la totalidad de las entrevistas y grupos de discusión realizados en el trabajo de campo, se puede concluir que son mayoritarias las posturas y percepciones que ubican a las comunidades en una situación pasiva una vez que ha empezado a implementarse la misma Política Pública que ellos ayudaron a construir.

En relación con la última fase de las Políticas, la llamada evaluación, se encuentran relatos que al igual que en el momento de diseño, tienden a darle un rol privilegiado a las comunidades y las organizaciones, en cuanto a sus funciones como evaluadores de diferentes aspectos de la Política, tales como cumplimiento de metas fijadas, impacto, eficacia y uso de los recursos.

“[...] esa población organizada tiene un papel importante en la veeduría de la implementación de la política, que si se estén cumpliendo esas metas, esos lineamientos que están dados en la política, yo creo que es ahí uno de los papeles más importantes de las organizaciones sociales, ah y también la verificación del buen uso de los recursos asignados” SCIL4

“[...] y en la evaluación como lo dije anteriormente como verificadores, como verificadores de la eficacia de la implementación de esa política pública, verificar que tanto las políticas públicas alcanzan las metas que se proponen en sus planes operativos” SCIP7

Igualmente algunos participantes creen que la evaluación de las Políticas, además de medir resultados, coberturas o alcance de metas, puede llegar a tener una función organizativa dado que una de las actividades que más movilización y agrupamiento logra en algunas comunidades es la de las audiencias o asambleas en donde se pueden evaluar los resultados y alcances de políticas, programas y proyectos.

Esta situación es coincidente con lo planteado por Restrepo (2000) frente a la evaluación de Políticas y Proyectos, pues él expresa que de todas las formas de participación, las veedurías, las auditorías sociales y otros mecanismos de control social a la ejecución, han tenido un gran auge en los últimos años, ya que las veeduría ciudadanas son una opción muy válida en donde se controla la calidad, el impacto y la plena ejecución de contratos y obras.

Entonces a partir de pequeños grupos comunitarios congregados en torno a estos espacios, se esperaría poder conformar nuevas organizaciones y redes sociales que se fortalezcan como organización, desarrollen nuevas y más amplias acciones, e incluso mejoren su manera de evaluar, pues un entrevistado considera que la evaluación realizada por las comunidades, en ocasiones no está enfocada en el sentido correcto.

“el seguimiento que se puede hacer a las políticas públicas desde estos escenarios sirve para fortalecer lo que son comités locales de control social que digamos es lo existente, también lo que son creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas, de donde luego se pueda dar la creación de redes también tanto para hacer control social, pero también como para que la gente se organice y se movilice por otra serie de aspectos que lo necesitan” SCIP3

“[...] la veeduría ciudadana que hacen las comunidades es débil con frecuencia, es decir, muchas veces ellas se preocupan más por hacer más seguimiento a contratos de duración corta dentro de las políticas que a las mismas políticas en cuanto a su impacto y resultados. Entonces ambas cosas deben ser importantes, pero no se puede descuidar lo segundo privilegiando solo lo primero porque es un error” SCIO4

Como se ha visto hasta el momento, existe una tendencia en la cual las personas entrevistadas se muestran de acuerdo en otorgar diferentes roles a las comunidades en las Políticas Públicas, sin embargo, para ellas esta es una situación ideal mas no real, pues reconocen que actualmente existen grandes dificultades para una participación verdadera y democrática de la sociedad, e incluso de ellos mismos como funcionarios institucionales en estas Políticas.

Es así como ellos perciben que no solo a las comunidades se les deja por fuera de las decisiones verdaderamente importantes de las distintas Políticas, creen que con algunos de ellos sus instituciones también han actuado de manera desleal, al hacerles un llamado para su participación en la parte diagnóstica y consultiva de las Políticas, y excluirlos a la hora de las decisiones las cuales son tomadas en otros espacios.

“[...] o sea, nosotros contribuimos en la formulación de una política, pero luego no hay democracia para que nosotros participemos y ayudemos a construir esas políticas, porque son decididas desde arriba y en otras partes por los jefes de la

entidad, y nosotros no tenemos acceso a esos espacios, y lo mismo la comunidad, no tiene acceso tampoco a las decisiones” SCIGD15

“[...] uno puede decir que ese primer momento si es democrático porque se está escuchando a las personas, a nosotros, y se están recogiendo los elementos que se están planteando como necesarios dentro de esa política, entonces pueden haber sido unos inicios democráticos en el sentido de escuchar y recoger opiniones y posiciones, pero la misma ejecución, la misma implementación de esa política y la terminación como tal deja de ser democrática porque esa última definición no está acompañada de procesos participativos, hay solo un primer momento donde se recogen elementos, pero ya la elaboración como tal de la política, la organización como tal ya queda en manos de los directivos, entonces se está maltratando el sentido participativo ya que no se le está dando ninguna continuidad en todas las fases que debe tener una política pública” SCIGD17

De igual manera, estas personas expresan sentirse utilizados en ocasiones por la institución, ya que a través de mecanismos de participación de los proyectos en los cuales ellos trabajan, se aplican ciertas prácticas como la “cooptación” y dominio de las comunidades, para alcanzar ciertas metas institucionales, hechos en los que ellos son partícipes por mandato de sus superiores.

Así la “cooptación” es expresada por ellos como la acción de valerse de las organizaciones y líderes sociales para validar las decisiones institucionales.

“es que los mecanismos son muy manipulados desde la institución, y ese concepto de cooptación de la participación a pesar de que ha sido digamos como muy trabajado la verdad es que se sigue presentando, es decir la institución coloca unas metas y a los servidores y servidoras les toca cumplir con esas metas que son muchas veces digamos a través de mecanismos de participación, pero entonces lo que se consigue en esos mecanismos de participación se registra como una obligación cumplida de la institución y todos los elementos que se han trabajado y construido se pierden, ya no interesan” SCIGD13

De otra parte, algunos de estos funcionarios también perciben que los ejercicios de Política Pública adelantados en la ciudad por las instituciones para las cuales ellos trabajan, ponen fuertes trabas a la construcción democrática de las Políticas más que propiciarla, ya que por lo general en dichos espacios la autoridad institucional ha establecido previamente decisiones como quién participa, en qué condiciones lo hace y sobre qué participa.

“[...] ¿pero que es participación para la institución? es que yo defino en que grado participa alguien cuando yo planteo un tema y le digo: esta es la agenda, esto es lo que vamos hacer, usted participa en estas condiciones y punto se acabó la discusión. Entonces yo digo es un esquema unilateral centrista el que manejan las instituciones en Bogotá, donde la mirada de los otros en teoría aporta pero en la práctica no es tan viable” SCIO6

Frente a este tipo de obstáculos que se le plantean a la participación en las Políticas Públicas, Darío Restrepo describe como una gran desventaja y un desperdicio de conocimiento el que las instituciones gubernamentales hagan uso de este tipo de prácticas, sobre lo cual anota: “Muchos programas estatales determinan quién debe participar, en qué calidad y bajo qué modalidades. Cuando ello ocurre se desperdicia el conocimiento y la representatividad de organizaciones sociales y comunitarias existentes” (Restrepo, 2000, p. 29).

Es de anotar, que una de las causas que se le atribuyen a este tipo de prácticas impositivas desde las instituciones, se da según algunos relatos, como consecuencia de la relación desigual de poder existente entre instituciones y comunidades, ya que la institución puede imponer con mucha más facilidad sus ideas e intereses en los espacios de participación, debido a que cuenta con condiciones técnicas, de medios y de conocimiento que la ponen en ventaja frente a las comunidades y organizaciones sociales.

Este hecho además de ser reconocido por las mismas instituciones, lo es también en gran medida por las comunidades quienes en diferentes trabajos investigativos lo expresan; así en el trabajo *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, sus autores al referirse a los desencantos comunitarios sobre de la participación expresan: “En Bogotá también hubo muchas manifestaciones de desencanto de los líderes sociales frente a la participación [...] Varios argumentos se esgrimen al respecto: de un lado, plantean que la comunidad y los agentes participativos no cuentan con las suficientes herramientas conceptuales y técnicas para que su actuación sea efectiva [...]” (Velásquez & González, 2003, p. 260).

