

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LOS EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO BERRIO

JEFFERSON ANDRÉS QUIROGA PRÉSIGA

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA: MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN, ANTIOQUIA

2019

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LOS EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO BERRIO

JEFFERSON ANDRÉS QUIROGA PRÉSIGA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN ESTUDIOS
POLÍTICOS

ASESORA

JULIANA MEJIA JIMÉNEZ

MAGÍSTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA: MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN, ANTIOQUIA

2019

(FECHA) 5 de septiembre de 2019

(NOMBRE) Jefferson Andrés Quiroga Présiga

“Declaro que esta tesis (o trabajo de grado) no ha sido presentada para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” art 82 régimen discente de formación avanzada.

FIRMA

Jefferson Quiroga
CC. 1.039.682.406.

DEDICATORIA:

A mi familia, que siempre me brindó la fortaleza necesaria para el logro de este importante objetivo.

A mis amigos, los de verdad...

Agradecimientos:

A la docente asesora Juliana Mejía por su gran acompañamiento y orientación...

A los participantes y otras personas que aportaron información valiosa para sacar adelante esta investigación.

A mi Institución Educativa América por permitir los espacios necesarios para la ejecución de esta investigación.

A la Universidad Pontificia Bolivariana por este gran espacio de formación y aprendizaje profesional

CONTENIDO

1. INTRODUCCION.....	9
2. CAPITULO 1 CONCEPTUALIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.....	233
2.1 ACERCAMIENTO TEÓRICO DESDE ALGUNOS AUTORES INTERNACIONALES Y NACIONALES.....	25
2.2 Análisis de políticas públicas.....	47
2.3 Participación ciudadana y política pública.....	49
2.4 Decisionismo (positivismo) vs constructivismo (deliberación).....	53
2.5 proceso o fases de las políticas públicas.....	57
2.6 Marco legal de las políticas públicas en Colombia.....	62
2.7 Acercamiento al contexto del municipio de Puerto Berrio.....	67
3. CAPITULO 2 TIPOLOGIAS PARA EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN FUNCIÓN DEL CARÁCTER SOCIAL.....	68
3.1 La potenciación de capacidades individuales; acercamiento teórico desde Max Neef, Nussbaum y Senn sobre el estudio de las políticas públicas de carácter social	699
3.2 Enfoque desde la realidad social del ciudadano porteño.....	90
4. CAPITULO 3 INFLUENCIA SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	106
4.1 Interacción de los actores sociales y su transcendencia sobre la relación instituciones-ciudadanía	107
4.2 Escenarios de participación de los actores sociales comunitarios locales, basado en estudio de casos	112
4.3 Actores sociales y su intervención en la generación de políticas públicas sociales	130
5. Capítulo 4 “APROXIMACIÓN A UN CASO DE APLICACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN PUERTO BERRIO”.....	138
6. Conclusiones.....	143
REFERENCIAS.....	151

Resumen

Las políticas públicas dan cuenta del accionar del Estado y tienen un impacto directo en la ciudadanía. Sin embargo en la sociedad colombiana se da una percepción de poca armonía entre las instituciones y los grupos ciudadanos para adelantar su gestión a partir de sus distintas fases de ejecución. Por consiguiente, a través del presente ejercicio investigativo se busca la comprensión teórica de esta categoría de análisis a la luz de bibliografía especializada; sumado a ello se estudia el concepto de bienestar social y su injerencia en la adopción de políticas públicas, del mismo modo se contrasta esta teoría con testimonios de actores institucionales y comunitarios del municipio de Puerto Berrio además de un acercamiento por medio de un estudio de caso.

En términos metodológicos, se utiliza la investigación cualitativa conociendo desde autores científicos y actores locales aspectos que puedan dar luces a los interrogantes que se plantean, en un primer momento se busca información en bibliografía especializada teniendo en cuenta las distintas categorías de análisis y a través del enfoque hermenéutico, posteriormente se acude a los actores por medio de la entrevista para afirmar conceptos y teorías lo cual da como resultado un ejercicio investigativo que da cuenta tanto desde bibliografía como desde la testimonios específicos la situación del municipio de Puerto Berrio en cuanto la gestación, ejecución y evaluación de políticas públicas de carácter social desde los ejercicios de participación ciudadana. Este ejercicio representa importancia para la academia, pues aunque existen muchos estudios sobre la categoría de políticas públicas se trata de un acercamiento a un contexto específico que permite comprender los pensamientos y dinámicas existentes en la ciudadanía para la no apropiación de mecanismos de participación ciudadana, así como la falta de comunicación entre instituciones del Estado y la ciudadanía en su conjunto, este ejercicio investigativo ayuda a comprender los mecanismos que deben utilizar las partes – instituciones de gobierno y grupos comunitarios– para adelantar políticas públicas de carácter social inclusivas que trasciendan los modelos tradicionales de gestión que se han adelantado a lo largo de los últimos años.

Palabras claves: Políticas públicas, bienestar social, actores sociales, participación ciudadana

Summary

Policies show the actions of the State and have a direct impact on citizens. However, in Colombian society there is a perception of little harmony between institutions and citizen groups to advance their management from their different phases of execution. Therefore, through the present investigative exercise, the theoretical understanding of this category of analysis is sought in the light of specialized literature; In addition to this, the concept of social welfare and its interference in the adoption of public policies is studied, in the same way this theory is contrasted with testimonies of institutional and community actors from the municipality of Puerto Berrio as well as an approach through a case study.

In methodological terms, qualitative research is used, knowing from scientific authors and local actors aspects that can shed light on the questions that arise. At first, information is sought in specialized bibliography taking into account the different categories of analysis and through the hermeneutic, then the actors are interviewed to affirm concepts and theories, which results in an investigative exercise that accounts both from the bibliography and from the specific testimonies of the situation of the municipality of Puerto Berrio regarding gestation, execution and evaluation of public policies of a social nature from citizen participation exercises. This exercise represents importance for the academy, because although there are many studies on the category of public policies, it is an approach to a specific context that allows to understand the thoughts and dynamics existing in the citizenship for the non appropriation of citizen participation mechanisms, as well as the lack of communication between State institutions and the citizenry as a whole, this investigative exercise helps to understand the mechanisms that must be used by the parties -institutions of government and community groups- to advance inclusive public policies that transcend traditional models of management that have been advanced over the past years.

Keywords: Policies, social welfare, social actors, citizen participation

1. INTRODUCCION

Las políticas públicas y su influencia en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, ha sido una herramienta histórica del Estado para adelantar sus acciones en búsqueda de visibilizar en sus poblaciones las gestiones que permitan legitimar su gobierno ante la ciudadanía y dar así solución a los aspectos que requieren mayor atención para la vida de sus habitantes; de esta manera, surgen algunos interrogantes acerca de la concepción tradicional que tienen las instituciones democráticamente constituidas acerca de la adopción del modo de operación conducente a la gestación de políticas públicas. Como se mencionará a partir del análisis de diversos autores a lo largo del presente ejercicio investigativo; los paradigmas han evolucionado y buscan en la contemporaneidad la adopción de mecanismos participativos que atiendan a la argumentación y la inclusión de los distintos grupos poblacionales dentro de estos procesos. De acuerdo con Salazar (2015)

Entender las políticas públicas conlleva un ejercicio de reflexión crítica sobre la naturaleza de las relaciones Estado – sociedad y el sentido de lo público. Y es que lo público nos compete a todos (al público), se refiere al uso de recursos provenientes de los ciudadanos (públicos) y a decisiones de gobierno que a todos nos afectan (publicas), por ello requerimos ciudadanos bien informados capaces de impulsar políticas verdaderamente públicas. Así, la necesidad de precisión conceptual –y el correspondiente uso práctico– de las políticas públicas debe entenderse más allá del prurito lingüístico, como un elemento indispensable de conocimiento para ciudadanos que desean participar de sociedades democráticas consolidadas. (p. 18)

Teniendo en cuenta el postulado anterior, la relación entre lo público y lo privado en las sociedades democráticas es trascendental por lo que da fuerza al interés de la presente investigación que radica en estudiar la concepción de actores gubernamentales y locales para la gestación, ejecución y evaluación de políticas públicas, en este sentido es importante estudiar desde qué paradigmas o modelos se han hecho y si por tanto se requiere pensar –desde la administración local– en nuevos paradigmas que tengan en cuenta la deliberación argumentativa como herramienta transversal para la gestión de políticas públicas incluyentes y democráticas.

Según datos de la registraduría general de la nación, el municipio de Puerto Berrío tuvo para las elecciones presidenciales del año 2014 tan solo una participación del 28,99% de su potencial electoral, mientras que para otro mecanismo de participación ciudadana

como el plebiscito, utilizado para definir el futuro del acuerdo de La Habana en el país por medio de su legitimación en las urnas solo acudió el 26,48% de la población apta para votar. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016, P.1). Teniendo en cuenta estos datos, se puede evidenciar la poca participación de la ciudadanía municipal en los distintos mecanismos de participación ciudadana, por lo que es importante cuestionarse sobre la injerencia de los actores sociales en la generación de políticas públicas y la poca participación política de los ciudadanos Puerto Berrio en dichos mecanismos emanados desde la constitución política de 1991, esta situación sirve de hipótesis para poder pensar en que si pasa esto con el voto, entonces pasa lo mismo con otros mecanismos de participación ciudadana emanados desde la constitución nacional de Colombia y por ende con la conformación de grupos de participación ciudadana y su injerencia en la gestación de políticas públicas.

Según lo analizado hasta el momento, se hace importante mencionar que a través de este estudio académico se busca el estudio de las lógicas de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas en Puerto Berrio, pues se evidencia apatía por parte de la ciudadanía frente al uso de los mecanismos de participación entregados por la constitución nacional de 1991. Es preciso cuestionarse sobre la incidencia y por el contenido de la cultura del municipio y sus habitantes en dirección de la participación donde tal vez no se les brindan los espacios suficientes para llevar a cabo dicha situación, en este sentido será importante estudiar este tema a partir de algunas experiencias insertas en la ciudadanía e instituciones públicas, dando respuesta a estos interrogantes integrados a la particularidad del municipio.

Es significativo reconocer que los gobiernos tienen diversas formas de integrar a los actores en la construcción de sus políticas públicas, sin embargo la situación del municipio en cuanto a los ejercicios de participación ciudadana por ejemplo en los procesos electorales hacen entrever la necesidad de apoyar a la población en cuanto al empoderamiento de sus bases democráticas; sumado a esto el caso de municipios como Medellín y la implementación de los presupuestos participativos logrados por medio de estrategias como: “La Ruta de Medellín” permitió que las comunidades dieran ideas para el plan de desarrollo, esta situación lleva a pensar en la necesidad de estudio de esta problemática

con el objetivo de que los gobiernos locales puedan en un futuro integrar a los actores locales en la formulación y ejecución de políticas públicas que tengan un impacto en su bienestar y del mismo modo legitimar sus acciones de gobierno ante sus electores quienes de una u otra manera los han llevado al lugar en el cual se encuentran en el momento.

Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) plantean en su estudio la concepción negativa hacia la política por parte de la ciudadanía; al respecto manifestaban;

La política se concebía como una actividad en la que predominaban los intereses mezquinos de sus protagonistas, y en algunos casos extremos a la presencia extendida de prácticas corruptas. Es por ello que no resulta extraño que el término política fuera utilizado muchas veces en el lenguaje ordinario con una intensión peyorativa. (p. 56)

La concepción tradicional de algunos ciudadanos con respecto al termino política en Colombia radica en la impresión que han dejado muchos mandatarios y autoridades locales a lo largo de los años, la situación económica del país y el hecho de que los actos de corrupción queden en la mayoría de los casos en la impunidad hace que la ciudadanía interprete negativamente este concepto y los lleve a acudir a las urnas por recibir un incentivo económico, desentendiéndose del valor de la democracia y su participación integral en el proceso de construcción de ciudadanía y valores democráticos.

Por consiguiente se hace reflexión frente a los modelos de formulación de políticas públicas, tanto los decisionistas como los participativos en contextos locales, pues teniendo en cuenta la situación de indicadores sociales mencionados en párrafos anteriores con respecto a su participación en la votación y los índices de pobreza en el municipio de Puerto Berrio indican que no poseen incorporado entre sus hábitos la participación y construcción de políticas públicas desde el acompañamiento a las instituciones estatales, por lo que se debe indagar las razones históricas que llevan a que la ciudadanía y los actores sociales no participen en la generación de las mismas, las cuales pueden llegar a tener un impacto en su bienestar.

Estudiar estas categorías de análisis a la luz de los modelos de toma de decisión en cuanto a si han sido positivistas, tecnocráticos o decisionistas y puedan transformarse en constructivistas; entra a colación el análisis desde autores que proponen la necesidad

que en las democracias se implemente la participación activa de los actores sociales para el logro de resultados efectivos que se vean reflejados en la calidad de vida de la ciudadanía, de acuerdo con Parsons (2007)

Por lo tanto, las ciencias sociales y otros campos de estudio orientados a las políticas públicas deben formar una nueva relación con la sociedad y el gobierno a fin de que las políticas públicas no sean vistas tanto como “resultados” e “impactos” y más como participación y comunicación, asimismo para que los ciudadanos no sean vistos como “consumidores” sino como “entes que influyen” en los valores y las instituciones, como “coproductores” y no meros puntos al final del proceso de “implementación y resultados” (p. 629)

A partir de lo anterior puede comprenderse de mayor forma la raíz del presente ejercicio de investigación, el cual propende por el estudio de lo que se ha hecho en el plano internacional, nacional y local para trascender los paradigmas tradicionales tecnicistas en cuanto al abordaje de las políticas públicas, para Parsons (2007) la ciudadanía debe dejar de ser vista como simple objeto sobre el cual se realiza una intervención basada en resultados o componentes que sean objeto de cambio o mejoramiento, en su defecto los grupos ciudadanos deben comenzar a ser parte activa de los programas y proyectos que se ejecuten desde las instituciones gubernamentales, trascender ese papel pasivo al que históricamente ha sido relegada para comenzar a intervenir con argumentos firmes en la transformación del tejido social.

Retomando a Parsons (2007), manifiesta que “aquellos que sienten que el sistema político no puede hacer nada por ellos también elaboran juicios acerca de si la participación vale la pena en vista de los impactos probables” (p. 616), el anterior postulado explica un poco la cuestión acerca del adormecimiento de la ciudadanía para hacerse partícipe de las dinámicas políticas de su población, las malas actuaciones de anteriores administraciones en todos los niveles –nacional, regional y local– conducen a que se presente esta problemática pues se entra en una fase de indiferencia generalizada que lleva a pensar que a pesar de que se ejecuten actuaciones para influir en el mejoramiento de las acciones gubernamentales las personas optan por no hacerlo al no ver resultados prósperos en sus intervenciones.