“Digamos que aquí desde la institucionalidad hay una relación desigual de poder frente a las comunidades, la institucionalidad tiene el poder que le da el saber, el poder que le da la competencia, el poder que le da el recurso financiero del que dispone, el poder que le da lo técnico[...].” SCIG8

“El conocimiento que se tiene de algunos factores técnicos, sigue siendo lo que dictamina que se hace, entonces ahí no se involucra la comunidad porque como es un aspecto técnico y además no se ha dado un proceso previo de formación, la comunidad no puede participar porque no tiene las herramientas. Entonces si se van hacer cien o veinte jardines nuevos es un dato técnico, pero no está avalado por la comunidad que debería hacerle el seguimiento pero no sabe a veces cómo” SCIO5

Así, este tipo de prácticas institucionales en donde la participación de las comunidades, personas, e incluso funcionarios tiene un rango de acción tan restringido debido al excesivo control, la manipulación, y a las relaciones de poder desiguales, conllevan a otra serie de aspectos negativos como es por ejemplo, el que no se logre en estos espacios hacer aportes significativos a un imaginario de democracia real entre funcionarios y ciudadanos, dado que dichas prácticas no logran afectar notablemente las formas de pensar y las posturas que desdican de los principios democráticos.

“Yo diría que es difícil pensar que los ejercicios que hacemos sean un aporte contundente al desarrollo de la cultura democrática, porque pensar que, digamos que: pararse en una perspectiva de aportar contundentemente al desarrollo de la cultura democrática pasa por mínimamente ser capaz de afectar la subjetividad y reconstruir en esa subjetividad las posibilidades de tener visiones de mundo distintas, perspectivas individuales frente al mundo distintas o por lo menos propias, no distintas sino propias que uno pueda hacerse; que actores, poblaciones y ciudadanos que participan de un ejercicio puedan hacerse una visión propia de la realidad que viven de manera crítica, donde se cuenta con las posibilidades de decidir, de optar por maneras de ser y de estar específicas a los deseos de cada uno” SCIG10

En este sentido, Merchán (s.f) opina que uno de los principales problemas de las instituciones que convocan y diseñan los espacios de participación es que éstas consideran que es suficiente solo con la creación de espacios que permiten la participación formal del ciudadano, y subestiman todas las complejidades que dichos espacios entrañan con lo cual se produce una gran paradoja “mecanismos que supuestamente deberían servir para fortalecer la

democracia terminan debilitándola y siendo un motivo más de frustración. En ese orden de ideas, es importante destacar cuáles son los obstáculos más frecuentes y los peligros a los que llevan procesos mal concebidos” (Merchán, s.f, p. 44).

No obstante, en un marco un poco contradictorio a lo expresado hasta el momento, es necesario hacer visible que dentro de todo el grupo de entrevistados institucionales, sólo dos personas a través de sus relatos manifiestan una percepción positiva frente al tema de la democracia de los espacios participativos institucionales, es decir, estas personas expresan que para ellas si existe democracia en dichos espacios en la medida en que éstos permiten la integración y libre presencia de quien quiera “estar” presente u “opinar” allí, incluidos los directos afectados con la Política.

“Pues me parece que los espacios si son democráticos por que integran a todos los actores e integran pues digamos que al actor más importante y finalmente al actor prioritario para la política pública que es aquel que va a transformar o que se pretende transformar, por eso es democrático..., creo que bogota ha cambiado mucho, y que eso ha sido reflejo también de que se han abierto escenarios de participación [...]” SCIP9

“Pues yo creo que sí [son escenarios democráticos] porque hay participación amplia y diversa pues del ciudadano, entonces creo que sí, pues ahí hay democracia y además porque es concertado digamos, entonces proponemos, discutimos y debatimos”. SCIPA8

Sin embargo en una postura un poco crítica frente a los relatos anteriores, se concibe que sus autores tienen la dificultad de plantear la democracia como un hecho que se agota en “opinar o discutir sobre algo”.

Así, esta concepción deja como un aspecto secundario el análisis acerca de si las opiniones expresadas en realidad son tenidas en cuenta, y si realmente se tiene capacidad de incidencia sobre las decisiones del asunto o espacio en el cual se participa.

De este modo si las personas (funcionarios y ciudadanos) que participan en ciertos espacios distritales no entienden su participación en el marco de estas preguntas, muy seguramente pueden terminar envueltos en todas las

maniobras de manipulación, cooptación y falsa legitimidad de las decisiones que las instituciones utilizan con frecuencia para asegurar sus intereses.

Así para Merchán, un aspecto de vital importancia frente a la democracia en la participación, es el es el verdadero compromiso que la administración asume con respecto a las decisiones y deliberaciones ciudadanas, motivo por lo cual plantea:

“[...] una cosa es acercar el gobierno a los ciudadanos para que estos decidan; y otra cosa bien distinta es buscar a través de la participación ciudadana que se “legitimen” decisiones tomadas *a priori* por la administración, dándoles a estas un ropaje de decisiones colectivas que encarnan el sentir de la comunidad y que en la práctica no representan más que el sentir del gobernante” (Merchán, s.f, p. 45).

Dada entonces la reflexión anterior, no se consideran muy acertados los últimos relatos presentados, y como contrapropuesta a ellos se presenta un relato que se acerca bastante a los planteamientos expuestos de Merchán sobre lo que realmente se necesita de los espacios de participación dispuestos desde la institucionalidad hacia las comunidades de la ciudad.

“Pues yo considero que estos espacios solo fortalecen la democracia en la medida que se dé la participación con decisión a la gente, en el caso en que no, en que simplemente se llama a la gente a que legitime el proceso a través de la firma o a legitimar un documento que ha sido construido en espacios meramente institucionales no fortalece para nada, por el contrario violenta cualquier proceso democrático, eso no tiene nada que ver con democracia” SCIL6

Así, a manera de conclusión frente al relato anterior, se retoman nuevamente los planteamientos de Darío Restrepo para quien “el fin último de las prácticas participativas debe ser la democratización del Estado, la sociedad y sus relaciones” (Restrepo, 2000, p. 38).

Igualmente no se debe desconocer que “dadas las limitaciones que presenta la participación de la sociedad civil en el proceso configurativo de las Políticas Públicas, identificar cuáles son los retos que, como horizontes, deben seguir las organizaciones para lograr incidir en dicho proceso, se convierte en una obligación” (Martínez et al, 2008, p. 121).

8.2.3.2 Acerca de las situaciones que potencian o desestimulan la participación ciudadana en las Políticas Públicas.

En las entrevistas realizadas a los funcionarios también aparecen algunas opiniones sobre los aspectos que ellos consideran son los que pueden jugar un papel determinante al momento de intentar obtener la participación de las comunidades en las Políticas Públicas de la ciudad.

Así, como factores positivos o a favor de dicha participación son descritos la sensibilidad social o importancia con que se percibe el tema tratado en una Política determinada en las comunidades; y la voluntad institucional de vincular a los ejercicios participativos a la comunidad.

Como un factor que actualmente juega en contra de una mayor participación de las comunidades en las Políticas Públicas se describe la frecuente manipulación de las comunidades para legitimar las decisiones institucionales.

Retomando entonces el primer factor mencionado, se observa como en los testimonios se describe como una posibilidad positiva para que las comunidades se movilicen frente a los ejercicios de Políticas Públicas, el hecho de que el tema o asunto que éstas abordan sea de importancia o relevancia para ellas.

En otras palabras, lo que evidencian los siguientes relatos es que las comunidades, organizaciones y personas se movilizan y participan de una manera mayor en los espacios de participación de las Políticas, si sienten que los temas dispuestos allí realmente se relacionan con sus necesidades y aspiraciones cotidianas.

“Yo digo que la gente participa de acuerdo al tema, o sea el tema debe estar relacionado con los principales intereses de la gente para que realmente se motiven.

Pero cuando una política va a suplir unos intereses o situaciones en los cuales no se ve muy claramente cuales son sus beneficios para ellos mismos pues la gente no asiste, pero repito cuando la gente ve que es algo que va a beneficiar a su comunidad, pues claro ellos asisten y es más convocan, generan interés y van y participan” SCIGD12

“La participación de la gente dependerá de la sensibilidad social que tienen los temas, no todos los temas generan en las poblaciones una reacción más fuerte ó menos fuerte, hay unos temas que seguramente son de poblaciones más localizadas, más circunscritas, temas más tangibles, y temas que definitivamente no tienen la capacidad de convocar el interés masivo colectivo” SCIG10

En relación con lo expresado anteriormente, se considera que estos relatos son una realidad fiel de lo que se vive en un contexto como el de la ciudad de Bogotá, en el cual persiste un gran porcentaje de población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, y con múltiples necesidades sin resolver.