Otra situación que entra a colación para la ejecución de este ejercicio investigativo es la poca claridad conceptual que tienen las administraciones con el tema de políticas

públicas, además del hecho que estas no cumplen con un criterio primordial relacionado con su mantenimiento en el tiempo, la ejecución de proyectos y programas en la mayoría de los casos son ejecutados en un periodo determinado de gobierno y atendiendo a intereses propios de su tiempo en el poder, lo cual hace que los nuevos gobernantes no continúen con estos procesos porque simplemente no atienden a sus intereses políticos, al respecto Cuervo (2015) manifiesta

Bajo este panorama, puede decirse que en Colombia la precariedad y, en la mayoría de casos, ausencia de procesos de políticas públicas explica en buena parte la ineficacia e ineffectividad del Estado frente a la mayoría de problemas sociales que ingresan en la agenda pública. (p. 26)

Entender la manera en la cual se desarrollan las políticas públicas en el país es uno de los pilares que fundamenta el presente ejercicio investigativo, como se menciona en el párrafo anterior, esta temática no ha sido tomada en su verdadera plenitud por los gobernantes y pocos programas implementados desde los gobiernos han podido mantenerse en el tiempo, es el caso por ejemplo del programa “familias en acción” el cual ha podido mantenerse en el tiempo dados los costes políticos que traería para el mandatario futuro la eliminación de este esquema de subsidios. Por lo anterior es preponderante analizar este tema a la luz de un contexto local como lo es el municipio de Puerto Berrio, comprendiendo de una u otra forma el modus operandi de los gobiernos y la ciudadanía como tal para afrontar dichos procesos.

En los últimos años ha sido creciente el interés por el “giro argumentativo” del análisis de políticas públicas que emerge como respuesta a las limitaciones epistemológicas del “neopositivismo” o empiricismo y como alternativa frente al proceso de decisión tecnocrático y lineal que de él se deriva. Así, el giro argumentativo ofrece un modelo de comunicación dialéctica de la toma de decisiones políticas y la sustenta en una lógica informal de la razón práctica, como una alternativa a la lógica formal del neopositivismo. (Cano 2015, p. 165)

Teniendo en cuenta lo anterior, surge dentro de la presente investigación la idea de estudiar la forma en la cual el Estado colombiano y sus instituciones han tratado de desarrollar sus diferentes programas en aras de direccionar sus acciones en búsqueda de solucionar las problemáticas de sus distintas comunidades, será menester la comprensión de su accionar a lo largo de los últimos años, entendiendo si se han ejecutado por medio de paradigmas neopositivistas o si por el contrario han dado la posibilidad de brindar ese giro argumentativo del que habla Cano (2015) en cuanto la posibilidad de brindarle a la

ciudadanía la posibilidad de participar por medio de la actuación deliberativa en la construcción de políticas públicas incluyentes.

Es importante mencionar que todos los aspectos señalados anteriormente hacen entrever la necesidad de realizar en el municipio de Puerto Berrio un estudio que permita conocer de qué forma se ha dado la inclusión de la población en la gestación, desarrollo y evaluación de políticas públicas; del mismo modo los datos estadísticos que evidencian la poca participación de la ciudadanía en algunos mecanismos de participación ciudadana puede dar luces para estudiar este aspecto que por consiguiente traería grandes enseñanzas desde la academia para en el futuro pensar en el fortalecimiento de estos procesos.

Cabe destacar también que el municipio de Puerto Berrio no ha sido ajeno a la concepción que tiene el Estado colombiano con respecto al proceso que debe desarrollarse para la construcción de políticas públicas, el papel pasivo de la sociedad en estos procesos se hace innegable por lo que se hace importante para el presente ejercicio el poder realizar un estudio de caracterización que conduzca a comprender desde un contexto local la forma en la que se ha presentado esta situación y de esta forma aportar desde lo académico a la construcción futura de una gobernabilidad democrática e incluyente.

Es evidente que de parte de las distintas administraciones municipales –en especial las desarrolladas desde el año 1991 en adelante– no se ha contado con mecanismos claros que permitan integrar a la población y sus distintos grupos de organización comunitaria para su participación activa en la generación de políticas públicas, esta situación conlleva a conocer de las voces de la ciudadanía qué tipo de esfuerzos se han realizado en este sentido y qué retos conlleva tanto para futuros gobernantes como para la población en general que también debe actuar proactivamente para la generación de cambios en este sentido.

Teniendo en cuenta lo mencionado en párrafos anteriores se plantea la siguiente pregunta que orienta la investigación; ¿Cómo ha aportado la participación ciudadana a la construcción de políticas públicas que apuntan al bienestar social en el municipio de Puerto Berrio entre los años 1991 y 2017?

Adicional a lo anterior, se formula dentro de este ejercicio de investigación como objetivo central; analizar cómo la participación ciudadana ha aportado en la construcción de políticas públicas relacionadas con el bienestar social en el municipio de Puerto Berrio a partir del año de 1991 hasta el 2017, se establecen estos límites temporales dado que en este año nace la constitución política de Colombia y se extiende hasta el año en el que se ejecuta el estudio; del mismo modo como objetivos específicos se tiene en primera instancia identificar elementos conceptuales en relación a la categoría de políticas públicas contenidos en la literatura especializada; esto con el ánimo de delimitar por medio del estudio de autores tanto nacionales como internacionales las concepciones terminológicas de las políticas públicas; en segundo lugar se buscó describir la categoría de bienestar social y su relación con los procesos de organización social, para ellos se analiza a autores que hacen crítica a paradigmas dominantes relacionados con la medición de la calidad de vida a través del capital y prestan especial prelación al desarrollo y capacidades humanas; posteriormente se trata de examinar y analizar la categoría de políticas públicas desde algunos ejercicios de participación ciudadana en el municipio de Puerto Berrio, para triangular la información teórica con los testimonios de actores técnicos y comunitarios del municipio de Puerto Berrio; finalmente se requiere analizar por medio de un acercamiento a un estudio de caso, la participación ciudadana en la generación de políticas públicas asociadas al bienestar social en el municipio de Puerto Berrio, a través de este último objetivo se buscó adentrarse en un caso específico de participación comunitaria en el municipio que diera cuenta de los procesos que llevan a cabo los grupos comunitarios para el mejoramiento de su calidad de vida y el trabajo mancomunado con las instituciones de gobierno.

A manera de antecedentes que preceden al presente ejercicio investigativo se presentan algunas publicaciones que han desarrollado el tema de las políticas públicas y la participación ciudadana; el estudio de las políticas públicas para el bienestar social, su implementación y desarrollo dentro del contexto latinoamericano y en particular el colombiano, reviste de una gran importancia para las poblaciones y comunidades presentes en el territorio dadas las difíciles condiciones que presenta la democracia para sus habitantes, la cual no permite el alcance de derechos fundamentales ni el disfrute de

un mínimo de calidad de vida que les ayude al alcance de mejores condiciones de desarrollo.

Así pues, en primera instancia se tuvo en cuenta el estudio realizado por Mejía (2012) “Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social”, por medio de este estudio la autora plantea la problematización existente dentro del contexto colombiano en cuanto la gestación, implementación y evaluación de las políticas públicas para el bienestar social, donde observa las dificultades presentes y los retos que deben asumirse en el país para un futuro desarrollo de las mismas, teniendo en cuenta el deber ser, la actualidad y los desafíos que tiene la sociedad colombiana en el sentido de apropiación teórica y normativa para su correcto disfrute e implementación participativa.

En este sentido, se hace importante este estudio en la medida de que permite el análisis de distintas categorías presentes en el país teniendo en cuenta la Constitución política de 1991 y la promulgación de la universalización de los derechos ciudadanos y la garantía del Estado social de derecho a los ciudadanos que hacen parte de este “pacto” conocido como la nación colombiana y su aplicación al contexto del municipio de Puerto Berrio que no se encuentra muy alejado de la realidad de la gran mayoría de territorios y comunidades de la provincia colombiana, víctimas de la ausencia institucional del Estado y de la falta de gestión para la implementación de políticas públicas que vayan en búsqueda del bienestar general comunitario y no solo el de unos pocos habitantes.

Continuando en esta misma línea, también se incluye el estudio de Álvarez (2015) “Políticas públicas sociales: reflexiones desde las teorías y la historia del bienestar social” de José Roberto Múnera mediante el cual trata de problematizar el uso que históricamente se le ha dado a la implementación de las políticas públicas para el bienestar social desde el contexto colombiano –especialmente en la ciudad de Medellín– analizando un caso específico de intervención social en que se tiene como foco de atención principal la atención a la población en situación de calle del municipio a principios del siglo XX y de cómo esta implementación permitió o no el mejoramiento de las condiciones de esta población.

Por otra parte, también se citan estudios internacionales como el realizado por Lahera (2004) y su documento: “Política y políticas públicas”, mediante este escrito sugiere la necesidad de que los distintos grupos pertenecientes a la sociedad contemporánea se hagan partícipes en la formulación y creación de políticas públicas, que deben incluir tanto a los actores gubernamentales y sus simpatizantes como también en igual medida a sus opositores con el objetivo de que por medio de la participación y el consenso se pueda dar prioridad al desarrollo de los aspectos más trascendentales que atañen o afectan a las comunidades pertenecientes al territorio como un conjunto.

De la misma forma, fue importante el aporte de Gómez, Torres y Alvarado (2008); pertenecientes al Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales (CINDE), las cuales realizaron un estudio denominado “Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia” aunque se trata de un estudio que involucra solo a la población juvenil y sus retos dentro de la participación ciudadana y política de la nación, en este escrito se pueden retomar aspectos muy importantes relacionados con la directa correspondencia existente entre participación ciudadana y política como una correlación que debe tenerse en cuenta en todos los escenarios de la vida pública y los actores que hacen parte de la escena política representada por los distintos grupos que pueden hacerse partícipes de las decisiones del país, con el objetivo de conocer desde la teoría los aspectos relevantes tendientes a la definición de lineamientos que permitan la participación activa de la sociedad en la generación de nuevas políticas públicas cada vez más inclusivas.

Por su parte, la memoria metodológica de esta investigación tuvo como propósito estudiar los componentes teóricos y vivenciales sobre la participación democrática en la construcción de políticas públicas en el Municipio de Puerto Berrio. Del mismo modo, este ejercicio tiene antecedentes de indiferencia por parte de los habitantes de este municipio. Por lo anterior, se ha elegido el tipo de investigación cualitativa para poder acercarse a lo que las personas piensan sobre las políticas públicas y la participación democrática.

De acuerdo con lo anterior, por medio de la investigación cualitativa se trata de aprehender la realidad a partir de las experiencias de los sujetos que aportan para la construcción de conocimiento y dar respuesta a interrogantes que se pueden desentrañar por medio de la triangulación entre teoría brindada por expertos y testimonios contextualizados que nacen desde el empirismo local, de esta forma lo plantea Galeano (2002)

En las propuestas de investigación cualitativa el conocimiento es un producto social, una creación compartida y su proceso de producción está atravesado e influido por los valores de los sujetos que lo construyen. Por lo tanto la inmersión intersubjetiva en la realidad que se quiere conocer es la condición a través de la cual se logra comprender su lógica interna y su especificidad. La investigación cualitativa rescata la importancia de la subjetividad y ella es la garante y el vehículo a través del cual se logra el conocimiento de la realidad humana. (p.27)

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante mencionar que este estudio buscó un acercamiento tanto desde el componente teórico de especialistas en el tema de políticas públicas como desde actores técnicos y comunitarios del municipio de Puerto Berrio. Con el objetivo de entender en primera instancia desde la generalidad teórica propia de la academia como desde su contextualización en el ambiente local para comprender de qué forma se desarrolla esta situación en el municipio a través del análisis del discurso de los participantes que ayuden a dar luces para el desenvolvimiento de los diferentes objetivos planteados. Además de que a partir de los hallazgos se pueda pensar hasta qué punto se podría a futuro estudiar la inclusión de paradigmas de gestión de políticas públicas que den lugar a la participación de la ciudadanía.

No puede dejarse de lado que el presente ejercicio investigativo estará basado en las teorías del bienestar en las que sus postulados buscan básicamente alimentar la percepción clásica del Estado de bienestar y con ello busca a través de sus instituciones lograr en los seres humanos un nivel de calidad de vida que trascienda el aspecto económico y tratando de lograr que estos puedan potenciar sus capacidades mentales logrando así una armonía que le permita alcanzar la felicidad, al respecto (De pedro, 2001) hace un acercamiento a dichas teorías.

No puede tratarse el bienestar sin atender a conceptos tan afines como los de felicidad, bien, interés, virtud, satisfacción o placer. En Filosofía hay dos grandes líneas que ordenan estos elementos dentro de la jerarquía moral del ser humano de forma claramente

excluyente. La aristotélica y la utilitarista-hedonista. Ambas comparten la misma meta: llegar a la felicidad, pero difieren en su concepción de la misma y en los medios empleados para obtenerla. En la primera el bienestar es concebido como el conjunto de condiciones materiales que permiten a cada persona llevar una vida tranquila, y desempeña el papel de medio para alcanzar la felicidad, que se identifica con la vida contemplativa -la más elevada actividad que el hombre puede desarrollar. En la segunda, en cambio, el bienestar se identifica con el placer y con la felicidad, con lo que pasa a ocupar el lugar del fin y deja de ser considerado un medio. (De pedro, 2001, Pág. 3).

Retomando el aporte anterior, debe manifestarse que el concepto de bienestar dentro de la investigación cobra una gran relevancia, en la medida que se enfoca en entender cómo este término aporta a la elaboración de políticas públicas que beneficien a la ciudadanía para alcanzar la felicidad y el disfrute de la vida por medio de la armonización de sus condiciones, de esta manera, entender el concepto de bienestar desde la postura aristotélica permitirá comprender la forma en que las personas luchan día a día por alcanzar la prosperidad propiciando los instrumentos necesarios para que esta situación pueda lograrse de forma efectiva.