Ante dicha situación de precariedad es de esperar que no toda la oferta institucional hecha a la ciudad por medio de políticas, programas y proyectos logre obtener masiva acogida y generar movilización para la participación. Indudablemente y como ya se manifestó, la gente se movilizará en mayor medida si percibe unas condiciones favorables para revertir tal precariedad.

Frente a esta situación Merchán (s.f) asume que los procesos exitosos de participación tienen una constante y es que involucran temas que tocan directamente a la gente, debido especialmente a que:

“Las comunidades suelen no participar por razones abstractas o etéreas, sino porque suelen ver en tal posibilidad una opción para mejorar su calidad de vida y su entorno. De ahí que a la ciudadanía haya que ponerla a deliberar sobre temas relevantes y no desgastar sus energías y sus aptitudes en asuntos que no van a generar un impacto palpable” (Merchán, s.f, p. 46).

El segundo factor que se considera puede tener un alto grado de incidencia en la participación es lo que los entrevistados denominan la “voluntad institucional”, la cual aquí es entendida como la necesidad de que las instituciones se dispongan de manera diferente frente a las comunidades, una manera en la cual se les reconoce como interlocutoras con Derecho a la participación y en tal medida se dispone todo lo necesario para que este Derecho se pueda ejercer de manera libre, espontánea y real.

Así la llamada “voluntad institucional” o “voluntad política de la institución” implica que:

“[...] en estos espacios para la participación ciudadana en la construcción de lo público, se debe superar el papel consultivo de las comunidades. Lograr que sean escuchadas y tenidas en cuenta en las diferentes fases de la política pública, implica cambios en la relación Estado y Sociedad y en las prácticas políticas de los dirigentes institucionales” (Martínez et al, 2008, p. 122).

De esta manera, en la medida en que la institucionalidad distrital logre generar entre las personas que trabajan para ella un deseo genuino de vincular a los ejercicios de Política Pública que adelantan a las comunidades y además lo refuerce con hechos, seguramente se van a fortalecer los lazos de cooperación y acercamiento que las comunidades desean adelantar, pero que en frecuentes ocasiones no lo hacen por no sentir las condiciones propicias para su participación.

“[...] la mayor o menor participación dependerá mucho de la voluntad de las instituciones porque tienen mucho control, de las ganas que tenga la institución de vincular a las poblaciones en el desarrollo porque tienen digamos que un papel preponderante a la hora de decidir que quiere hacer como política... de la capacidad de reorganización que tenga la institucionalidad para disponerse en ejercicios de construcción de política distintos” SCIG9

“Pues yo creo que por un lado digamos como por parte de las instituciones ser muy conscientes de que esa política se debe hacer participativamente...., entonces como esa conciencia o no sé o voluntad digamos política de las instituciones a hacerla participativamente, entonces empezar a abrir como el espacio o el terreno pues para que la gente de las localidades empiece a interesarse, a decir: bueno se va a construir, vamos a construir la política nosotros también” SCIPA7

Igualmente otro de los participantes asume esta “voluntad política” como un sinónimo de la “capacidad de negociación” con que debe contar la institucionalidad, capacidad para asumir que la mirada o propuesta institucional en una determinada Política, es “una más” dentro de todo el abanico de posibilidades que emergen en un espacio de participación democrático en el cual se conjugan las lógicas de múltiples actores.

Así, una capacidad de negociación implica reconocer a todos los actores (incluidos los institucionales) en igualdad de condiciones, lo cual se convierte en un factor a favor para la participación de las personas.

“Si quito la propuesta autoritaria institucional de la mesa y planteó solo el tema y digo: ¿como construimos esto?, y valoro en igualdad de condiciones lo que desde el otro lado de la mesa se está proponiendo, ó desde los otros lados de la mesa, pues abro la puerta y así mi mirada es una más dentro de diez. Entonces ahí estamos todos en igualdad de condiciones: instituciones, organizaciones, comunidades, sea la voz que sea, con las mismas condiciones, la misma capacidad” SCIO6

“Las instituciones generalmente construyen una plataforma de análisis de la política y sobre eso trazan los campos de acción. Eso no debería ser así, sino que debería surgir muchas veces de abajo hacia arriba, la ciudadanía muchas veces tiene el conocimiento, la experiencia, y normalmente no se le reconoce eso” SCIO3

Tal como se mencionó al inicio de este apartado, también en los relatos de algunos participantes aparece como factor en contra de la participación, una manipulación o lo que algunos llaman “manoseo” de las comunidades por parte de las instituciones.

Esta práctica que se ha constituido en una constante histórica en el sistema político y participativo colombiano ha generado experiencias de frustración en comunidades y personas que se han sentido utilizadas para legitimar actos de la institución, los cuales casi nunca le han dado solución a las necesidades o aspiraciones con las cuales éstas se acercaron a los espacios participativos.

“Depende pues, en primera instancia, de lo recogida que vea la gente su expectativa ahí, su deseo, yo creo que eso es importante. Depende de la experiencia que se haya tenido respecto a las políticas públicas, yo creo que eso influye bastante en que la gente participe o no, o sea, en la forma como las instituciones han utilizado a las comunidades, como en muchos casos han legitimado políticas haciendo que la gente firme un papel no más o algo así y sin darse ningún tipo de construcción, omitiendo las propuestas y necesidades de la gente, eso hace que de pronto se afecte bastante la participación de la política” SCIL5

El anterior planteamiento, es entonces una situación experimentada por muchas de las comunidades que en algún momento se han atrevido a participar, lo cual ha generado en ellas y sus líderes constantes desencantos, motivo por el cual frente a los procesos de participación se expresa que:

“[...] los líderes sienten que su trabajo ha servido poco pues su participación ha tenido escasa incidencia en las decisiones locales. Varios de ellos sienten que las decisiones están tomadas de antemano y que las instancias de dialogo con las administraciones municipales no son más que

una ocasión para ratificarlas y legitimarlas” (Velásquez & González, 2003, p. 259).

De este modo, la eficacia es considerada uno de los fundamentos de la legitimidad de la participación ya que se considera que si:

“[...] el esfuerzo de la ciudadanía para intervenir en la escena pública no produce los resultados esperados, se genera en forma inmediata un sentimiento de frustración entre sus agentes y beneficiarios, que les resta incentivos para seguir incidiendo en las decisiones de interés colectivo. Y si una frustración es seguida por otra, esa cadena produce muy rápido dudas y descrédito entre quienes hasta ese instante han confiado en su poder democratizador y en su capacidad de contribuir a resolver los problemas de la vida local” (Velásquez & González, 2003, p. 323).

Sin embargo, y pese a lo expresado anteriormente, algunos participantes hicieron un llamado de atención también relacionado con el alcance de las decisiones y participación ciudadana en las Políticas Públicas.

En tal sentido, aunque ellos se han mostrado todo el tiempo de acuerdo con la necesidad de contar con una participación ciudadana con decisión en las Políticas Públicas, hacen un llamado a que este tipo de decisiones comunitarias sean leídas desde la institucionalidad de manera “crítica” con el fin de asegurar que realmente estas propuestas de origen ciudadano corresponden a necesidades y aspiraciones colectivas y no a las de un grupo particular de personas, lo cual puede llevar más fácilmente a una priorización e inversión inadecuada de recursos.