El enfoque metodológico presentó alcances hermenéuticos, estuvo dirigido primordialmente al análisis de la información recaudada, como se mencionó en párrafos anteriores. La confluencia de actores técnicos y sociales, así como de expertos en el tema de políticas públicas permite realizar un análisis de saberes que ayudó comprender de mayor forma los fenómenos abordados. En este sentido el enfoque hermenéutico da la posibilidad al investigador de analizar de forma objetiva esta información para producir conocimiento académico, en este sentido Galeano (2002) plantea

En la investigación cualitativa el enfoque hermenéutico hace explícita y directa la interpretación como proceso que acompaña de principio a fin el trabajo investigativo: La investigación es interpretación de textos, de material literario o del significado de la acción humana. P.49

De acuerdo con el aporte anterior, se vislumbran los objetivos que persigue el enfoque hermenéutico en el cual convergen los pilares fundamentales para entender la presente investigación. La interpretación de textos como el camino conducente a comprender el trasfondo histórico desde el plano internacional y nacional en cuanto al entendimiento del concepto de políticas públicas. Comprender este significado y todo lo que de él se desprende es fundamental, así como lograr una comunicación entre los autores con el objetivo de realizar amarres conceptuales que coadyuven al logro de los objetivos

propuestos. Sumado a este aspecto se encuentra el hecho de estudiar a través del testimonio de actores comunitarios del ámbito local la manera en la cual se han logrado gestar procesos de participación ciudadana en el municipio, si los gobiernos locales han establecido puentes de comunicación adecuados y si la comunidad ha respondido de manera positiva a estos llamados. Galeano (2002) manifiesta

En la investigación tradicional esta labor hermenéutica de interpretar hace parte de los momentos culminantes del proceso investigativo, generalmente presentado en los capítulos finales como interpretación o discusión de los resultados, siendo el momento donde el investigador se pregunta qué significan en realidad los resultados obtenidos. (p.49)

Aunque Galeano (2002) plantea que la hermenéutica se da sobre todo en el capítulo final de conclusiones y consideraciones finales, es prudente afirmar que en el presente estudio se encuentra anclada a las distintas fases del proceso. Buscó establecer amarres conceptuales teóricos y testimoniales como el eje que movilizó la consecución de información valiosa y relevante para dilucidar los objetivos investigativos. No obstante al finalizar el texto se pondrá a consideración académica los hallazgos y retos que quedan hacia el futuro para comprender la problemática tanto desde el contexto local así como contribuyendo a las ya nutridas investigaciones realizadas por los académicos nacionales.

Es momento de mencionar las diferentes técnicas y herramientas que fueron utilizadas para la generación y análisis de la información. Estas son parte fundamental dentro del proceso, puesto que son el aliciente que permiten el análisis de los datos y de esta forma ir dando respuesta a los objetivos planteados; en este sentido Galeano (2004) manifiesta

Un análisis de los contextos de los actores puede orientar la decisión sobre la pertinencia de utilizar métodos intrusivos, técnicas grupales o individuales, los propósitos de la investigación, el sentido de las preguntas que se formula el investigador y las dimensiones de la situación que estudia, plantean la necesidad de combinar técnicas como encuesta o cuestionario con entrevista o revisión documental. (p.46)

Al inicio de este proceso, se pensó básicamente en tres técnicas para la generación de información; la entrevista individual y grupal unidas a la revisión documental. Sin embargo fue difícil para el investigador lograr la reunión de varios actores en un mismo espacio, dada la complejidad en cuanto a la confluencia de tiempos por lo que se

optó por la realización de entrevistas individuales grabadas que luego serían analizadas en su conjunto. Por su parte la revisión documental de textos permite la construcción de conocimiento y faculta fuerza teórica al estudio. Una técnica adicional utilizada es el estudio de caso de un proceso específico realizado en una comunidad en cuanto a la gestación e implementación de un proceso que desencadenó en una política pública, esta también se puede incluir en este escrito y ayudó a comprender el camino por el que debe pasar un grupo o comunidad para ser tenido en cuenta dentro de un programa institucional local.

Adicional a lo anterior debe especificarse que la entrevista fue fundamental para el desarrollo de esta investigación, Según Campoy y Gómez (2009) la entrevista “es considerada como una interacción entre dos personas, planificada y que obedece a un objetivo, en la que el entrevistado da su opinión sobre un asunto y el entrevistador recoge e interpreta esa visión particular”.(p.16), de esta forma, la entrevista permitió al presente estudio comprender desde la visión y experiencia de los participantes la forma en la cual se han dado los procesos de participación comunitaria y las concepciones existentes en ellos con respecto al significado de políticas públicas desde su componente teórico.

En cuanto a las técnicas de registro de información se utilizaron las fichas temáticas y de contenido como herramientas transversales que permiten la organización de la información tendiente al logro de resultados que coadyuvan al entendimiento de la situación a investigar.

Al respecto de las fichas temáticas y de contenido Galeano (2004) manifiesta que “son un instrumento que permite, de manera funcional y organizada, consignar información proveniente de libros, revistas, periódicos, videos, audiovisual y, en general, todo tipo de documentos escritos o grabado. Igualmente apoya el registro de entrevista, reuniones, observación directa” (p. 50).

Del mismo modo, continuando con los aportes de Galeano (2004) propone una serie de fases que debe atender el proceso de investigación para que se pueda lograr de forma efectiva. No obstante estas etapas no deben ser vistas de forma estricta o lineal sino por el contrario deben contar con una flexibilidad que le permita al investigador volver sobre

la marcha para retroalimentar o corregir alguna situación que el mismo proceso le haya llevado a ser objeto de análisis. De esta forma se describirán estas partes del proceso para comprender de mejor manera el camino ejecutado dentro del ejercicio investigativo.

En primera instancia se contó con una fase de exploración mediante la cual se realiza una exploración de los principales referentes teóricos que permitieran dar fuerza al planteamiento del problema y justificación que se tenían planteados. Del mismo modo se trata de hacer un mapeo inicial de actores técnicos y comunitarios que pudieran conducir al desarrollo de los distintos objetivos de investigación.

La segunda fase, de focalización llevó a la búsqueda de textos en bases de datos institucionales que permitieran entender de la mejor forma posible el concepto de políticas públicas, tanto desde autores internacionales como luego desentrañando a los del contexto nacional. Este acercamiento teórico guía y da bases a la investigación para que la misma se torne de manera científica y con argumentos fehacientes que le dieran fuerza. Del mismo modo se comienza con las entrevistas a los actores que hicieron parte de la labor investigativa y de esta forma hacer la respectiva triangulación de acuerdo con los hallazgos teóricos encontrados. El criterio utilizado para la elección de los participantes es que hubiesen tenido en su vida algún tipo de acercamiento con el tema de políticas públicas y participación ciudadana, para lo cual se acude a un funcionario institucional local que ayuda de gran manera para el encuentro con dichos personajes.

Finalmente, la tercera fase de Profundización, estuvo centrada en el análisis de la información para dar respuesta a los objetivos de la investigación. En este sentido se trata de categorizar la información para amarrarla y analizarla atendiendo a los preceptos de la investigación cualitativa. Con el objetivo de aportar al conocimiento de la ciencia política y en específico a la disciplina de las políticas públicas, dándose así un aporte académico para el entendimiento en cuanto al abordaje de un paradigma constructivista que permita en un futuro el abordaje desde las instituciones de gobierno de una nueva forma de concepción del proceso de políticas públicas.

2. CAPITULO 1 CONCEPTUALIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Antes de comenzar a realizar el acercamiento teórico al concepto de políticas públicas, es prudente iniciar con la delimitación occidental que se tiene del término política el cual se desprende en tres términos que ayudarán a comprender de una mejor forma la raíz de la presente investigación. En primera instancia y teniendo en cuenta a Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013).

La dimensión más amplia o estructural de la política es la que refiere al concepto de *polity*. Esta es la dimensión institucional de la política, entendida como el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político. (P. 57)

Puede afirmarse que el concepto *polity* es el más conocido en las comunidades de habla hispana, dado que engloba la concepción tradicional del término relacionado con la dinámica del acceso y mantenimiento del poder, además de las instituciones, su organización y funcionamiento para hacer valer dicha autoridad. Por su parte la segunda dimensión del concepto; *politics* explicada por los mismos autores, es la que podría ser asociada por el ciudadano del común en cuanto a su relación con la lucha, el conflicto y comportamiento de los distintos actores que en ella confluyen.

La *politics* se vincula estrechamente con fenómenos como la lucha por el poder; la estructura del conflicto político y social; el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), así como sus mapas cognitivos (valores e ideologías), intereses y preferencias; la movilización de recursos (políticos, económicos y simbólicos); y los procesos de negociación y cooperación que se ponen en marcha con el propósito de reproducir o alterar determinadas situaciones de poder. (P. 57)

Esta segunda acepción del término permite comprender esa faceta de la política en la cual confluyen actores, ideas, conflictos y formas de reclamar a instituciones o sistemas por situaciones conflictivas y que requieren de revisión. Del mismo modo las ideologías y formas de pensamiento de los diferentes sujetos, ya sean estos individuales o colectivos marcan una pauta para el entendimiento de los aspectos que deben ser asimilados para comprender la dinámica por la cual atraviesa el poder en toda su magnitud. Finalmente, viene la tercera dimensión, la cual es el centro del presente ejercicio investigativo, en este sentido Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) manifiestan

La tercera dimensión de la política es la que refiere a la *policy* (o *policies*). Esta es la dimensión de la política que se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno). (P. 57)

Finalmente viene la parte del término que evoca como tal a las acciones que realizan las instituciones gubernamentales para intervenir en las problemáticas de sus ciudadanos, las *policies* son la forma en la cual los gobiernos realizan sus proyecciones para mejorar la calidad de vida de sus electores, no obstante, la manera en la cuales han ejecutado estas acciones ha evolucionado con el transcurso de los años; aspectos que se revisarán a lo largo del texto en cuanto se comience a analizar el discurso de distintos autores alrededor del mundo y por supuesto del contexto nacional colombiano.

Comenzar la discusión sobre el concepto de políticas públicas obliga a comprender que existen muchos vacíos teóricos, conceptuales y legales en el país para poder pensar en un consenso que lleve a académicos y personas del común a un discernimiento con respecto a este concepto, por lo anterior es prudente iniciar el debate con lo planteado por Cuervo (2015)

No existe una definición normativa sobre política pública en el ordenamiento jurídico colombiano, ni un acuerdo entre los académicos y operadores institucionales sobre el alcance y ámbito de aplicación de las políticas públicas. Esa indeterminación conceptual es el origen de muchos equívocos en que incurren distintos operadores institucionales y analistas asociados al discurso de las políticas públicas. (p. 19)

Partiendo del postulado anterior, es importante resaltar que el acercamiento teórico que se efectuará en las siguientes líneas tratará de dar respuesta al interrogante por el concepto de políticas públicas realizando un barrido conceptual que permita dar luces para su posterior entendimiento y enlace con el tema de la participación ciudadana y su influencia dentro del marco de sus distintas fases; de acuerdo con esta situación se proponen los siguientes aspectos a tratar¹



2.1 Acercamiento teórico desde algunos autores internacionales y nacionales

Las políticas públicas son uno de los campos más multidisciplinarios de las ciencias sociales. Sin embargo, tanta responsabilidad no es del todo gratuita, ya que esta misma característica que las enriquece, les causa un decisivo y peligroso reto, pues, a su vez, las políticas públicas confrontan, replantean y reexaminan todas y cada una de las demás áreas del saber, convirtiéndose así en incómodo reto para ellas. (Cuervo, 2015, p. 16)

Las políticas públicas como concepto de estudio se encuentran en una gran complejidad para llegar a un consenso teórico, la multiplicidad de disciplinas que pueden entrar a colación para su aproximación hacen que deba entenderse la necesidad de incluir múltiples miradas para su abordaje; en este sentido se hará un recorrido por diferentes autores para delimitar su significación teórica.

Para Smith y Larimer (2009), no se puede pensar en política pública como una disciplina única, dado que no cuenta con una pregunta investigativa definitoria que establezca su cuerpo teórico, tampoco tiene una constitución conceptual específica que conlleve a definirla de tal forma; de esta forma puede definirse a la política desde estos autores como un estado de ánimo en el que confluyen un grupo de organizaciones que trabajan armónicamente para el logro de un objetivo común.

Es prudente iniciar con esta discusión por medio del aporte de Franco (2012) quien hace una gran delimitación de este tema, iniciando por autores internacionales, hasta llegar a los del contexto latinoamericano como uno de los grandes influyentes del tema; Luis Fernando Aguilar, inicia así su conceptualización; “mientras la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público” (p.78), hacer la diferenciación entre la ciencia política, la administración pública y las políticas públicas es fundamental para comprender el alcance de este término, en este sentido se puede asimilar que se trata de la forma en la cual las instituciones gubernamentales ejecutan acciones específicas para mitigar problemáticas o impactar en la calidad de vida de sus respectivos ciudadanos que por medio de las urnas los eligen para esta tarea.

Continuando con la obra de Franco (2012), comienza hablando del que denomina como el padre de las políticas públicas; Harold Lasswell, guiado por sus postulados; su trabajo se centra en las investigaciones realizadas por uno de los más influyentes en el tema dentro del contexto latinoamericano Luis F. Aguilar Villanueva,

Lasswell propuso que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones. Consideraba que las ciencias sociales se encontraban fragmentadas y que la política demandaba de mayor integración para enfrentar con eficacia problemas públicos más complejos. (Franco, 2012, p. 79)

El importante aporte de Lasswell para pensar las políticas públicas permite comprender el valor de que las instituciones cuenten con herramientas técnicas que les permitan actuar con suficientes bases para la intervención en las problemáticas ciudadanas, también es importante considerar lo que para ese momento consideraba como la fragmentación de las ciencias sociales, en la contemporaneidad puede entenderse esta situación como una realidad que requiere de estudio para que pueda ser aplicado este postulado a la práctica y de esta forma las diferentes disciplinas puedan aportar con sus conocimientos a la construcción de un concepto más completo de políticas públicas, en este sentido la integración ciudadana, el consenso y la participación ciudadana son aspectos en los que podrían aportar de gran manera las ciencias sociales.

Posteriormente, Franco (2012) nombra a otros autores de la época, Herbert Simon y Charles Lindblom los cuales agrupa al igual que Lasswell en los años cincuenta, quienes aportaron a la disciplina la necesidad de que las instituciones contaran con herramientas técnicas que les permitieran la actuación en sociedades con múltiples problemas pero que al tiempo eran muy críticas de la situación y que además contaban con la particularidad de un mundo en conflicto, sin embargo más adelante en los años setenta y ochenta se comienza a dar un giro importante a la concepción de políticas públicas al empezarse a cuestionar la existencia del Estado de bienestar, dados sus grandes falencias para generar problemas de tipo fiscal y económico a los Estados, dada la gran sobreprotección e inversión en la ciudadanía, esta figura comienza así su decaimiento.

Continuando con el estudio del significado de políticas públicas desde los ejercicios de participación ciudadana, teniendo en cuenta las concepciones que a nivel mundial se han trabajado –sobre todo teniendo en cuenta el contexto europeo y su aplicación en el latinoamericano– se busca comprender la forma en la cual se ha concebido y su evolución teniendo como pilar o fundamento de estudio el hecho de comprender hasta qué punto es factible que en las formas de participación democrática puedan incorporarse ejercicios de formulación de políticas públicas incluyentes, en los que la voz de la ciudadanía sea tenida en cuenta y en el que se puede pasar de las relaciones tradicionales de tipo jerárquico y vertical para dar paso a nuevos procesos que permitan la inclusión de las comunidades a través de un lenguaje y una comunicación horizontal.