“Ahora, yo pienso también que no todas las veces la población tiene la razón en ese sentido [de la priorización] digamos, si?, para algunos de pronto sea prioritario que pavimentarles aquí la calle [...] porque está en un estado x, pero de pronto hay unas cosas más prioritarias, no sé....., entonces: también como que hacer un análisis bastante profundo de lo que si allí se está exigiendo es de un bienestar o digamos de un beneficio para un grupo o esto, o realmente cumple con abarcar un deseo o una necesidad de todo un colectivo, porque también se puede caer en eso, en que resulta que como los que participaron fue un mínimo y fueron los que dijeron que eso era, pero pues no en realidad esa no era la necesidad, entonces como que garantizar que también esa participación sea amplia para poder tomar mejores decisiones” SCIPA7

“Entonces la gente cogió un listado, se hizo un listado y se priorizó, y resulta que no salió un centro de salud como primera medida sino una iglesia, si? entonces resulta que la iglesia respondía a una necesidad general pero sin embargo no era acertado invertir recursos en una iglesia cuando no había un centro de salud y la gente se estaba muriendo, si? entonces también una política pública si bien debe responder a un interés general, el interés debe ser acertado con respecto a que mejore las condiciones de vida realmente” SCIGD9

Con respecto a estas situaciones en las cuales eventualmente se pueden tomar decisiones equivocadas o fragmentadas frente al desarrollo de alguna política o proyecto, Merchán afirma que una de las formas de disminuir la incidencia de tal hecho, es mediante un fuerte esfuerzo por generar en las personas que participan una “racionalidad colectiva” que se sobreponga a la “racionalidad individual” presente en algunas de ellas mismas, ya que “la imposibilidad de generar una racionalidad colectiva puede llevar a que las decisiones tomadas sean contraproducentes desde una perspectiva de efectividad de las políticas públicas” (Merchán, s.f, p. 46).

Así, la preocupación expresada por el autor consiste en que cuando en un espacio de participación existen fuertes divisiones entre los que en él se encuentran frente a las acciones o recursos que se deben utilizar, es mucho más fácil que aparezcan inconvenientes como la fragmentación del presupuesto en acciones dispersas, el cortoplacismo e inversiones innecesarias.

Sin embargo, desde esta perspectiva es también claro que una “racionalidad colectiva” en la cual los diferentes actores ceden sus intereses particulares en pos de un interés colectivo, no es un trabajo fácil y solo se logra con la formación continuada de los mismos, un formación-socialización en la cual como ya se ha expresado se hacen claros y visibles los objetivos, alcances, límites, normas y procedimientos que se encuentran tras la planeación participativa.

Igualmente en estas situaciones de participación ciudadana, el papel de la institucionalidad debe ser también el de orientar y acompañar por medio de una actuación neutral y con las posibilidades que le otorga el conocimiento técnico, las decisiones y consensos obtenidos en los espacios de deliberación

ciudadana con el fin de que éstos se reviertan realmente en un mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes y las comunidades a las que representan.

8.3. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LAS PERCEPCIONES QUE TIENEN LOS ACTORES.

A continuación se presentan las principales semejanzas y diferencias que se encuentran entre los relatos de las diferentes personas que participaron en esta investigación desde los ámbitos comunitario e institucional.

El propósito principal de dicha comparación es establecer que tan cercanas o distantes se encuentran las percepciones frente al tema de lo público y las Políticas Públicas entre los dos grupos de actores, dado que existen diversos factores que influyen directamente sobre éstas, como pueden ser la formación política, la experiencia participativa y el rol social, entre otros.

Es así como las percepciones que manejan los distintos actores sobre su grupo, sobre el otro grupo, sobre los procesos participativos, sobre la democracia, etc, determinan de manera importante la forma como actúan y se relacionan entre ellos en los espacios de deliberación y participación en donde se construyen las Políticas y proyectos públicos.

Se considera entonces que una vez reconocidas dichas semejanzas y distanciamientos entre las percepciones, es adecuado hacer unas recomendaciones que permitan potenciar las cercanías basadas en percepciones similares y transformar las diferencias halladas entre percepciones distantes, en favor de unos procedimientos más adecuados para la construcción participativa de las Políticas Públicas.

8.3.1 Frente a lo público.

8.3.1.1 Similitudes entre las percepciones.

- La primera similitud hallada frente al tema de lo público se refiere a que en ambos grupos de actores son visibles percepciones en las cuales se expresa que existen gran cantidad de personas en la ciudad que comprenden este tema como algo simplemente relacionado con recursos y bienes de propiedad del Estado, lo cual se constituye en una visión limitada

que no reconoce lo público como patrimonio de todos los ciudadanos, y como hecho social y colectivo.

- De igual forma, indican los entrevistados que en la actualidad se mantiene un marcado distanciamiento ente el Estado y la sociedad debido principalmente a ciertas maneras de operar institucionales, e imaginarios creados entre las personas por el sistema político tradicional colombiano, con los cuales se les ha llevado a pensar que lo público son asuntos que deben ser manejados exclusivamente por entidades y funcionarios estatales y en los cuales no tiene cabida la ciudadanía.
- Sin embargo, consideran también ambos grupos que existe otra parte de los ciudadanos y ciudadanas que de manera creciente han empezado a reconocer que aquello llamado público es financiado con sus impuestos y aportes tributarios, por lo cual se encuentran interesados y preocupados en hacer una defensa y buen uso de los bienes que consideran no son propiedad del Estado sino de toda la sociedad.
- En los relatos de ambos grupos se hicieron notorias también, algunas comprensiones de lo público como aquellos espacios de encuentro en donde se pueden hacer evidentes intereses colectivos o aspectos que se relacionan con toda la ciudadanía, es decir, espacios que permiten la interacción entre distintos actores para analizar y dar tratamiento a las situaciones o temáticas que se relacionan con amplios y diversos grupos de personas y comunidades.
En tal medida, dichos espacios se constituyen también en la posibilidad para que los ciudadanos y entes gubernamentales se encuentren con el ánimo de dar solución a las principales necesidades y expectativas de los primeros, y para que los segundos puedan obtener retroalimentación.
- Coinciden los participantes de ambos grupos, en la necesidad de adelantar fuertes procesos de sensibilización con los ciudadanos, ciudadanas y

comunidades en los cuales se pueda aprender a reconocer la verdadera dimensión de lo público, o sea, sensibilizar y educar para obtener en toda la sociedad una conciencia amplia de todos los aspectos que connota el hecho público, lo cual como ya se ha discutido no se refiere exclusivamente a bienes y servicios materiales prestados por el Estado, sino a múltiples posibilidades.

De esta forma, este tipo de procesos formativos pueden llevar a un mayor compromiso y cuidado de lo público por parte de todos los habitantes de la ciudad.

8.3.1.2 Diferencias entre las percepciones.

- Las diferencias frente al concepto de lo público realmente no fueron muy notorias entre ambos grupos de actores.

Sin embargo, es de anotar que en el grupo de los funcionarios se hizo visible una postura en la cual se considera que para llegar a una nueva comprensión de lo público por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas se debe avanzar en obtener una disposición de la institucionalidad diferente a la actual, la cual aporte a la construcción de ciudadanía, es decir, una institucionalidad democrática que facilite los medios para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación, y en donde sus opiniones, opciones y comprensiones de vida sean respetados y valorados.

Frente a esta necesidad de reconfiguración institucional, en el grupo de los entrevistados comunitarios no se dio ningún aporte, en especial porque aunque en la mayoría de los casos ellos son conscientes de las inadecuadas prácticas institucionales frente a la participación, ven poco probable un cambio en el modo de actuar institucional.

8.3.2 Frente a las compresiones sobre política pública.

8.3.2.1 Similitudes entre las percepciones

- Se hicieron evidentes percepciones entre varios participantes en las cuales se describen las Políticas Públicas como construcciones colectivas o conjuntas entre Estado y sociedad que se materializan en una serie de acciones coordinadas que le dan solución a ciertas temáticas o asuntos relacionados con la gente o con la ciudad.
- Los entrevistados también destacan la necesidad de que las Políticas Públicas sean formuladas teniendo en cuenta un esquema territorial, es decir, que sean formuladas como marco general de las acciones para toda la ciudad frente a una temática o población, pero que al mismo tiempo su formulación permita que puedan ser aplicadas en unidades territoriales pequeñas y brindar soluciones a las mismas.
Esto se hace necesario debido a que los territorios como unidades físicas, poblacionales y sociales, tienen grandes diferencias los unos con los otros en la forma como se comportan y desarrollan así se encuentren inmersos en una misma unidad mayor como la ciudad, lo cual les otorga necesidades diferentes a las cuales debe estar en capacidad de responder cualquier Política Pública de forma particular.
- Otro punto de acuerdo entre los dos grupos de participantes, hace alusión a la necesidad de contar con Políticas Públicas que se soporten en una comprensión integral de la realidad y un actuar también integral de los actores institucionales frente a una realidad social compleja como la que se vive en la ciudad. Esto como mecanismo que ayude a superar la alta fragmentación institucional que existe en la actualidad, en la cual cada institución pretende solucionar o abordar una parte pequeña de la realidad social y de las personas.

- Para los participantes de ambos grupos, la legitimidad de una Política Pública, está dada básicamente por el hecho de que ésta se diseñe y aplique con la participación constante y transversal de la comunidad, lo cual implica amplios y flexibles espacios de discusión para validar entre gobernantes y comunidades aspectos tales como el diagnóstico situacional, la estructura, las líneas de acción, población objeto, y los resultados alcanzados, entre otros.
- En los dos grupos de participantes, algunos de sus integrantes consideran que ni en el país ni en la ciudad se cuenta con una real autonomía para decidir el quehacer en términos de Política Pública, es decir, consideran estos entrevistados que muchas de las Políticas Públicas que se diseñan y ejecutan en el medio colombiano son el resultado de demandas y presiones internacionales por lo cual generalmente se les da un enfoque de realidad e intervención compatible con los intereses de organismos internacionales, y el cual con frecuencia desconoce las necesidades y demandas internas. Sin embargo, se debe anotar que no toda la influencia internacional es negativa, y por el contrario, en algunos casos se han producido lineamientos internacionales que han sido beneficiosos y orientadores en la búsqueda de soluciones a problemas internos como el medio ambiente, las comunidades indígenas y la niñez.

8.3.2.2 Diferencias entre las percepciones.

- Aunque en ambos grupos algunos participantes describieron que las Políticas Públicas son “lineamientos”, se encuentra una diferencia en cuanto al fin que los participantes le otorgan a dichos lineamientos. Por una parte, los entrevistados comunitarios conciben las Políticas Públicas como “lineamientos” que se diseñan para obtener un impacto positivo en la restitución y garantía de los derechos de ciertas personas o grupos, mientras que en el grupo de entrevistados institucionales no es visible este componente de derechos, ya que consideran que las Políticas

Públicas son lineamientos, pero que están dirigidos a generar un accionar coordinado de actores para poder alcanzar un determinado objetivo.

- Una de las diferencias mas notorias entre los participantes es el hecho de que las personas comunitarias destacan la necesidad de que la participación de las comunidades y organizaciones sociales debe darse en todo el ciclo de las Políticas, mientras que algunos participantes gubernamentales se muestran un poco más cautos al momento de considerar la participación de las comunidades, ciñendo esta esencialmente a los momentos de formulación y evaluación ya que no ven muy viable la posibilidad de participación en la fase de ejecución, sobretodo por la dispendiosa normatividad que regula el uso de los recursos públicos por parte de particulares.
- Un aspecto que se hizo visible en los relatos de los participantes comunitarios y que no aparece evidente en los relatos de las personas institucionales, describe a las Políticas Públicas como instrumentos “paliativos” con los cuales se atienden de manera parcial y superficial las verdaderas necesidades de la gente. En tal sentido, estos relatos describen las Políticas Públicas como instrumentos de mitigación y dominación, los cuales aunque no solucionan estructuralmente ciertas situaciones, sirven para tener a las personas más necesitadas, conformes y tranquilas a través de los servicios asistenciales ofrecidos.
- Una situación que se hizo evidente sólo en los relatos de las personas institucionales fue la de considerar que una de las formas más adecuadas para que las Políticas Públicas tengan alto impacto en los territorios, barrios y localidades, es la de avanzar en la descentralización del gobierno de la ciudad, o sea, avanzar en un proceso donde la capacidad administrativa y operativa que hoy en día conservan las instituciones del gobierno central, sea transferida a entes del orden local.

De esta forma se puede llegar a Políticas que responden de manera más acertada a las necesidades de los territorios y poblaciones locales.

8.3.3 El papel de la sociedad frente a la Política Pública.

8.3.3.1 Similitudes entre las percepciones

- En ambos grupos de participantes se pueden observar relatos en los cuales se hace evidente el hecho de que en muchos de los ejercicios de participación en torno a las Políticas Públicas, las instituciones dejan a las comunidades por fuera de las decisiones más importantes frente a las mismas, aplicando de esta forma una participación meramente consultiva en la cual las decisiones trascendentales se toman no en los espacios de debate y construcción amplia, sino en espacios cerrados y con presencia únicamente de actores gubernamentales.

De esta forma se cuestionan fuertemente estas prácticas de participación consultiva y sin decisión, en la cuales tras haber desarrollado largos ejercicios de concertación iniciales frente a diversos aspectos de la Política, en los momentos culminantes las instituciones convocantes dejan por fuera a todo el grueso de actores, e incluso hacen un cambio de las decisiones alcanzadas en los espacios amplios para imponer las suyas de manera unilateral.

- También integrantes de ambos grupos de entrevistados, manifiestan que las instituciones gubernamentales con mucha frecuencia hacen un uso utilitarista de las organizaciones sociales, mediante dinámicas de trabajo impuestas en las cuales los líderes sociales y las organizaciones, experimentan grandes pérdidas de autonomía debido a que se les pide con frecuencia que adopten una forma de trabajo más dependiente y alineada con los objetivos institucionales, en la cual se favorecen los intereses de ésta última, en detrimento de los intereses de los mismos líderes y organizaciones.

Así, una de las causas que explica tal hecho es el de cierta clase de prebendas que las instituciones suelen otorgar a aquellos líderes y organizaciones que les ayudan en la consecución de sus fines.

- De otra parte, existe también un notable consenso entre los participantes en que uno de los factores que juega a favor de una mayor y mejor participación de las comunidades en las Políticas Públicas, es la buena calidad y disponibilidad de la información con que ellas cuentan sobre las Políticas y proyectos que se desean implementar, es decir, desde la institución se debe disponer información suficientemente clara en la cual son evidentes los fines y el alcance que se persiguen con cualquier Política, si se espera aumentar la calidad y cantidad de la participación ciudadana en la misma.
- Otro de los factores que incide a favor de la participación ciudadana en las Políticas, es la “sensibilidad social” o importancia con que se perciben en las comunidades los temas allí tratados, por lo tanto, los temas que se encuentran relacionados con las necesidades y expectativas cotidianas de la gente son aquellos que generan mayor movilización y participación.
- Se manifiesta también desde ambos grupos, que existen en las comunidades una marcada desconfianza y percepción de ilegitimidad hacia las instituciones, debido a las prácticas autoritarias, clientelistas y de corrupción observadas en ellas, lo cual trunca o limita los deseos de participación de la gente.

8.3.3.2 Diferencias entre las percepciones

- Aunque líneas atrás se mencionó que la percepción de los participantes frente a muchos de los espacios de participación de las Políticas Públicas se refieren a que éstos no son democráticos ni favorecen la cultura democrática, es de anotar que algunos entrevistados institucionales se

expresaron en sentido contrario a esta postura, haciendo visible en sus testimonios su opinión acerca de que dichos espacios sí son democráticos porque le permiten a la gente “opinar” y sugerir frente a los temas que allí se tratan, y frente a temas relacionados con ellos mismos.

Llegado este punto, se puede decir que aparte de lo expresado en el anterior párrafo, no surgen diferencias notorias entre los discursos de los entrevistados institucionales y comunitarios frente a la participación comunitaria en las Políticas Públicas.

Sin embargo, es importante rescatar algunos aspectos que frente a dicha participación aparecen solo en el discurso comunitario y frente a los cuales no surge ningún tipo de planteamiento desde la parte institucional.

- Así, para el grupo de participantes comunitarios uno de los factores que también incide (aparte del de la disposición adecuada de la información) en una mejor participación de las comunidades y de la gente del común en las Políticas Públicas se relaciona con las metodologías que se emplean para motivar la recepción de dicha información y hacer más fácil su comprensión. Esto ayuda a evitar que las personas que no tienen experiencia en estos espacios se alejen por falta de comprensión de algunas situaciones, por lo cual se debe tratar de encontrar las formas más sencillas de plantearle a todos los participantes que ellos pueden aportar con sus conocimientos y propuestas para la construcción de la Política a la que se les convoca.
- Otro factor que puede incidir de manera favorable sobre la participación de las personas, es el establecimiento de relaciones horizontales entre instituciones y comunidades, es decir, relaciones en las cuales ninguno de los actores se encuentra en una posición de poder o dominación sobre los otros frente a la decisión del quehacer en la Política Pública.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ².