Es importante entender la manera cómo el contexto latinoamericano y los países que lo conforman –en su mayoría en vía de desarrollo– empiezan a entender la condición de implementar dentro de sus programas y proyectos de índole institucional y estatal la necesidad de comenzar con un proceso de empoderamiento de la ciudadanía con el objetivo de que esta pueda tomar las riendas en la construcción de futuras políticas públicas que puedan tener resultados satisfactorios para la calidad de vida de sus familias y demás miembros de sus comunidades, para lo cual se buscará triangular a través del análisis conceptual los conceptos de expertos con los testimonios de actores sociales y comunitarios con la premisa fundamental de entender la forma en que históricamente se han gestado políticas públicas desde los escenarios de participación ciudadana.

Es significativo analizar la noción que tienen del concepto de políticas públicas que hacen autores pioneros como Müller (1998) quien a través de sus aportes manifiesta que el nacimiento de esta disciplina es novedosa con relación a la ciencia política y que se asocia a los países de habla anglosajona –Estados Unidos y Gran Bretaña– en los años cincuenta, es importante también mencionar en este sentido que estas teorías se basaban en la noción del government que dentro de esta cultura parte del ideal de políticas correctamente encaminadas y que vayan en búsqueda de lograr sus objetivos propuestos y haciendo hincapié en la respuesta a las necesidades de los ciudadanos con la mayor efectividad posible.

No obstante, Müller también expone que en el resto de Europa ocurre otra situación diferente basados en autores como Hegel, Weber y Marx que dan especial prelación al tratamiento del concepto de Estado y su posibilidad de ser el moldeador de la sociedad; esta situación plantea un debate al interior de la disciplina y su conformación en los últimos cincuenta años respecto de estas dos corrientes tan separadas conceptualmente; con lo que se plantea desde este autor una discusión sobre la pertinencia de estas corrientes y su evolución conceptual.

Sin embargo, es el acercamiento de estas dos tradiciones tan diferentes lo que permite hoy hacerse la «buena pregunta» que oriente la investigación, la cual puede enunciarse de la siguiente manera: ¿En qué ha modificado la transformación de los modos de acción del Estado, durante los cincuenta últimos años, su puesto y su papel en las sociedades industrializadas occidentales? (Müeller, 1998, p. 100)

Considerando lo anterior, Müller comenta sobre la importancia de analizar históricamente la evolución del significado de políticas públicas de acuerdo con las transformaciones que ha experimentado el Estado a lo largo de los últimos años por cuenta de las necesidades mismas de la ciudadanía que cada vez ha visto más necesaria su participación en los diferentes procesos democráticos, es así como también menciona una serie de fases por las cuales ha transcurrido dicho proceso que sirven para asimilar dicha situación.

En consecuencia con lo anterior Müller (1998) explica dicha evolución conceptual a partir de tres fases de administración del Estado; la burocracia, la teoría de las organizaciones y el management público, de esta forma en primera instancia menciona desde Max Weber (citado por Müller); “Es una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines” (P. 101). Dentro de la democracia colombiana puede entenderse que esta concepción del Estado como el garante de la ejecución de las distintas herramientas que permitan el desarrollo de su territorio en un proceso jerárquico y en su mayor parte gerencial que no da muchas posibilidades a la integración de la ciudadanía, por su parte el segundo aspecto sí se acerca un poco a la conceptualización de políticas públicas que se busca dentro del presente texto por cuanto; “se asiste entonces a un verdadero florecimiento de investigaciones primero centradas en el estudio de pequeños grupos de personas trabajando, y después, ampliando su campo de investigación hacia organizaciones cada vez más grandes” (P. 102).

Mediante este aporte se entiende la necesidad que surge en las democracias de integrar y poner a conversar a distintos grupos para la construcción y ejecución de proyectos que puedan así trascender la idea de la administración burocrática, para este autor en este momento podría hablarse de la aparición como tal de las políticas públicas como proyección del Estado hacia la ciudadanía, por su parte el management público también actúa en este mismo camino proponiendo métodos que pueden hacer más sencillo el accionar del Estado dentro de sociedades complejas que requieren de una integración entre los sectores público y privado; en este sentido (Müller, 1998) manifiesta; “el análisis en términos de sistema es el modo de pensamiento de una sociedad compleja; el management público es el lenguaje del Estado en una sociedad compleja” (P.103), se busca a partir de este estudio entender las singularidades que podría presentar una administración y la respectiva ciudadanía por medio de la ejecución de programas incluyentes que tengan en cuenta a los distintos actores presentes en la sociedad, sin embargo este procesos debe contar en primera instancia con la motivación de las instituciones estatales y un papel mucho más propositivo por parte de los actores sociales ciudadanos.

Una vez abordados los argumentos más culminantes para el análisis de este texto, es momento de ocuparse de otros autores clásicos pioneros en el análisis del tema de políticas públicas, como es el caso de Meny & Thoenig (1992), quienes manifiestan entre otros aspectos que la esfera pública y estatal se encuentra inmiscuida de una u otra forma en todos los componentes de nuestra vida, permeándola e influyendo positiva o negativamente en su desarrollo, con lo cual el analisis de las politicas publicas se convierte en un tema transversal y de importantce desarrollo académico.

El estudio de las politicas publicas no es otra cosa que el estudio de la accion de las autoridades publicas en el seno de la sociedad. ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a traves de qué medios? (Meny & Thoenig, 1992, pág. 7)

Considerando lo antepuesto, se hace reflexión sobre el estudio de las políticas públicas como un aspecto inherente e ineludible dentro de las sociedades contemporáneas, así pues, debe entenderse que las sociedades deben propender por la comprensión de la acción del Estado por medio de sus distintos programas por lo que su participación no puede ni debe restringirse solo al momento de votar por uno u otro candidato sino por el

contrario, el papel de los actores sociales debe trascender estos límites y convertirse en un motor de movilización que permita entender, analizar y hacer seguimiento de dichas actuaciones, con el objetivo de que se realicen de la forma más transparente que se pueda y así beneficiar al mayor número de personas posible.

De manera semejante Meny & Thoenig (1992) manifiestan que existe entre politólogos y teóricos de las políticas públicas un consenso general sobre su definición, pudiendo llegar a la conclusión que se trata de programas en los cuales los gobiernos llevan a cabo sus acciones beneficiando a un grupo poblacional específico y en una disciplina o campo determinado, de igual manera estos autores presentan una serie de características con las que podría caracterizarse a las políticas públicas, las cuales desglosan de la siguiente forma.

En Meny & Thoenig (1992) se mencionan dentro de su obra algunas particularidades que permiten un mayor entendimiento del tema, en este sentido argumentan que las políticas públicas, en primera instancia esta permeadas por un contenido, es decir el producto u objetivo específico que se quiere lograr por medio de la implementación de dicho programa, en segunda instancia hablan de un programa, entendiéndose este aspecto como la medida en la cual las políticas públicas hacen parte de un proceso o deben estar amarradas conceptual y prácticamente a leyes u otros proyectos de mayor envergadura para que de esta forma no se conviertan en simples actividades aisladas que no cuentan con un ciclo que permitan hacerles un seguimiento serio y riguroso que conlleve a resultados verificables para la comunidad.

En esta misma línea de análisis, los autores manifiestan que las políticas públicas también deben contar con una orientación normativa que les permita dirigirse por el camino de la legalidad, esto teniendo en cuenta que no se puede dejar de lado la legislación, la cual permea la actuación dentro de un marco que brinde seguridad a la ciudadanía y los funcionarios encargados de su ejecución, de la misma forma cuenta con un factor de coerción que conduce a la institución estatal a realizar sus actuaciones investido de la autoridad que le brinda el haber llegado al poder por medio de la legitimidad brindada en las urnas por la misma población, como último aspecto mencionado por Meny &

Thoenig, (1992) para tener en cuenta es que debe contar con una competencia social, es decir que debe incluir a la población que será objeto de intervención y que en última instancia se verá beneficiada por el proyecto, de esta forma podrá medirse el impacto que alcanzará en la ciudadanía, de esta forma se pueden entender algunas particularidades que hace parte de la construcción de políticas públicas desde la óptica de los autores mencionados anteriormente.

Habiendo considerado las características que para Meny & Thoenig deben contener las políticas públicas, es importante también entender que desde sus postulados se centra especial atención en la acción que llevan a cabo los dirigentes o decisores gubernamentales para la generación de estos proyectos de intervención, en este sentido manifiestan que deben producir un impacto o cambio social; por lo que se puede entender que se encuentra muy afín con el tema que se viene trabajando a lo largo del presente texto, en el sentido de entender que se debe propender por lograr una transformación de la sociedad aunque con una participación constante de la ciudadanía.

Dentro de esta concepción, se resalta el que tiene una gran relación con los aportes de Eugenio Lahera, tratados en renglones anteriores, en sentido de que las políticas públicas representan al Estado en acción y que los gobiernos son instrumentos para su realización, en este sentido Meny & Thoenig (1992) manifiestan que; “Para un analista, toda política pública encubre una teoría del cambio social” (P.96). Es importante resaltar que el trabajo de estos autores está centrado en el análisis de las políticas públicas, por lo que su estudio se enfoca desde un estudio exterior de las mismas y no desde su gestación, sin embargo puede entenderse desde sus investigaciones que siempre buscan un cambio o impacto dentro de la sociedad con lo que se asemeja a las acepciones de Roth en la medida de que buscan modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática por la ciudadanía o comunidades en específico.

Por otra parte, los mismos autores tienen una teoría similar a la presentada por Lahera en cuanto a la definición de política pública, en este sentido Meny & Thoenig (1992), manifiestan al respecto que; “Política pública es el programa de acción de una autoridad pública” (P.9) se observa entonces a partir de esta definición que ambos autores tienen

la misma concepción de política pública, asociándola a la acción que ejecutan los gobiernos de manera legítima a través del poder que le ha entregado la ciudadanía de forma democrática, con lo que la idea de los autores son correspondientes y se encuentran interconectados entre sí.

“El arte de proponer buenas preguntas para verificar su pertinencia, confrontándolas con los hechos y con una explicación, caracteriza el enfoque de las políticas públicas. El enfoque en términos de políticas públicas puede definirse a la vez como un campo y como un método” (Meny & Thoenig, 1992, p. 9)

Otro rasgo distintivo de los autores trabajados hasta este momento, se encuentra en su interés por el favorecimiento de la discusión, el análisis y la identificación de los distintos factores asociados al tema de las políticas públicas, por consiguiente es fundamental comprender además que la concepción del término puede presentar diversos matices en cuanto se encuentra asociado a múltiples sectores que aportan a su discusión, idear las políticas públicas como un tema tácito sería un error, por cuanto en sí mismo representa tanto una acción como metodologías que permiten abstraer de la realidad diaria las necesidades de un grupo poblacional que requiere de una intervención para el mejoramiento de su calidad de vida.

Después de analizar algunos autores clásicos del concepto, es importante estudiarlo desde el contexto latinoamericano, en este sentido puede iniciarse con la definición de Lahera (2002), quien al respecto manifiesta que; “En el concepto tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p. 4) teniendo en cuenta este primer acercamiento teórico al concepto de políticas públicas, puede manifestarse que se trata de acciones que llevan a cabo los gobiernos y que de una u otra forma gozan de legitimidad por la decisión de la ciudadanía en las urnas de trasladar el poder de decisión a sus mandatarios con lo que dichas acciones pueden llegar a convertirse en las voz del pueblo, aunque su participación como tal pueda quedar en entredicho.

No obstante lo mencionado anteriormente por Lahera, da especial prelación al hecho de que en la actualidad se requiere dentro de las democracias del mundo la inclusión cada vez con más apremio de la sociedad en los procesos de generación de políticas públicas, aspecto que en la investigación entrelaza este concepto al de participación ciudadana como una necesidad de que puedan trabajarse de forma mancomunada para el fortalecimiento institucional del Estado y el fortalecimiento de grupos sociales comunitarios, de esta forma,

Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. (Lahera, 2002, pág. 4)

Teniendo en cuenta el aporte anterior, es sustancial manifestar que la gestación, desarrollo y ejecución de políticas públicas obedece a estilos propios de concepción por parte de los gobiernos, siendo así que dependiendo de la estrategia que deseen implementar dentro de su mandato se puede efectuar la manera en que pueden surgir dichas acciones, por lo tanto a partir de este estudio se reflexionará acerca de las implicaciones que pueden presentarse para la comunidad por el hecho de participar activamente de la implementación de políticas públicas, teniendo en cuenta que es quien conoce de primera mano sus necesidades más apremiantes y de la misma forma puede hacer un seguimiento riguroso de dichos procesos para que estos tengan resultados visibles dentro de la vida de sus integrantes con la cual se han desarrollado.

Permaneciendo con este análisis, retomaremos el estudio de Lahera, quien desglosa de manera muy explícita los retos que tienen las administraciones para la gestión de políticas públicas incluyentes, en este sentido manifiesta que;

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación. Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación (Lahera, 2002, p. 10).

Según lo antes descrito, el autor ilustra la necesidad latente de que en los distintos grupos de la sociedad, sea de tipo estatal, empresarial y social se comience a trabajar desde un

enfoque de políticas públicas, dado que a partir de este se pueden fortalecer los canales de comunicación individuales en búsqueda del mejoramiento de la calidad del producto como podría hablarse en el caso de las organizaciones privadas, y de los resultados en el bienestar de las personas como es el caso de las instituciones públicas, de esta forma se hace prudente el análisis de cómo algunos grupos sociales acceden a determinados espacios de participación ciudadana, hasta qué punto las administraciones locales estas propiciando dichos espacios, y de qué manera tales comunidades se apropian por voluntad propia de las distintas herramientas y esferas de participación que pudiesen surgir para la gestión de una mejor calidad de vida que redunde tan en ellos como en las comunidades a las cuales pertenecen.

Para continuar con los aportes de Lahera (2002) con relación al valor de dichas políticas, es importante observar que, “Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son los resultados de bienestar social” (P. 10), a partir de este postulado se puede entender que así como las empresas del ámbito privado tienen como objetivo que sus resultados se vean reflejados en el número de ventas y por tanto en dividendos positivos para sus ganancias, en el caso de las administraciones gubernamentales, la ejecución de políticas públicas deben tener como objetivo un impacto en la cohesión social de las personas que se refleje en el mejoramiento de sus condiciones de vida, siendo así que se estarían ejecutando los mandatos constitucionales y democráticos de inclusión y participación de la sociedad a través de las distintas instituciones públicas.