9.1 CONCLUSIONES.

- Como producto del análisis de toda la información obtenida en esta investigación, y como producto de las comparaciones establecidas en el anterior apartado, se puede concluir que en cuanto a los aspectos del tema de lo público y de las Políticas Públicas trabajados, las percepciones de los actores comunitarios y gubernamentales no se contradicen considerablemente, por el contrario aparecen numerosos puntos de encuentro entre dichas percepciones, aunque estos actores se encuentran en los espacios para la construcción de Políticas Públicas desde diferentes posiciones sociales.
- Frente a lo público se puede anotar que de manera frecuente se observa cómo en la actualidad los modelos Estado-centristas han entrado en crisis como consecuencia del creciente empoderamiento ciudadano de los últimos años, mediante el cual se han reevaluado las tradicionales concepciones sobre lo público y, se ha pasado a la adopción y ejercicio de posturas en las cuales lo público le pertenece y se encuentra en directa relación con todas las personas de la sociedad.
Desde este punto de vista lo público ha emergido como espacio de encuentro en donde se hacen evidentes y se negocian diversos intereses en la búsqueda de lo que es más conveniente para el colectivo.
- Sin embargo, aún existe gran parte de la población que no ha logrado dimensionar el verdadero alcance o sentido de lo que implica hoy en día lo público. Tales personas siguen asignando a lo público un sentido sólo

² Nota aclaratoria: Algunas citas utilizadas en el capítulo de percepciones de los actores, y gran parte de las conclusiones y recomendaciones que a continuación se presentan tienen su principal soporte en las entrevistas concedidas por los doctores Libardo Sarmiento Anzola (Octubre de 2007) y André Noël Roth (Junio de 2007) como aporte valioso y desinteresado al presente trabajo investigativo.

relacionado con algunos recursos y bienes estatales, desconociendo los significados contemporáneos de lo público que lo ubican como un hecho social y colectivo que demanda el ejercicio activo de la ciudadanía para su construcción.

- Algunas posturas negativas desarrolladas por las comunidades frente a hechos sociales como lo público y la participación, son consecuencia del manejo clientelista y autoritario que han hecho históricamente las entidades estatales y el sistema político colombiano de tales asuntos.

En este sentido, el Estado como causante en muchas ocasiones de tales posturas ciudadanas es quien tiene la principal obligación de desarrollar procesos formativos y educativos que permitan a las comunidades elaborar nuevos esquemas de pensamiento y acción frente a lo público, mientras que a las comunidades les cabe responsabilidad en su disposición y recepción frente a tales procesos.

- Las Políticas Públicas son reconocidas de manera amplia como construcciones colectivas entre el Estado y múltiples actores sociales, es decir, su carácter de públicas no está dado en la actualidad por el hecho de que sean propuestas y en ocasiones lideradas por los gobiernos tal como ocurría anteriormente, sino por contar con la participación amplia y constante de la sociedad.

De esta manera una política que en la actualidad se denomine pública y no cuente con la participación y acompañamiento de la comunidad es un mero formalismo.

- Las comunidades cada vez más demandan su participación en todo el ciclo de las Políticas. Sin embargo es claro que no existen suficientes mecanismos en la actualidad que permitan a las comunidades de base que acompañan los procesos de formulación de las Políticas Públicas en la ciudad, vincularse de manera directa a su ejecución, la cual casi siempre

queda en manos de terceros y las deja en un papel de espectadores o receptores de las acciones de las Políticas Públicas.

No obstante, existen sectores en la ciudad que opinan que el hecho de que las comunidades puedan llegar a manejar o ejecutar recursos públicos asociados a una Política Pública directamente, puede llevar a un mayor fraccionamiento entre ellas, dadas las condiciones sociales de adversidad en que viven.

- Los espacios de participación mediante los cuales la comunidad se vincula a la construcción de las Políticas Públicas en la ciudad, contienen graves deficiencias de forma y de fondo para materializar una construcción democrática de las mismas.

Las deficiencias de forma están relacionadas con los rígidos mecanismos y metodologías institucionales que reconocen como válidos, sólo los aportes obtenidos mediante el uso de éstos; también con el señalamiento y exclusión de posturas o propuestas que contradicen la intención institucional, el señalamiento de líderes comunitarios “incómodos”, manipulación de información y, convocatorias selectivas.

Las deficiencias de fondo se refieren principalmente, a que de antemano tales espacios participativos se encuentran concebidos como un mecanismo validador de las propuestas y proyectos institucionales, y no como una posibilidad de ejercicio democrático en la cual todos los actores se encuentran en igualdad de condiciones frente al qué y el cómo de las Políticas Públicas.

Es así como estos espacios no se constituyen en un aporte o enseñanza para el afianzamiento de la cultura democrática en la ciudad, y más que una posibilidad participativa para las comunidades terminan constituyéndose en una carrera de obstáculos para la participación de las mismas, lo cual desestimula una mayor participación ciudadana.

- La legitimidad de las Políticas Públicas está dada esencialmente por dos hechos: primero, el grado de participación real y decisiva con que se pueden vincular a todo su ciclo las comunidades y organizaciones sociales, y segundo, los resultados obtenidos con la ejecución de la Política, o sea, como ésta ha logrado revertir o transformar la situación que dio lugar a su origen y, cómo ha impactado en las condiciones de vida de las personas a las cuales va orientada.

Así, en la obtención de la legitimidad de las Políticas Públicas, ambas condiciones van ligadas, pues aunque tales Políticas hayan contando con una notable participación comunitaria, quedarán en entredicho sino logran alcanzar los resultados o impacto previstos.

- Desde esta perspectiva, se afirma que existen Políticas Públicas que pueden tener legalidad (aquella otorgada por los mecanismos legales y judiciales para su cumplimiento), más no legitimidad, por lo cual se hace necesario diferenciar ambos conceptos y propender por la construcción y desarrollo de Políticas Públicas legítimas que involucren el ejercicio ciudadano.
- Las Políticas Públicas son asuntos de gran complejidad y duración, en los cuales no se posee de antemano la seguridad de que funcionarán, pues siempre hay elementos no previstos que pueden dificultar, o también favorecer el desarrollo de una u otra Política, por lo que éstas requieren disponer de criterios de flexibilidad que permitan su adaptación a las nuevas situaciones y demandas.
- Se reconoce en la ciudad la presencia de diferentes Políticas Públicas de corte asistencialista, las cuales están dirigidas a mitigar las consecuencias de un modelo político y económico impuesto desde el orden nacional, y que frente a los orígenes de las problemáticas más sentidos por las

comunidades se muestran impotentes para proponer alternativas de transformación de éstos.

- Existen en la actualidad graves deficiencias comunicativas entre las entidades distritales y las comunidades, lo cual trae consecuencias como la falta de retroalimentación entre ambas, y limitaciones en la participación comunitaria por falta de información clara y oportuna.
- Se dan con frecuencia en los espacios de participación para las Políticas Públicas, lógicas de dominación de las instituciones sobre las comunidades, las cuales son otorgadas por las mayores posibilidades técnicas y de conocimiento que poseen los funcionarios públicos, así como por la mayor posibilidad de medios tecnológicos, comunicativos y logísticos que poseen las instituciones.

Tales situaciones, así como la mayor posibilidad institucional de acceso a la información, ponen en desventaja a las comunidades en los espacios de discusión para la defensa de sus posturas y propuestas, con lo cual se hace mucho más fácil la imposición de los criterios institucionales.

- Las mayores posibilidades de participación de las comunidades en los ejercicios de Política Pública, evitando caer en la utilización de las mismas, se encuentran determinadas por un necesario cambio cultural y de actitud en todas las personas que laboran en las entidades, mediante el cual se empiece a observar a la comunidad como par o similar en igualdad de condiciones y posibilidades y, donde se rescate el valor esencial de los derechos y la democracia.