Como complemento a los aportes de Lahera (2002) es prudente traer a la discusión los aportes de Midgley & Livermore (2009) quienes manifiestan que las políticas públicas son necesarias para darle un norte a las instituciones estatales, dado que sin ellas ejecutarían su accionar sin tener un proceso claro y sin que pudiesen verse resultados reflejados en la calidad de vida de la ciudadanía, si los gerentes actúan de forma aislada para la consecución de sus objetivos de gestión no se daría una verdadera efectividad en el accionar de los gobiernos, en un mundo cambiante y cada vez más exigente, el entrelazamiento institucional constituye una herramienta ineludible para la armonización

de la sociedad; por lo tanto la ejecución de políticas públicas que den lugar a la participación podrían convertirse en una herramienta fundamental para el logro de este objetivo.

Continuando con el contexto latinoamericano, uno de los autores más destacados en tema de políticas públicas y mencionado ya en renglones anteriores, Aguilar (2009), presenta un concepto más que acorde a la discusión que se desarrolla en el presente texto

un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (p. 14)

Esta definición encierra prácticamente todos los actores que pueden llegar a hacer parte de la gestación de políticas públicas, es claro dentro del planteamiento de ese autor el hecho de que la ciudadanía debe trabajar de forma articulada con las autoridades estatales para el logro de consensos que se vean reflejados en actividades democráticas incluyentes. De esta forma entender el interés público como una característica ineludible en el desarrollo del concepto de políticas públicas es una constante en la mayoría de autores estudiados hasta el momento, situación que lleva a pensar en la urgencia que tienen los gobiernos latinoamericanos de comenzar a incluir en sus agendas estos nuevos componentes de gestión para futuras proyecciones de programas.

Habiendo considerado los significativos aportes de Lahera (2002) es momento de analizar el tema desde un autor nacional con grandes aportes para la temática como lo es André Noel Roth, y su acercamiento y análisis del tema de las políticas públicas, sus contribuciones acerca de la importancia que tiene para su construcción la integración de distintos actores, lo convierte en un autor de vital importancia para el presente ejercicio de investigación, es así como manifiesta que;

El análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de

implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores. (Roth, 2002, p.134)

Como se puede evidenciar, el autor da fuerza a partir de su obra a la identificación de los actores que deben estar presentes en las diferentes fases de construcción de las políticas públicas, siendo así que puede convertirse en una oportunidad para las instituciones públicas el poder integrar a sus acciones a la ciudadanía en este proceso, con el objetivo de que a partir de sus saberes y conocimiento de su propio contexto, necesidades, fortalezas y visión de futuro puedan alcanzarse de manera más plausible metas que puedan beneficiar al mayor número de personas posible, de la misma forma, las instituciones estatales en compañía de sus respectivos profesionales podrán de una u otra forma legitimar su accionar al realizar su trabajo acompañados por la ciudadanía.

No obstante la defensa que el autor hace de la integración de la ciudadanía en los distintos procesos de generación de políticas públicas, también deja claro que para el Estado, especialmente en la región latinoamericana ha sido complicado penetrar las esferas sociales y comunitarias, con lo que se ha hecho un poco más difícil el poder interactuar con estas en los diferentes procesos democráticos que deberían ejecutarse de la mano de la ciudadanía, es así como manifiesta que; “La incapacidad del “Estado” tanto para implementarse realmente como para ejecutar eficazmente sus políticas contribuye todavía más a su ilegitimidad y a situarse como exterior –o mejor como intruso– a la sociedad que pretende regular” (Roth, 2002, p. 23).

Según Roth, los países de América Latina han sido muy receptivos ante la idea de Estado formulada desde Occidente, sin embargo se han combinado en este proceso factores externos e internos que han impedido que pueda implementarse de forma óptima, es así como por ejemplo se nota que los gobiernos en nombre del Estado no han podido tener una conexión práctica con la ciudadanía, la cual no ve con muy buenos ojos las actuaciones institucionales aspecto que influye de manera negativa en la generación de verdaderos espacios de participación de la ciudadanía que posibiliten el trabajo mancomunado entre los diferentes organismos de la sociedad.

En este sentido, el autor presenta una definición de política pública, teniendo en cuenta su análisis desde distintos autores nacionales e internacionales, diciendo así que esta;

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, pág. 27)

Es importante resaltar que Roth trata a partir de su obra de hacer un amarre conceptual acerca de la significación que puede tener el análisis de las políticas públicas como disciplina de estudio, en esta definición deja entrever la intención del autor de integrar en su construcción a diversos actores que hacen parte del componente social hacia el cual irán dirigidas tales acciones, de esta manera, las políticas públicas son acciones que aunque son movilizadas por instituciones u organizaciones, estas deben estar apoyadas en la intervención directa de los distintos actores tanto individuales como colectivos; en este caso y para esta investigación el aporte del autor da luces sobre la necesidad de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas para el bienestar social, máxime cuando se van a desarrollar acciones que van a tener un impacto visible para la vida de la ciudadanía, por lo que esta se ve inmersa en el proceso tanto como generador así como supervisora de su correcta ejecución y que los posteriores resultados puedan mantenerse en el tiempo.

Prolongando con los aportes de Roth, dentro de su obra también hace un gran análisis de los enfoques teóricos desde los cuales se pueden concebir la implementación de políticas públicas, en este sentido manifiesta la existencia de tres grandes grupos de teorías; entre ellas se destacan; las teorías centradas en la sociedad, las teorías centradas en el Estado y por último las teorías mixtas (Roth, 2002), teniendo en cuenta estas definiciones, se deja entrever que en la democracia colombiana se utilizan en mayor medida concepciones de políticas públicas centradas en el Estado, el cual por medio de sus funcionarios profesionales trata de tomar las decisiones que ve más convenientes para el beneficio de la población, quedando así en entredicho la participación de la ciudadanía en la construcción de dichos proyectos.

Este ejercicio de investigación busca tener en cuenta las teorías de tipo mixto, que son de una u otra forma enfoques novedosos –aparecen hace menos de veinte años– y que permiten una concepción de elaboración de políticas públicas desde las comunidades, dejando de lado las concepciones tradicionales verticales en donde existe una jerarquía de poder claramente definida y dar paso a una nueva noción horizontal en la que todas las partes puedan aportar en el proceso, en este sentido el autor hace claridad sobre este grupo de teorías diciendo que;

Se trata también, en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales univocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia. (Roth, 2002, p. 31)

Se observa que a partir de la obra de este autor, se busca de una u otra forma trascender los paradigmas tradicionales que han permanecido dentro de las democracias tanto occidentales como latinoamericanas de mantener el poder de decisión centrado únicamente en el Estado, situación que ha mantenido a la ciudadanía en una situación pasiva, en la que han tenido que ver atónitos como a través de sus dirigentes se toman las decisiones que repercuten en el desarrollo de sus comunidades, así pues, debe analizarse la forma en la cual los líderes y personas que han trabajado en grupos comunitarios conciben desde sus hábitos diarios, las consideraciones teóricas expresadas anteriormente por los autores, en la cual se hacen partícipes de los procesos de generación de políticas públicas locales; este aspecto guarda estrecha relación con los postulados de (Müller, 1998) específicamente cuando propone la teoría de las organizaciones y la necesidad de concebir la construcción de políticas desde los distintos grupos y actores sociales pertenecientes a la sociedad, este ligue conceptual da fuerza a la necesidad de incluir a los actores sociales en la construcción de políticas públicas para el bienestar social.

Adicional a lo anterior, menciona Reich (2000) por medio de su análisis de la influencia del institucionalismo en el comportamiento político de la sociedad, que para los institucionalistas clásicos, las actuaciones de las instituciones influyen directamente en la conformación de los distintos grupos políticos que se conforman en su interior, de esta forma es innegable la relación que debe presentarse entre las corporaciones estatales y

los distintos grupos comunitarios para que se desarrollen acciones que vayan por el camino del entrelazamiento entre el Estado y la sociedad a través de la generación de políticas públicas basados en la deliberación y participación activa de los diferentes actores que entran a colación.

Por lo tanto, debe examinarse el cómo podría impactar positivamente a un lugar la implementación de un enfoque basado en teorías mixtas que permita que la ciudadanía y como tal las instituciones estatales puedan implementarlo dentro de sus distintas actuaciones, con el objetivo de evolucionar en cuanto los métodos tradicionales de gestión de proyectos de tal forma que se conviertan en escenarios democráticos de promoción de la participación y no como espacios aislados en los cuales los gerentes toman decisiones por la investidura que les representa el voto de sus conciudadanos, la promoción de espacios de participación ciudadana puede convertirse además en una oportunidad para las administraciones públicas de poder legitimar sus actuaciones ante la ciudadanía, permitiendo así que se realice un proceso de interrelación e interdependencia que redunde en mejores resultados para la calidad de vida de la población beneficiaria de planes y proyectos derivados de las políticas.

Es una consecuencia de la tendencia contemporánea de considerar las interacciones entre sociedad y Estado más en sus dimensiones horizontales (el uno y el otro son socios) que verticales (el uno domina al otro o viceversa) y de señalar la interpenetración creciente entre la esfera pública y privada. (Roth, 2002, p. 31)

A raíz de este aporte se afianza la idea de que en las sociedades contemporáneas debe considerarse que el Estado no puede actuar en solitario a merced de las decisiones que puedan tomar sus funcionarios en cuanto la construcción y ejecución de proyectos de políticas públicas, por el contrario, la realidad actual exige de las instituciones democráticas un papel dinamizador que conlleve a que se puedan dar unas relaciones de tipo horizontal, es decir, que permitan la discusión y el consenso entre actores sociales y estatales, esta situación lleva a que se deban modificar paradigmas dominantes dentro de la democracia nacional y local en los cuales se opta por mantener conexiones de tipo jerárquico que para nada favorecen la inclusión de la ciudadanía en la generación de políticas públicas, fundamentalmente cuando estas se encuentran enfocadas en el bienestar social.

Continuando con el análisis de los aportes de Roth al tema de políticas públicas, de manifestarse que hace especial énfasis en la separación que en la actualidad tienen las instituciones gubernamentales para su construcción, en las que mayoritariamente se está dejando de lado a la sociedad para su elaboración, de esta forma Roth citado por Erazo (2015) esboza que;

Roth 2014 plantea la tesis del cambio de la presencia del Estado en la sociedad, cada vez más lejano de las personas y cuestionado por la ciudadanía que mira remota la posibilidad de su participación directa en las decisiones de interés público, lo que a su vez evidencia la profundización de la brecha existente en la relación entre el Estado y la sociedad. (p. 202)

Teniendo en cuenta el postulado anterior, es significativo entender que con los aportes de Roth, se puede evidenciar la gran necesidad existente en las democracias contemporáneas de trascender las actuaciones estatales como simples intervenciones que se planean y ejecutan desde los funcionarios que se han elegido de manera democrática y que por lo tanto poseen la legitimidad para actuar como crean adecuado para los intereses de sus respectivas comunidades, esta situación demuestra la gran distancia que aún existe entre las instituciones públicas de gobierno y la ciudadanía como tal que aún no es tenida en cuenta de manera óptima para la toma de decisiones en cuanto la generación de acciones concretas que conduzcan a un mejor desarrollo que se vea reflejado en una mejor calidad de vida, por lo tanto el análisis de esta situación cobra verdadera relevancia dentro del presente ejercicio de investigación.

Así pues, Erazo (2015) manifiesta que Roth a través de sus postulados piensa en una redefinición del Estado como mecanismo para lograr que se integre a las comunidades y establecer herramientas que conduzcan a darle mayor relevancia al papel ciudadano dentro de la conformación o construcción de políticas públicas, las cuales deben responder no solo a las expectativas de la gerencia institucional sino también a las necesidades de la ciudadanía que de la misma forma debe empoderarse de los mecanismos existentes desde la constitución política nacional para lograr que sean escuchadas sus exigencias y de la misma forma hacer control a su ejecución y los resultados positivos que de estas se puedan generar.

Sintetizando los aportes de este autor, es importante manifestar que desde Erazo (2015) y su análisis de la obra de Roth se propone un acercamiento del Estado a través de sus instituciones hacia la ciudadanía con el objetivo de poder tener en cuenta la multiplicidad de opiniones que se puedan desprender en dichos procesos, de esta forma;

El autor busca es una aproximación a una propuesta de evaluación de las políticas públicas proponiendo un modelo pluralista, a partir del cual se le dé lugar a la diversidad de necesidades e intereses de los actores, incentivándolos a participar de los procesos evaluativos. (p. 204)

Para Roth es fundamental que las instituciones favorezcan la inclusión de las comunidades en los procesos de toma de decisión, de esta manera se debe de una u otra forma empoderar a la ciudadanía para que pueda lograr entender que es a partir de su participación activa que se pueden lograr mejores resultados en la implementación de acciones específicas que conduzcan al mejoramiento de sus condiciones de vida, por lo tanto debe analizarse dentro de los testimonios de los líderes sociales del municipio la incidencia que han tenido los grupos comunitarios dentro de la construcción y ejecución de políticas públicas enfocadas en el bienestar social, para de esta forma entender si las administraciones locales han incidido en la última década para crear espacios que permitan la integración entre las comunidades y los funcionarios públicos encargados de jalonar este tipo de procesos.

Continuando con los autores nacionales permiten aterrizar un poco la mirada de las políticas públicas en el contexto colombiano, es importante considerar el estudio de Gomez (2011) a través del cual puede entenderse la concepción que se trata de entender a partir de los autores trabajados hasta este momento y su afinidad con la idea concebir las políticas públicas desde los ejercicios de participación ciudadana, es así como por ejemplo manifiesta que;

Una política pública es ante todo una construcción social y política que puede tener una narrativa institucional, y no tanto la decisión técnica de un funcionario gubernamental prevalido de una legitimidad con el fin de enfrentar una situación socialmente problemática. (p. 19)

Como se manifiesta en el párrafo anterior, este autor se inscribe en la lógica que se ha venido trabajando a lo largo de este documento, en el sentido de propender por la defensa de la participación de la ciudadanía para la construcción eficaz de políticas públicas,

haciendo así una especial defensa de la importancia que debe constituir para las instituciones estatales su inclusión por cuanto deben ser tenidas en cuenta como una alternativa importante que permitirá a los gerentes y funcionarios públicos tomar decisiones acertadas sobre la forma en la cual se deben implementar dichos programas, presentando de esa manera un escenario claro de visualización de necesidades fehacientes y que merecen una urgente intervención de parte de la institucionalidad estatal, en este sentido se reafirma la idea de trascender la concepción gerencista de toma de decisiones para dar paso a un direccionamiento de dimensión horizontal como lo menciona en su momento dice Roth (2002) que

Urge contar con un enfoque nativo de políticas públicas que se alimente de la riqueza de las experiencias locales –tanto de los fracasos como de aquellas que llegan a feliz término–. Su proceso de construcción debe dar cuenta del desafío intelectual, pero también del quehacer gubernamental; es decir, la comprensión no solo compete a expertos analistas sino también a gobernantes y ciudadanos. (Gómez, 2011, pág. 28)

En consonancia con lo antepuesto, vale la pena manifestar que a partir del estudio realizado por este autor permite aportar a la discusión nacional sobre políticas públicas, entender la construcción de las mismas a partir de las experiencias de los actores locales, tal y como se propone a lo largo de este trabajo, la participación ciudadana se convierte en la contemporaneidad para la democracia en un reto que se debe asumir con la mayor responsabilidad posible, aspecto que no se logrará de la noche a la mañana máxime cuando no se han comenzado a generar dichas estrategias dentro de modus operandi de las instituciones estatales, por lo que se debe iniciar con la promoción de espacios que propendan por la unión entre funcionarios del Estado y las fuerzas vivas comunitarias locales; el inicio de este tipo de experiencias podrá alimentar en el futuro que se puedan concebir en un futuro más y mejores puntos de discusión entre las partes para un mejor desarrollo de políticas públicas.

Siguiendo con la explicación teórica de política pública, (Gómez, 2011) se une a los postulados de Roth y Lahera para defender la necesidad que desde la democracia nacional se pueda concebir a la creación de políticas públicas como un tema en el cual es estrictamente necesario que puedan converger todos los actores del Estado y no solo sus funcionarios institucionales.

La política pública debería ser la síntesis de la interacción entre los actores de la sociedad civil involucrados en la definición y solución del problema, los grupos de interés que se verían afectados por una u otra alternativa de solución, los contextos internacionales que determinan el contenido de las políticas, y los actores gubernamentales con las restricciones de información, de tiempo, de recursos y de opciones con los que generalmente cuenta hoy un hacedor de política en un Estado que ha transformado su rol como proveedor de bienes y servicios en uno en que incluso actores privados acuden en esa provisión. (Gómez, 2011, pág. 20)

Como bien menciona este autor del contexto nacional, una política pública debería terminar por sintetizar las opiniones de todos los actores sociales presentes en el territorio que se desea intervenir, dejando a un lado las exigencias burocráticas y los egos de los funcionarios que se encuentran en el poder y piensan que al contar con la legitimidad del voto popular pueden tener la potestad de tomar las decisiones que al final afectarán o beneficiarán a la ciudadanía, se trata entonces de trascender la idea del Estado proveedor de bienestar –o como se entiende en determinados momentos como el obligado a dar ayudas asistencialistas– para dar paso a uno nuevo en el que la concepción principal sea la de incluir a sus ciudadanos en la generación de alternativas de cambio que puedan traer beneficios para el colectivo del territorio, en este sentido se podrán lograr verdaderos procesos serios en los que se evidencien niveles de desarrollo que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, volviéndose competitivo y a la medida de los retos que exigen las sociedades contemporáneas.

Urge contar con un enfoque nativo de políticas públicas que se alimente de la riqueza de las experiencias locales –tanto de los fracasos como de aquellas que llegan a feliz término–. Su proceso de construcción debe dar cuenta del desafío intelectual, pero también del quehacer gubernamental; es decir, la comprensión no solo compete a expertos analistas sino también a gobernantes y ciudadanos. (Gómez, 2011, p. 28)

En vista de lo mencionado , para este investigador es significativo que el país centre su mirada hacia los gobiernos locales; dado que en un Estado como el colombiano, que aunque desde su constitución defiende la descentralización del territorio en la realidad es un postulado que carece de certeza y se convierte prácticamente en una utopía por cuanto las acciones afirman que la actuación de las instituciones estatales a lo largo de los años en las regiones que se encuentran geográficamente más alejadas del centro del país –la capital y sus alrededores más cercanos– son las que de una u otra forma se hallan en una situación desfavorable, sumidas en la pobreza, con altos índices de desempleo, violencia,

baja sanidad, pobreza; entre otras problemáticas que requieren una mayor atención por parte del Estado.

Preguntarse por las comunidades locales puede convertirse en una oportunidad para las ciencias políticas de poder entender desde la teoría y la praxis el desarrollo de las sociedades desde sus raíces, sin embargo se trata de establecer nuevos compromisos ciudadanos, no solo desde las personas como tal sino también desde las instituciones estatales y la academia que debe jugar un papel de movilizador que permita tender puentes que faciliten la comunicación entre actores sociales y así lograr unos resultados visibles que se puedan mantener en el tiempo, solo el trabajo mancomunado entre las diferentes partes podrá llevar como resultado a que se pueda lograr una sociedad mucho más incluyente y con posibilidad de alcanzar el consenso como herramienta para el logro de acuerdos que beneficien a todos los miembros de comunidades que comparten vivencias y su misma historia de vida.

Conviene subrayar en este instante, que como lo manifiesta en algún momento uno de los entrevistados, desde los diferentes gobiernos locales se gestan y desarrollan diferentes programas que van en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, sin embargo no todas estas actuaciones pueden considerarse políticas públicas como tal, así lo manifiesta Gomez (2011) en su texto; “hay cierta complacencia en el discurso gubernamental de llamar política pública a cualquier intervención del gobierno con un carácter más o menos sistemático, así esta intervención venga empaquetada en el lenguaje de los proyectos” (P. 20)

En otras palabras, existe para este autor dentro de la institucionalidad colombiana un afán por realizar una gran cantidad de programas y proyectos mediante los cuales se pueda mostrar a la gente y en especial a sus detractores la forma en la cual se invierten los recursos en ayudas para población, tomando las respectivas evidencias del caso y que sobre todo se vean evidenciadas en obras de infraestructura y cemento –que es lo más visible para la opinión pública– dejando un poco de lado la inversión social, esto es la ampliación de estrategias que propendan por el desarrollo de las habilidades humanas – aspecto que se trabajará más adelante en el texto– que se verían reflejadas en el desarrollo

de políticas públicas enfocadas en el bienestar social; aspecto que solo podría lograrse con un mantenimiento en el tiempo de las mismas y no solo atendiendo al boom mediático y politiquero del gobernante de turno.

Siguiendo con la explicación teórica de política pública, Gomez (2011) se une a los postulados de Roth y Lahera para defender la necesidad que desde la democracia nacional se pueda concebir a la creación de políticas públicas como un tema en el cual es estrictamente necesario que puedan converger todos los actores del Estado y no solo sus funcionarios institucionales.

La política pública debería ser la síntesis de la interacción entre los actores de la sociedad civil involucrados en la definición y solución del problema, los grupos de interés que se verían afectados por una u otra alternativa de solución, los contextos internacionales que determinan el contenido de las políticas, y los actores gubernamentales con las restricciones de información, de tiempo, de recursos y de opciones con los que generalmente cuenta hoy un hacedor de política en un Estado que ha transformado su rol como proveedor de bienes y servicios en uno en que incluso actores privados acuden en esa provisión. (Gómez, 2011, p. 20)

De manera análoga Echeverría & Leyva (2015) por medio de su estudio “Análisis de política pública poblacional” realizada en el municipio de Medellín, efectúan un acercamiento a la situación de políticas públicas juveniles desde la aplicación de instrumentos de formulación y evaluación de las mismas para conocer sus falencias y fortalezas y de esta forma buscar alternativas que permitan una mejor intervención en el futuro; aspecto que también aporta para el proceso que se viene abordando por medio de este escrito de entender la gestación de dichos programas desde los espacios de participación ciudadana.

En este punto se debe recordar al lector que hace unos 30 años hablar de la intervención de los gobiernos era hablar de las burocracias. Sin embargo, desde los años 80, las reformas de la Nueva Gestión Pública mostraron que había un camino para implementar políticas por fuera de las burocracias tradicionales. (Echeverría & Leyva, 2015, p. 72)

Se ratifica lo trabajado en párrafos anteriores con respecto a la evolución conceptual que ha presentado la gestión pública en los últimos años, con lo que los postulados de estos autores colombianos se encuentran en la misma línea conceptual de Müller (1998), visto al principio del texto en cuanto al momento en que menciona la burocracia como uno de los primeros estilos de administración pública en el mundo, y en el que se le daba

prioridad a la actuación de los funcionarios estatales para la toma de decisiones de manera efectiva y haciendo uso racional de los recursos públicos; no obstante desde las necesidades de la contemporaneidad se ha pensado en nuevos enfoques y autores que pueden trascender dicha idea para que el Estado pase a convertirse en un movilizador que de una u otra forma direcciona y coordina a los distintos actores para el logro de objetivos comunes que los beneficien.

A manera de conclusión, es sustancial manifestar que el desarrollo e implementación de políticas públicas en los contextos locales cobra gran relevancia en la contemporaneidad para los gobiernos, puesto que a partir de estos lineamientos se le puede dar continuidad a los programas que se ejecutan en los distintos componentes que requieren atención urgente e inversión de recursos que se hagan efectivos en la calidad de vida de la ciudadanía, en este sentido se hace imperante la necesidad de que las instituciones comiencen a gestar mecanismos de inclusión ciudadana en la gestación y aplicación de políticas públicas con el objetivo de que estas se vuelvan incluyentes y lleguen al mayor número de beneficiados posibles.

Teniendo en cuenta el contexto latinoamericano y su histórica crisis institucional en la que la corrupción y el clientelismo han sido la constante en los últimos años, ha permeado la agudización de las diferencias ya marcadas entre los grupos poblacionales, como resultado de esta situación las brechas sociales y de desigualdad cada día se encuentran más evidentes hasta el punto de que Colombia se encuentre en lugares preocupantes en cuanto a niveles de inequidad e incorrecta distribución de la riqueza² obliga a que la ciudadanía comience a gestar desde los contextos locales acciones vehementes que les permita de una u otra forma alivianar esta situación, por lo que se hace importante fortalecer la conformación de comités locales que acompañen la construcción de políticas públicas con el objetivo de que se inicie un proceso que pueda conducir a que en el futuro se pueda pensar en la inversión de recursos desde la participación ciudadana y no solo atendiendo al gusto del mandatario de turno.

² De acuerdo al coeficiente Gini de 2016, Colombia se encuentra con un puntaje de 50,8 situación que indica su alto grado de desigualdad en la distribución de la riqueza.

Finalmente, es importante manifestar que la implementación de políticas públicas desde los contextos locales permite a la ciudadanía entender desde sus mismos espacios inmediatos la trascendencia que puede tener la ejecución de programas y proyectos que puedan mantenerse en el tiempo, con el respectivo acompañamiento y seguimiento de las acciones que se desarrollan a corto, mediano y largo plazo; no obstante se trata de un proceso que como se mencionó en el párrafo anterior requiere de un empoderamiento ciudadano en el sentido de que se empiece a entender y asimilar que la realidad en la cual se encuentra el país conlleva a una reflexión consciente, la continuidad en el poder de las mismas familias tradicionales, el deterioro del medio ambiente, la falta de un servicio de salud eficaz y educación de calidad; son factores que deben servir de motivación a la ciudadanía en general para dar un paso al frente y comenzar a proponer su integración a las distintas acciones de las instituciones gubernamentales de forma activa y no solo como simples espectadores.

2.2 Análisis de políticas públicas

A lo largo de la historia, desde los autores clásicos hasta los contemporáneos el análisis de políticas públicas se ha encargado a través de sus profesionales de brindar estudios técnicos sobre problemáticas dando su punto de vista a las instituciones estatales que pudiesen actuar basados en ellos, sin embargo este papel ha ido aumentando su trascendencia con el pasar de los años, así nos lo hace ver por ejemplo Parsons (2007) quien menciona algunas características de estos profesionales.

Los analistas, los políticos y los diseñadores de políticas públicas quieren saber por qué diversos sistemas políticos tienen impactos reales diferentes: ¿por qué varía el crecimiento del PIB? ¿Por qué los países destinan determinados porcentajes de su PIB a la salud, la educación, etcétera? ¿Por qué el desempeño y la implementación efectiva de las políticas difieren de un país a otro? Como se señaló antes, las teorías de políticas públicas comparadas que tratan de explicar este tipo de patrones suelen ofrecer explicaciones contradictorias. (p. 619)

La importancia de una disciplina que permita analizar a las políticas públicas le daría un gran margen de legitimidad a su implementación en el país, puesto que el hecho de que se quieran desarrollar modelos y programas que han tenido algún grado de éxito en el exterior no significa que tendrán el mismo impacto a nivel nacional, esta situación conlleva a pensar que existe mucho camino por recorrer en cuanto a los procesos que

deben gestarse para la formulación de políticas públicas incluyentes, que den lugar a partir de su evaluación continua a una garantía de resultados para la ciudadanía que se ve impactada por dichas acciones que repercutirán en mejores niveles de vida y desarrollo poblacional.

Adicional a lo anterior, el Estado debe fortalecer los espacios en los cuales los profesionales que tienen influencia sobre la construcción de políticas públicas puedan contar con herramientas eficaces que permitan el trabajo mancomunado con los distintos actores que hacen parte del proceso, como se mencionó en renglones anteriores el conocimiento y la política deben comenzar a caminar por el mismo sendero y dejar de verse como islas apartadas, la construcción de conocimiento en cuanto al tema de políticas debe comenzar a apuntar hacia la integración de actores a partir de la argumentación y la deliberación, buscando soluciones que beneficien a la mayor cantidad de población posible.

Para Franco (2012) el concepto de análisis de política pública tendría el siguiente significado “Asímismo, el análisis de política pública es el consejo orientado al cliente para la toma de decisiones públicas o cualquier tipo de análisis que genere y presente información para que los servidores públicos mejoren sus decisiones" (p. 107), de esta forma el analista de políticas públicas cuenta con la gran responsabilidad de presentar estudios e ideas relevantes que permitan a los directores de instituciones públicas el acceso a bases y estudios firmes que les permitan actuar con alto grado de responsabilidad en la implementación de las distintas acciones que conlleven al desarrollo del programa.

Se podría complementar lo anterior con el postulado de Aguilar (1996) en el que defiende la importancia de que el investigador y el objeto a investigar se encuentren en una completa armonía, al respecto manifiesta; “la investigación no puede continuar divorciada de la sociedad, sino que, por principio; se vuelve un modo particular de acción social. En otras palabras, el analista no es un observador apartado, sino un observador-participante” (p. 7) esta postulado alimenta aún más lo trabajado en la presente investigación en el sentido de que los distintos actores deben comenzar a integrarse para la realización de políticas públicas más incluyentes y que propendan por el desarrollo de

perfiles democráticos que ayuden al empoderamiento ciudadano y al dialogo de saberes entre las distintas partes.

Adicional a lo anterior, aunque el autor se refiere a la parte investigativa, debe entenderse este aporte como el camino que deben seguir las instituciones y los generadores de políticas públicas para establecer mayores puentes de integración social, favoreciendo así la participación de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas a través del dialogo y el consenso, los operadores técnicos deben incorporar en sus acciones el componente social y no seguir delimitando su accionar al conocimiento teórico y práctico que creen tener para el abordaje de las problemáticas que aquejan a la ciudadanía.