9.2 RECOMENDACIONES.

- Frente a las actuales percepciones y opiniones de la sociedad en general, en torno al Estado, lo público y las Políticas Públicas, se requiere de procesos formativos constantes que ayuden a afianzar en todas las personas la necesidad de ejercer plenamente su ciudadanía, lo cual debe ser complementario con un adecuado suministro y circulación de la información necesaria para tal ejercicio desde las entidades hacia las comunidades.
- Desde la perspectiva de varios de los participantes en la investigación y de académicos como Roth (2007), se necesita en el actual contexto, un Estado que logre direccionar, organizar y convocar los espacios de participación desde la legitimidad y no desde la imposición, es decir, el Estado debe ser “un reservorio de medios” a disposición de la comunidad en el cual se generan y lideran los espacios de participación que le ayudan a ésta a tomar las decisiones que más le convienen y no donde se imponen los puntos de vista estatales.
- Respecto a la legitimidad de las instituciones, éstas deben asumir las responsabilidades y compromisos adquiridos con las Políticas Públicas formuladas con las comunidades, en cuanto a los recursos económicos que se les deben asignar a éstas para su funcionamiento y el alcance de lo que se propusieron, ya que en algunos casos se ha dado que las Políticas Públicas no cuentan con recursos para su implementación debido al desconocimiento de los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales obtenidos (Roth, 2007).
- Para que las Políticas Públicas puedan tener un mayor impacto social sobre las situaciones que desean afectar, deben soportarse en una comprensión integral de la realidad y un actuar también integral de los actores

institucionales frente a las realidades complejas que se presentan en la ciudad, mediante la utilización de diversas estrategias de trabajo.

Frente a este modo de acción, se rescata el planteamiento de Roth (2007) en el cual expresa que dependiendo de cómo se formulen los problemas se va a tener el tipo de solución, es decir, muchas veces los problemas son tan complejos que es adecuado enfrentarlos desde diversos ángulos y no apostar todo a una sola estrategia, pues en la Política Pública actual se deben intentar encontrar múltiples estrategias e ir verificando su funcionamiento articulado frente a la realidad.

- Se debe avanzar cada vez más en la ciudad en la construcción de Políticas Públicas con esquema territorial, es decir, Políticas que aunque tengan el carácter de lineamientos generales, puedan responder de manera particular a las necesidades de los diferentes territorios sociales de la ciudad, los cuales no se comportan y desarrollan de manera similar.
- Según Roth (2007) en el medio colombiano y en la ciudad no se entiende suficientemente el hecho de que el fin último de las Políticas Públicas no es su formulación sino la implementación de las mismas, situación por la cual se tiende a poner mucha importancia precisamente en la formulación, pasando mucho tiempo en reuniones para construir una filosofía y teoría de la política con conceptos filosóficos y sociológicos muy sofisticados, todo lo cual queda inoperante al momento de aplicarlo a la realidad por diversos motivos como: la poca capacidad institucional instalada, la falta de procesos de formación al interior de las instituciones, y unas realidades distantes de la teoría.

Por lo tanto para este autor es mejor tener Políticas Públicas menos ambiciosas y sofisticadas pero que se logren implementar y transmitir correctamente, en vez de tener Políticas Públicas que no superan la posibilidad de ser un documento porque son técnicamente y prácticamente imposibles de aplicar en el contexto local.

- En todo ejercicio de formulación y desarrollo de Políticas Públicas se debe dar una combinación adecuada entre procesos de discusión pública que sintetizen y dimensionen el valor de los aportes y conocimientos de las comunidades, y procesos de saber técnico sustentados en la ciencia y la tecnología, a fin de obtener Políticas Públicas que cuenten con multiplicidad de enfoques y herramientas y por lo tanto produzcan mayor impacto social (Sarmiento, 2007).
- La evaluación de las Políticas Públicas debe ser comprendida más como un proceso transversal y de monitoreo constante que se realiza con el acompañamiento de las comunidades, en el cual rápidamente se pueden detectar las dificultades surgidas en cualquier momento. En tal sentido, la evaluación de las Políticas Públicas no puede ser un último momento del ciclo, tal como se plantea en algunas propuestas teóricas y mucho menos un ejercicio exclusivo de expertos.
Es así como el componente evaluativo de las Políticas Públicas según Sarmiento (2007) no debe ser de identificación de culpables o para imponer sanciones, sino una experiencia de constante aprendizaje sobre los aciertos y los errores, todos los cuales se deben divulgar y retroalimentar de manera democrática.
- Los mecanismos de participación en las Políticas Públicas deben tener la posibilidad de ser flexibles, ya que la participación excesivamente normatizada se aleja totalmente de las dinámicas sociales y causa grandes frustraciones en las personas que desean participar en la construcción y desarrollo de Políticas y proyectos (Roth, 2007).
- La institucionalidad debe distinguir entre la necesidad de contar con el concurso y apoyo de diferentes actores sociales para solucionar las problemáticas complejas de la ciudad, y la imposición de lógicas y formas de operar útiles a sus fines, lo cual atenta gravemente contra la autonomía de las organizaciones sociales y comunitarias.

De igual forma si la institucionalidad desea que las Políticas Públicas que propone para la ciudad cuenten con amplio acompañamiento y participación de las comunidades, debe reevaluar la forma en que se relaciona con ellas, dejar de lado los esquemas autoritarios y propender por la construcción democrática de tales Políticas.

- En tal sentido se hace necesaria la construcción de relaciones de trabajo horizontales entre instituciones y comunidad, en las cuales ambas partes se encuentren en igualdad de condiciones en cuanto a reconocimiento y respeto, y frente a la decisión del quehacer en las Políticas. En tal perspectiva de trabajo no es el Estado quien se encuentra arriba de la sociedad sino que se encuentra al mismo nivel, incluso debajo, es decir, el Estado es un instrumento al servicio de los ciudadanos, es una especie de secretaría técnica de las discusiones de la sociedad civil organizada frente a un tema en particular, es una voz más, una opinión más (Roth, 2007).
- Por su parte, si las comunidades desean incidir significativamente en el diseño, implementación y evaluación de las Políticas Públicas, deben agenciar ciertas prácticas organizativas que les pueden resultar útiles a sus fines de incidencia y participación, como por ejemplo, la conformación de redes sociales, con las cuales se obtiene posicionamiento y aumenta la capacidad de interacción frente a las instituciones.
No obstante, para que las redes sociales puedan operar con capacidad de incidencia en los diferentes espacios sociales y políticos, deben conservar ciertos principios internos que las fortalezcan, tales como la promoción de relaciones horizontales entre sus miembros y rechazo de las relaciones de concentración de poder; así como el fomento del trabajo cooperativo alrededor de un horizonte común (Martínez et al., 2008).
- Las redes y organizaciones sociales, también deben reconocer que el posicionamiento de propuestas y la incidencia en la construcción de las políticas públicas son tareas complejas, por lo cual los procesos de capacitación se convierten en actividades necesarias para poder mejorar la

gestión presente y futura de la organización, en lo que se refiere a obtención de recursos, espacios de acción y obtención de alianzas (Martínez et al., 2008).

- Los procesos formativos y de sensibilización frente a lo público y la participación, no pueden ser una responsabilidad exclusiva de las instituciones, por el contrario, los líderes y organizaciones sociales tienen una enorme responsabilidad como agentes de sensibilización en sus comunidades, para obtener cambios de posturas y percepciones que favorezcan su vinculación a los asuntos públicos.
- Las comunidades deben comprender que en una lógica de “diálogo de saberes” en la cual todos los tipos de saber son válidos y tienen la misma posibilidad de ser planteados, se debe permitir la articulación de sus propios conocimientos con el saber técnico que poseen las instituciones, con el fin de encontrar las soluciones más acertadas y legítimas para las problemáticas que aquejan la ciudad.
En tal sentido, se deben superar considerablemente las posiciones comunitarias contestatarias, para transitar hacia posiciones más propositivas.
- Corresponde también a las comunidades aprender a identificar los mecanismos de participación y sus alcances en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas, con el fin de llegar en mejores condiciones de preparación a éstos.
- La democratización de los liderazgos es otro reto en el cual deben avanzar las comunidades, lo cual se refiere a la superación de los liderazgos tradicionales autocráticos y para beneficio propio, por liderazgos que se destaquen por su capacidad de construir lo público, al ofrecer soluciones éticas y viables a problemas colectivos (Martínez et al., 2008).

- La implantación de prácticas democráticas en el diario actuar de las comunidades se constituye también en un reto para ellas, ya que no se puede señalar a la institucionalidad por sus prácticas antidemocráticas y autoritarias, cuando en el interior de los procesos organizativos comunitarios no se encuentran cimentados los valores democráticos que impidan la proliferación e instauración de tales prácticas; en otras palabras, no se puede exigir democracia a los otros mientras no se viva y practique como proceso interno ésta.

10. LISTA DE REFERENCIAS

Acosta, A. (2006). *Módulo: El desarrollo del proyecto, fundamentos de gerencia y evaluación*. Maestría en Desarrollo Educativo y Social. Convenio Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano CINDE - Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, Colombia.

Alzate, E. (1998, Noviembre). En torno a la opinión pública. *Revista del círculo de humanidades unaula*, 16, 29 – 43.

Ander – Egg, E. (1995). *Técnicas de investigación social* (24 Ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen.

Bonilla, E., & Rodríguez, P. (2007). *Más allá del dilema de los métodos, la investigación en ciencias sociales*. (3ª Ed.). Bogotá, Colombia: Grupo editorial norma.

Bonilla, E., & Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos, la investigación en ciencias sociales* (2ª Ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones uniandes.

Cárdenas, J.C. (2002). *Sistemas naturales y sistemas sociales: hacia la construcción de lo público, lo colectivo, lo ambiental*. Recuperado el 31 de Enero de 2008, de <http://www.prof.uniandes.edu.co/~jccarden/DialogEstratResumen.pdf>

Ceballos, M. & Martín, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, Colombia: CEJA.

Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano -CINDE 1- (2006). *Línea de investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15. Protocolo número 1: la Política y lo Público*. Bogotá, Colombia.

Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano –CINDE 2- (2006). Línea de investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15. *Protocolo número 2: Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia.

Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano -CINDE 3- (2006). Línea de investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15. *Protocolo número 3: La Participación*. Bogotá, Colombia.

Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano –CINDE 4- (2006). Línea de investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15. *Panel debate: La construcción Participativa de las Políticas Públicas ¿realidad o ilusión?* Bogotá, Colombia.

Cerda, H. (1998). *Los elementos de la investigación: como reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. Bogotá, Colombia: Editorial el búho Ltda.

Departamento Administrativo de Bienestar Social (2004). *Plan Estratégico 2004 – 2008 “Bogotá sin Indiferencia Social”*. Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos Ltda.

Departamento Administrativo de Bienestar Social. Subdirección de desarrollo local. (2003). *Talleres para el desarrollo de estudios organizacionales*, taller No 5. Bogotá.

Di Negri, Armando. (2008). Conferencia presentada en el marco de la reformulación de los Proyectos de la Secretaría Distrital de Integración Social. Subdirección Local para la Integración Social Kennedy, Bogotá, Colombia.

Durango, G. A. (1998, Noviembre). El consenso en la esfera pública. *Revista del círculo de humanidades unaula*, 16, 53 – 58.

Echeverri, L. (s.f). *Lo público es sagrado*. Recuperado el 31 de Enero de 2008, de http://intranet.contraloriagdeant.gov.co/etica/docs/lopublico_essagrado.doc

Facultad de Medicina Universidad de Antioquia. (s.f). *Aspectos claves de la participación comunitaria en salud*. Recuperado el 22 de Febrero de 2008, de <http://medicina.udea.edu.co/SYS/paginaweb/Documentos%2006/Comunidad>

Galeano, M.E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa* (1ra Ed.). Medellín, Colombia: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Gascón, S. (2002). *Los movimientos sociales y la participación social de los mayores*. Recuperado el 5 de Febrero de 2008, del sitio Web de CEPAL: http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/4/23004/SGascon_d.pdf

Gómez, R.D. (2003). *Análisis de políticas públicas*. Ponencia presentada en el Seminario Políticas Públicas y salud. Universidad de Antioquia. Facultad de Salud Pública, Medellín, Colombia.

Harnecker, M. (2003). *Democracia y participación popular*. Ponencia presentada en el encuentro mundial de solidaridad con la revolución Bolivariana. Caracas, Venezuela.

Kliksberg, B., Licha, I., Loera, A., & Mokate, K. (2000). La gerencia en la construcción de lo social. En J.F. Córdoba & M. López (Eds.). *Diplomado en gestión comunitaria y gerencia social* (pp. 6 – 50). Bogotá, Colombia: javegraf.

Lechner, N. (1993). *Los nuevos perfiles de la política*. Ponencia presentada en la conferencia sobre la agenda abierta a la democracia en América Latina; Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

López, A. (1998, Noviembre). Lo público y lo privado en la crisis de los partidos políticos en Colombia. *Revista del círculo de humanidades unaula*, 16, 45 - 52.

Martínez et al. (2008). El diseño participativo de las políticas públicas: una oportunidad para mejorar el desarrollo humano. *Revista de investigaciones UNAD*, volumen 6, (número 1), 111 – 127.

Martínez, M. (s.f). Los grupos focales de discusión como método de investigación. Recuperado el 14 de Junio de 2007, de http://miguelmartinezm.atspace.com/gruposfocales.html#_ftn1

Merchán, R. (s.f). Participación ciudadana: límites y posibilidades. *Perspectiva*, 2. Recuperado el 4 de Marzo de 2008, en http://www.revistaperspectiva.com/pdf_viewer.php?pdf_file=edicion_numero/2/16_participacion.pdf&edic_id=2

Merino, G. A. (1998, Noviembre). El individuo frente a lo público y lo privado. *Revista del círculo de humanidades unaula*, 16, 59 – 64.

Mora, M. (2002). La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici. *Atenea digital*, 2. Recuperado el 23 de Mayo de 2008, en <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/55/55>

Moreno, E. (2006). *Aproximaciones a las nociones de la Política y lo Público*. Ensayo realizado para la Línea de Investigación en Desarrollo Social y Comunitario CINDE - U.P.N 15.

Orozco, J. C. (2006). Políticas educativas y calidad de la educación. Convenio UPN 15 – CINDE. Módulo: *Políticas Educativas en el Contexto Colombiano*. Bogotá, Colombia.

Ortiz, W. (1998, Noviembre). La ciudad entre dilemas público y privado. *Revista del círculo de humanidades unaula*, 16, 7 – 18.

Oviedo, G.L. (2004). La definición del concepto de percepción en psicología con base en la teoría Gestalt. *Revista de estudios sociales*, 18. 2. Recuperado el 15 de Junio de 2008, en <http://res.uniandes.edu.co/view.php/375/1.php>

Palacios, M. (s.f). *Consideraciones de la construcción de lo público*. Recuperado el 13 de Febrero de 2008, de <http://www.udenar.edu.co/ceilat/proyeccion/congreso4/ponencias/CONSIDERACIONES%20DE%20%20LA%20CONSTRUCCI%D3N%20DE%20LO%20P%DABLICO.pdf>

Restrepo, D. I. (2000). La participación comunitaria. En J.F. Córdoba & M. López (Eds.). *Diplomado en gestión comunitaria y gerencia social* (pp. 6 – 40). Bogotá, Colombia: javegraf.

Roth, A. N. (2002). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En: *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación* (pp. 17 – 54). Bogotá, Colombia: Ediciones aurora.

Sarmiento, L. (2004). Política Pública de juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas. En *Construcción de Políticas de juventud: Análisis y perspectivas “Textos presentados en el seminario internacional producción de información y conocimiento para la formulación e implementación de políticas de juventud”* (pp. 117 – 190). Manizales, Colombia: Gente nueva editorial.

Sarmiento, L. (2004, Abril 20). Documento especial desde abajo: Análisis del Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2004 – 2008. *Periódico desde abajo*.

Sarmiento, L. (2003). *La noción de política pública*. Ponencia presentada en el Foro permanente sobre políticas públicas y salud; en el marco del Proyecto Interinstitucional: Gestión de Políticas Públicas y Salud. Universidad de Antioquia, Facultad de Salud Pública, Medellín, Colombia.

Secretaría Distrital de Gobierno (2005). *La construcción de la ciudadanía activa: bases para la Política Pública de Participación en una Bogotá sin Indiferencia*. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Salud (2007). *Diagnóstico local de salud con participación social - localidad de La Candelaria*. Bogotá, Colombia.

Toro, J. B. (2001). *El ciudadano y su papel en la construcción de lo social*. Bogotá, Colombia.

Torres, A. (1996). *Aprender a investigar en comunidad II, enfoques cualitativos y participativos en investigación social*. Bogotá: UNAD.

Van Meter, D. & Van Horn, C. (1975). The policy implementation process. A conceptual framework. *Administration & society*, volumen 6, (4), 445 – 488. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

Vargas, A. (1999) Las políticas publicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. En *Notas sobre el estado y las políticas públicas* (pp. 55 – 94). Bogotá, Colombia: Editorial Almudena.

Velásquez, F. & González, E (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.

Vélez, R. A. (1998, Noviembre). Lo Público. *Revista del círculo de humanidades unaula*, 16, 19 – 28.