2.3 Participación ciudadana y política publica

Aunque en el inicio del componente teórico tanto de la presente investigación como del tema de políticas públicas en su generalidad no se habla de que deban estar atadas a la participación ciudadana, es cierto que muchos autores han defendido este ideal como un pilar fundamental en el que se debería cimentar la democracia, además de un valor esencial del cual deberían gozar estas acciones de los gobiernos para gozar de legitimidad ante la ciudadanía, bajo esta línea, Franco (2012) a través de su análisis de definiciones desde distintos autores presenta lo que significa la unión entre las políticas públicas y la participación ciudadana, iniciando con Luis F. Aguilar.

Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas. (p. 85)

Conviene subrayar de lo anterior que hablar de políticas públicas necesariamente conduce a integrar a la comunidad por tanto se trata de acciones de interés público, esta definición hace especial alusión a la participación de la ciudadanía en sus distintas fases, a pesar de que se necesiten de elementos técnicos que permitan al gobierno tomar las mejores decisiones la ciudadanía hace parte integral de las mismas. Por lo tanto, la

sistematicidad de las acciones que realice el gobierno para su implementación debe ir acompañadas del punto de vista ciudadano.

Continuando con esta línea de análisis de autores que trae a colación Franco (2012), también es importante el aporte de José Mejía Lira, quien al igual que Aguilar Villanueva también piensa que la ciudadanía debe tener un papel preponderante en el proceso de las políticas públicas.

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicas, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (P. 86)

Se observa entonces a partir de estos autores mexicanos la preponderancia que le dan a la participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas. Acoplando esta situación al contexto colombiano puede tratarse de una gran opción para que las instituciones estatales disminuyan la brecha existente entre las mismas y la población para de esta forma establecer vínculos que permitan una actuación más acorde con las necesidades de los directamente afectados. Complementando este postulado Franco (2012) manifiesta que, “En mi opinión, una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, es simplemente un acto de autoridad” (p. 86).

Conforme a lo anterior, podría afirmarse que la mayoría de políticas públicas que se han tratado de ejecutar o llevar a cabo en el país han sido de como manifiesta Franco (2012) actos de autoridad, por cuanto se han basado en el paradigma positivista de toma de decisiones, en el que se le atribuye la responsabilidad total a los actores técnicos y en su defecto a los funcionarios que hacen parte de la institucionalidad estatal, con lo que se han dejado de lado las opiniones y aportes de la ciudadanía. Mejorar esta situación podría repercutir en un Estado democrático que da prelación a su población y que no solo los tiene en cuenta al momento de depositar su voto en las urnas; trascender a un paradigma constructivista que dé lugar a la deliberación y participación ciudadana sería una alternativa factible para mejorar la postura y actitud de las personas con respecto a su apatía por las cuestiones estatales y de poder político.

Cabe señalar también que de acuerdo con Aravacik (2018), quien hace una exposición contemporánea sobre las políticas sociales y la influencia del Estado de bienestar en las sociedades, da especial cuidado al concepto de igualdad y lo que significa para la población que los Estados puedan brindar oportunidades para que se dé una participación equitativa de los diferentes grupos ciudadanos, esto incluye también la correcta distribución de los recursos que se materialicen en adecuado desarrollo corporal de las personas; la oportunidad de hacer parte de los planes de desarrollo y de las políticas públicas también puede configurar mecanismos que coadyuven al progreso de las sociedades.

Continuando con el análisis de la manera en la cual debe incluirse a la participación ciudadana en las políticas públicas, es prudente traer a colación a Majone (1997) quien defiende en su texto la importancia de la deliberación, que además manifiesta debe estar incluida en todos los ámbitos de vida de las personas, “los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión” (p. 34). Para este autor el debate y la discusión están presentes en los distintos escenarios de vida ciudadana por lo que se convierte en un elemento transversal que ayuda al discernimiento y la llegada a acuerdos entre grupos y personas.

En verdad, la condición para que se despliegue la máxima eficacia y eficiencia del gobierno y de la administración pública descansa en el entendimiento, la aceptación y el apoyo que puedan brindar los ciudadanos organizados a sus decisiones, planes, programas y regulaciones. (Majone, 1997, p. 34)

A partir del postulado anterior el autor complementa su aporte mencionando la importancia que tiene para los gobiernos la inclusión de las comunidades y diferentes grupos ciudadanos para hacer parte activa de las decisiones que se tomen a través de las instituciones de gobierno y sus funcionarios técnicos. Las instituciones de gobierno, como se ha mencionado a lo largo del texto se deben a la ciudadanía, por lo tanto su inclusión dentro de sus agendas debe pasar de convertirse en una posibilidad a ser una realidad que no se puede seguir posponiendo. Esta situación no se logrará de la noche a la mañana, por el contrario requiere de un proceso en el que confluyan el Estado, la empresa privada y los grupos ciudadanos que deben empezar a ejercer presión para que

sean tenidos en cuenta cada vez más en los programas, proyectos y políticas públicas que se ejecuten.

Debe agregarse a lo anterior, los postulados de Parsons (2007) quien critica de manera fehaciente al gerencialismo y su imposibilidad para permitir un desarrollo democrático de las políticas públicas.

Las políticas públicas deberían, sobre todo, ocuparse de valores más allá de los que promueve el gerencialismo, siendo el más importante de ellos la transmisión y aplicación de conocimientos y aptitudes democráticas a un público tan amplio como sea posible. (p. 630)

Se observa entonces a partir de lo anterior, que en primera instancia los gobiernos deben propender por el desarrollo de estrategias que vayan por el camino de conducir a la ciudadanía a aportar con bases sólidas a la construcción de sociedad, la existencia de unas reglas claras que conduzcan a los ciudadanos ya sea de manera individual o grupal a la cimentación de país son objetivos prioritarios para el futuro.

Así, mientras que en la década de 1960 el acento predominante en el análisis de las políticas se situaba en decir la verdad a los gobernantes, su misión en la próxima década debe ser ayudar a fomentar un diálogo genuino entre los diseñadores de las políticas, los expertos en el tema y una sociedad “activa”. (Parsons, 2007, p. 631)

Teniendo en cuenta lo anterior, para este autor y sus respectivos estudios sobre las políticas pública, el devenir histórico de este tema debe conducir a los gobernantes a modificar los modelos tradicionales de intervención y volcar su mirada a un Estado más incluyente y que permita el trabajo mancomunado entre los actores técnicos, actores gubernamentales y por supuesto la población civil que debe comenzar a incidir como agente activo y no en el papel adormecido ejecutado hasta el momento que en nada favorece el desarrollo de la democracia en el país.

Del mismo modo, Parsons (2007) hace una distinción entre los autores más destacados del tema a lo largo de la historia en cuanto que la mayoría propende por su desarrollo a partir de una sociedad más participativa e incluyente

Los otros propósitos de las políticas públicas que entrañan la ilustración, el desarrollo más pleno de los individuos en sociedad y el desarrollo del consentimiento, el consenso, la conciencia social y la legitimidad, más que la prestación de bienes y servicios, constituyen el tema que prevalece en la obra de los académicos más

destacados en el campo de las políticas públicas y su análisis, como Lasswell, Lindblom y Etzioni. (p. 629)

A manera de conclusión, debe manifestarse que el desarrollo de políticas públicas en la contemporaneidad y atendiendo a los distintos autores que históricamente han realizado sus estudios sobre el tema deben trascender a una institucionalidad netamente mercantilista y neoliberal en la que se propende por establecer lineamientos para la competencia de mercado y de dar soluciones técnicas a las problemáticas ciudadanas, en su lugar las instituciones deben comenzar a gestar procesos en donde se promueva la participación ciudadana como aspecto transversal de construcción de una sociedad en la que el consenso y la participación se conviertan en una realidad. Dicha actuación traerá consigo unas entidades con mayor legitimidad, acompañadas por la ciudadanía y que trabajan en armonía teniendo en cuenta sus distintos componentes como un todo que no puede seguir trabajando de manera aislada.

2.4 Decisionismo (positivismo) vs constructivismo (deliberación)

Uno de los principales objetos de discusión de la presente investigación trata de la adopción de paradigmas de intervención estatal para la implementación de políticas públicas, en este sentido desde el presente ejercicio se apoya el ideal de implementación de un enfoque constructivista que dé lugar a la deliberación y la participación ciudadana, trascendiendo así el tradicional modelo positivista conducente a la racionalidad en cuanto a la toma de decisiones institucionales; no obstante es significativo comprender a partir del análisis teórico las implicaciones de estos paradigmas con el objetivo de delimitar la importancia de la participación comunitaria en la construcción de políticas públicas, por lo cual se hace prudente iniciar con la discusión que al respecto propone Aguilar (1992)

Tal sueño pretende abolir la política, poner fin a la lucha y a la confusión de la sociedad humana con una administración ordenada de las cosas, basada en el conocimiento objetivo. El espíritu positivista aspiraba a mantenerse rigurosamente distanciado de las especulaciones de la teología y la metafísica, encarando el mundo de manera objetiva, a fin de observar los hechos y determinar las leyes que ordenaban la naturaleza y la sociedad. El conocimiento reemplazaría a la política. (p. 3)

Teniendo en cuenta lo anterior, se ilustra una primera parte del análisis de políticas públicas por medio de una mirada netamente técnica y racional. La priorización de

conocimiento técnico al servicio de los gobiernos para la toma de decisiones institucionales fue el paradigma dominante en los Estados por muchos años –aun en la actualidad se maneja en nuestro país y se mantiene como un modelo dominante– dejando de lado la intervención ciudadana a partir del dialogo argumentado y la deliberación que permitieran dar una mayor incidencia al ideal democrático que debería prevalecer en el establecimiento y desarrollo de políticas públicas, en este caso la interacción de un analista de políticas públicas con la ciudadanía queda prácticamente abolido y sin lugar a algún tipo de desarrollo práctico.

De manera posterior Aguilar (1992) propone lo que denomina como una *segunda cara* para el abordaje de las políticas públicas, esta vez la política reemplazaría al conocimiento en un intento por modificar las conductas institucionales antes expuestas,

Las demandas y expectativas irracionales se enarbolan en nombre de la razón. La política se oculta tras la máscara del conocimiento. El viejo sueño sobre la posibilidad de que la razón escape a la política deja traslucir la ingenuidad del análisis de políticas convencional. (p. 6)

Desde este momento se comienza a pensar en la necesidad de trascender el pensamiento técnico para la toma de decisiones, dado que para algunos teóricos las podrían responder a intereses particulares dejando de lado el interés popular, sin embargo esta posibilidad también cuenta con autores que pensaban lo contrario. En este sentido surge para el mismo autor una *tercer cara* que conlleva a pensar en un nivel medio en el que el conocimiento y la política no pudieran concebirse como elementos incompatibles.

En la primera cara del análisis de políticas, el conocimiento reemplazaba a la política; en la segunda, la política dominaba al conocimiento. Cuando observamos la tercera cara vislumbramos el potencial para una relación en la cual la política y el conocimiento no sean mortalmente antagónicos. (p. 6)

El análisis que hace Aguilar (1996) sobre la adopción de paradigmas para la implementación de políticas públicas lleva a pensar en la necesidad de que por medio de las instituciones estatales se puedan adoptar modelos como el constructivista que propendan por la participación ciudadana y el desarrollo de las ideas basadas en la deliberación como pilar que fundamente sus intervenciones. El Estado debe comenzar un proceso de empoderamiento en cuanto al conocimiento político de sus ciudadanos para

que de esta forma se pueda propender por nuevos modelos incluyentes que den lugar a la potenciación de las capacidades humanas, de esta forma se podría fortalecer la democracia y por ende las instituciones gubernamentales.

Si el positivismo desplazó al analista del mundo humano y lo convirtió en un observador neutral, el post-positivismo lo trae de nuevo a este mundo como participante activo. La investigación no puede continuar divorciada de la sociedad, sino que, por principio; se vuelve un modo particular de acción social. En otras palabras, el analista no es un observador apartado, sino un observador-participante. (Aguilar, 1996, p.7)

Los paradigmas utilizados históricamente para el desarrollo de políticas públicas han sido dinámicos en cuanto a estudios a nivel mundial, entendiendo y desarrollando el papel del analista de políticas públicas que debió pasar de ser un agente distante del producto a investigar a convertirse en un ser dinámico dentro de este proceso de encontrar respuesta al proceso de intervención y sus respectivos objetivos a realizar. El papel de observador participante propuesto desde el post-positivismo ya hacia entrever la llegada de un cambio que trajera consigo la confluencia de actores estatales, privados y comunitarios.

En una crítica tanto al análisis tecnocrático de políticas como al estado administrativo centralizado, los exponentes de la tendencia reformista argumentan en favor de un proceso político-administrativo más participativo en el marco de un modelo de desarrollo social, económico y político descentralizado y democrático (Aguilar, 1996, p. 11)

El estudio realizado por Aguilar (1996) es un ejemplo claro de la forma en la cual una comunidad –en este caso la encuesta Berger realizada en Canadá– realiza un proceso conducente a la democratización de los componentes relacionados con el desarrollo y el accionar de las instituciones estatales, la participación comunitaria como herramienta de progreso comenzaba a gestarse ya en el mundo y las comunidades ya sentían la necesidad de dar un giro en cuanto a su participación y papel más activo dentro del engranaje de las políticas públicas estatales.

La influencia de movimientos ciudadanos que reclamaban la eliminación de las fronteras sociales y económicas trae consigo una nueva mirada para el ciudadano que ahora ve la necesidad de acompañar a los gobiernos en su gestión, dado que son sus impuestos los que se están invirtiendo. Por medio de la investigación Berger, contada por Aguilar

(1996) se puede observar la necesidad de las masas por entrar a negociar con el gobierno su derecho a hacer parte de la planeación y ejecución de sus diferentes proyectos y acciones de gobierno; “La Investigación Berger fue un acontecimiento significativo para los pueblos que –como el informe mismo reveló– habían permanecido en un estado de subordinación pasiva con respecto a los elementos dominantes de la sociedad euro-canadiense”. (p.13).

Para culminar con los aportes de Aguilar (1992), son importantes las enseñanzas que deja su investigación en cuanto el modo de actuar de aquella comunidad indígena, al respecto manifiesta;

Sin duda, estuvo consciente de que optar por un cierto tipo de investigación representa – independientemente de la decisión– un acto político. Al estimular la participación de los no expertos – particularmente de los pueblos indígenas–, Berger proporcionó un foro para la discusión abierta en la cual los individuos y las comunidades podían no sólo expresar sus puntos de vista, sino desarrollar su capacidad de reconocer y articular sus intereses. (p.13)

El estudio mencionado anteriormente presenta la idea de un caso real en el que la ciudadanía trató de modificar de una u otra forma el paradigma tradicional de intervención gubernamental, presenta distintas lecciones para estos tiempos que requieren de la cohesión comunitaria y el trabajo mancomunado con los distintos instrumentos institucionales del Estado. Del mismo modo en la presente investigación se estudiará un estudio de caso en el cual una comunidad actuó de manera autónoma para gestionar la inversión de la alcaldía municipal en un proyecto de acueducto y alcantarillado, sumado a ello el apoyo de la empresa privada también es un aliciente para la cohesión entre las instituciones públicas, privadas y la ciudadanía en general.

Mediante la inclusión del público en la evaluación del desarrollo económico, social y político, se promueve un foro para la discusión de los asuntos públicos. El análisis de políticas se contrapone entonces al proceso de decisión política enclaustrado en el estado administrativo. La lógica de investigación se orienta a la transformación de la vida pública. (p.14)

Lo público evoca al nacimiento de la misma polis, el acto deliberativo convierte a los hombres en sujetos razonables que pueden llegar a consensos por medio de la argumentación y el discurso, se trata entonces de empoderar a la ciudadanía en cuanto a la utilización de los canales discusión con el gobierno. El adormecimiento general de la

ciudadanía para vigilar a las instituciones gubernamentales hace entrever un trabajo interinstitucional que de prelación al estudio de nuevos paradigmas de intervención estatal que vayan de la mano con la ciudadanía y que por tanto se encuentren integrados todos los componentes que pueden tener influencia en este proceso.

Regresando de nuevo al positivismo y como tal a la expresión *decisionismo*, es momento de traer a colación a Majone (1997), que realiza una interesante definición de este concepto “se ha llamado decisionismo a la imagen que se encuentra detrás de esta metodología, o sea, la visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas” (p. 46) Es importante entender el decisionismo dentro de la presente investigación como un paradigma que los gobiernos deben tratar de modificar para dar paso a un nuevo modelo que permita el diálogo y el consenso entre los distintos actores que entran en juego en la generación de políticas públicas, el favorecimiento del debate y la comunicación de saberes entre instituciones gubernamentales y grupos de interés sociales pertenecientes a la ciudadanía se hace imperante dentro de la democracia contemporánea, por lo que se convierte también en un reto ciudadano en cuanto a su empoderamiento y posibilidad de avanzar aún más en las decisiones que se tomen desde los actores técnicos gubernamentales.

2.5 proceso o fases de las políticas públicas

Es importante de entrada comprender que para la mayoría de autores tratados hasta el momento, las políticas públicas aunque tienen unas fases delimitadas, el mismo proceso va dando la oportunidad para devolverse en ellas y hacer ajustes. Se trata de un proceso mediante el cual los actores involucrados deben tener una comunicación fluida para encontrar los errores en el camino y así tener éxito con el cumplimiento de los objetivos. No obstante lo mencionado anteriormente, diferentes autores proponen unas fases que conducen al desarrollo de una política pública para De Leon (1997) era importante considerar al padre fundador de las políticas públicas Harold Lasswell, de quien dice “Dedicó especial atención al "proceso de las políticas", o las etapas o fases funcionales

que una política (o proceso) gubernamental determinada debería transitar durante su "vida política". (p. 6)

Para Lasswell, considerado como uno de los padres fundadores de las políticas públicas como disciplina, era muy importante su análisis desde sus distintas fases y momentos, estableciendo así una serie de componentes que debían contener para que se diera su respectivo proceso, desde su concepción hasta su terminación, aunque otros escritores consideran en su momento que no se debe tener en cuenta un proceso como tal con fases y periodos, es importante para este ejercicio investigativo el poder estudiar los aportes de este gran autor.

Posteriormente, Garry D. Brewer, uno de los alumnos de Lasswell en la Universidad de Yale, propuso una lista derivada (que casi con toda seguridad contaba con la aprobación específica de Lasswell) que (con otras alternativas muy similares de autores distintos) ha dado forma a gran parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de política pública en las últimas dos décadas (Brewer, 1974), en términos tanto sustantivos como procesales: • Iniciación • Estimación • Selección • Implementación • Evaluación • Terminación. (p. 7)

Como lo menciona De León (1997) un alumno de Lasswell trató de dar una lista de fases por las que debe atravesar una política pública y que además fue incorporada por muchos analistas más adelante en sus estudios, estas son en su orden: Iniciación, estimación, selección implementación, evaluación, terminación. Estas fases llevan a que se pueda pensar en un orden en cuanto al deber ser de un proceso de políticas públicas, sin embargo como se ha mencionado antes, también existen otros autores críticos de esta situación quienes manifiestan que es difícil pensar en estas fases puesto que se puede estar dejando de lado el proceso en su complejidad y totalidad.

Continuando con los aportes de De León (1997) también manifestaba con respecto a las fases de las políticas públicas que “La imagen del proceso de las políticas implicaba cierta linealidad —por ejemplo, primero iniciación, luego estimación... y luego (posiblemente) terminación—, en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas” (p. 9) Retomando lo mencionado anteriormente, muchos autores se negaban a asimilar la rectitud del proceso de las políticas públicas propuesto por Lasswell, por lo que llovieron críticas a que estas se vieran como un proceso de fases, sino más bien como un desarrollo integral en el que se puede volver al paso anterior y

viceversa para articular, amarrar y hacer ajustes. Adicional a lo anterior, se hace crítica al hecho de que las políticas públicas las planteen personajes técnicos en un escritorio y las aplicaran otros totalmente diferentes, esta situación lleva a pensar en la necesidad de articulación entre los diferentes actores que confluyen en este proceso.

De acuerdo con Franco (2012), las políticas públicas deben contener las siguientes fases “la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto” (p. 88), de acuerdo con este autor podrían entenderse las fases de forma sencilla y encaja con lo que podría pensar la persona del común con respecto a las fases por las que puede atravesar una política pública, más adelante en su texto el autor da una mayor precisión sobre cada una de estas fases con el objetivo de ser mejor entendidas y las implicaciones que conllevan.

En la sociedad existen muchos problemas, pero la posibilidad de que alguno sea atendido por el gobierno requiere que transite, en una primera instancia, por la agenda pública, donde la sociedad le da el carácter de público y, por lo tanto, considera que es el gobierno quien lo debe resolver. Posteriormente, deberá transitar por la agenda política, en la cual los actores políticos, por sus recursos y capacidades, lo incluirán en sus temas de debate y tratarán de impulsarlo. (Franco, 2012, p. 90)

Para comprender el postulado anterior es importante analizar hasta qué punto las instituciones de gobierno en Colombia brindan suficientes espacios en los cuales las comunidades puedan reunirse para debatir sus problemáticas y los mecanismos a seguir para solucionar dichos inconvenientes, o proyecciones que deban hacerse a futuro para mejorar su calidad de vida. Del mismo modo es prudente estudiar el papel de la ciudadanía en cuanto a su movilización para reclamar dichos espacios, las juntas de acción comunal se convierten en organismos vitales para fortalecer los espacios de participación y por lo tanto el ingreso de la ciudadanía con sus programas a la agenda pública.

Müller (1998) concuerda con Franco en cuanto su definición de las fases por las cuales atraviesa una política pública “El desarrollo del programa, La puesta en marcha del programa, La evaluación del programa, La terminación del programa.” (p. 66). Pensar en la secuencialidad de una política pública y sus respectivas fases, ha sido defendida por algunos autores y criticada por otros, sin embargo no se desconoce desde la practicidad

que existen unos parámetros que deben tenerse en cuenta para que un programa o acción gubernamental tenga éxito en su aplicación, sin embargo muchos coinciden en afirmar que estas fases no deben tomarse de manera explícita, puesto que las mismas con cuentan con un proceso dinámico y en muchos casos impredecible, por lo que pueden surgir situaciones que modificarían el plan de acción y adelantarían o pospondrían alguna de las respectivas fases que se proponen.

Adicional a lo anterior, Majone (1997), quien defiende al máximo la participación de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas propone que,

Las partes exponen problemas y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos, y se expresa mayoritariamente en favor de uno de ellos; la mayoría legislativa traduce los programas en leyes, en un debate constante con la oposición; por último, la discusión se traslada al jefe del ejecutivo y el gabinete, donde se traduce en políticas específicas. (p. 35)

Por medio de este fragmento, se puede entender la ruta que trae consigo el proceso democrático para lograr a partir del voto y la elección de sus representantes en el poder la gestión de sus diferentes demandas que al final, luego del debate y la persuasión llegan a convertirse en políticas, siendo este es el último peldaño que deben alcanzar para ser implementados y tenidos en cuenta en la agenda pública gubernamental, esta situación requiere de una ciudadanía empoderada que dé a conocer sus problemáticas y haga valer su posición a través de la elección de gobernantes que den lugar al dialogo y la participación.

Adicional a lo anterior, es importante estudiar la fase de evaluación de las políticas públicas como una herramienta ineludible para medir los impactos positivos del programa y hacer correcciones para el futuro, Parson (2007), presenta algunas cualidades de esta fase.

Los métodos para la evaluación de impacto son los siguientes:

- Comparar un problema/situación/condición con el estado que presentaba antes de la intervención.
- Realizar experimentos que sometan a prueba el impacto de un programa en determinada área o grupo y compararlos con lo que ha sucedido en un área o grupo que no ha sido objeto de intervención.
- Medir costos y compararlos con los beneficios que han resultado de una intervención.
- Usar modelos para entender y explicar qué ha sucedido como resultado de políticas previas.
- Hacer enfoques cualitativos y sentenciosos para evaluar el éxito/fracaso de las políticas y los programas.
- Comparar qué ha ocurrido con las metas u objetivos específicos de una política o programa.
- Utilizar medidas de desempeño para evaluar el cumplimiento de metas u objetivos. (p. 617)

Los mecanismos utilizados para hacer evaluación a las políticas públicas no son visibles para las comunidades, por tanto las instituciones no se encargan de hacerlas públicas con la ciudadanía en su respectivo momento para así poder llegar a consensos sobre pasos a seguir y procesos a tener en cuenta para su mejoramiento en un futuro, lo cual conduce a que se revisen en un futuro las herramientas utilizadas para hacer seguimiento de las acciones ejecutadas, puesto que aunque se le da esta función a actores técnicos encargados de evaluar el impacto de los programas es igualmente preponderante la participación de la ciudadanía como usuarios directos de las mejoras o acciones que se ejecutaron anteriormente y podrían ser de gran ayuda para futuras actuaciones y proyecciones.

“El objetivo de la evaluación es mostrar cómo determinado programa o política “ha funcionado /no ha funcionado”, satisfecho o no sus metas, y así sustentar la construcción del problema y las propuestas de políticas públicas presentadas por el gobierno” (Parsons, 2007, p. 618) La importancia de evaluar los programas y proyectos ejecutados por las instituciones públicas es significativo para entender la forma en que dichas actuaciones han logrado, sin embargo debe plantearse el siguiente interrogante; ¿estas evaluaciones se encuentran a cargo de que profesional o entidad en el municipio? De acuerdo con Parsons (2007) dependiendo del actor que realice dicha intervención de resultados e impactos, esta podría arrojar resultados positivos o negativos; de este modo si es de la corriente del ejecutor mostrará mejoría en el problema intervenido, situación contraria ocurrirá con el hecho de que los evaluadores sean de otra corriente, estos en lo posible hallarán resultados que van en contravía del objetivo propuesto y por tanto calificarán en defecto de su intervención.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, es importante para las instituciones estatales encaminar mecanismos que permitan tener diferentes miradas a la hora de evaluar las políticas públicas, actores técnicos no solo del gobierno sino pertenecientes a otros sectores podrían ayudar a comprender los impactos positivos y negativos del programa, no menos importante es la actuación de los organismos ciudadanos los cuales pueden ayudar de gran forma a darle mayor legitimidad a estos proyectos que en última

instancia terminan por favorecer a los habitantes, que al ser impactados por las acciones ejecutadas tienen la facultad para aportar en las distintas fases de las políticas públicas.

Finalmente y como se ha mencionado en la mayor parte del texto, es importante comprender las fases que traen consigo desde su gestación hasta su evaluación las políticas públicas, es importante que las instituciones estatales sean conscientes de ello, al mismo tiempo que la ciudadanía la cual debe estar atenta a estas fases para aportar con ideas y argumentos claros a su construcción. Las fases no deben entenderse como elementos aislados sino como una serie de tiempos dinámicos en los que las partes pueden devolverse para analizar falencias, resaltar resultados positivos y corregir en el camino para futuros resultados más satisfactorios.

2.6 Marco legal de las políticas públicas en Colombia

Igualmente importante resulta para el presente estudio el hecho de analizar cómo desde la legislación nacional se favorece o no la implementación de políticas públicas, en este sentido resulta preponderante traer a colación el estudio de Cuervo (2015) quien hace un gran análisis sobre las dificultades que tiene para la disciplina en el país la delimitación de su significación y sus respectivas implicaciones legales. Para empezar se puede estudiar lo siguiente;

“Una primera pista sobre la definición que proponemos indica que la función de formular políticas públicas debe entenderse como una manifestación de la función administrativa del estado (art. 209)” (p. 22) puede entenderse a partir de este primer postulado que es responsabilidad de los gobiernos departamentales y locales la gestación y ejecución de políticas públicas, por lo tanto la responsabilidad de que se lleven a la práctica recaen sobre alcaldes y gobernadores que deben motivar estos procesos para que puedan ejecutarse con éxito. Adicional a lo anterior Cuervo (2015) complementa diciendo que,

Los gobiernos departamentales y municipales son los responsables de la formulación de políticas públicas en su territorio, como quiera que allí construyen gobierno, y dichos servidores públicos son los responsables de la acción administrativa del departamento y del municipio respectivamente. Las políticas públicas que se formulen en ese contexto deben entenderse como una manifestación de esa acción administrativa. (p. 23)

Este comentario cobra relevancia para la investigación en el sentido de poder estudiar en el contexto local de un municipio como Puerto Berrio la gestación y desarrollo de políticas públicas, por lo tanto es deber de los mandatarios del orden local y departamental motivar los procesos desde sus instituciones de gobierno para que se puedan desarrollar políticas públicas que se mantengan en el tiempo y no solo atendiendo al gobierno de turno, sin embargo esta es una situación que trasciende la legislación y que se convierte en un tema inherente a la política nacional, en la cual se interviene para lograr adeptos momentáneos o en el caso del programa “familias en acción” que se pudo mantener en el tiempo y que su desmonte significaría gran pérdida de popularidad y votos para quien se encuentre en el poder o aspire a llegar al mismo.

El marco en el cual se formulan las políticas públicas en Colombia es el Plan Nacional de Desarrollo, y en el caso de los entes territoriales ese marco lo constituyen los planes de desarrollo departamental y municipal. La acción gubernamental que se realiza bajo la lógica de políticas públicas tiene que articularse con el proceso de planificación. (Cuervo, 2015, p. 24)

Es prudente aportar a la discusión diciendo que falta mayor articulación entre las instituciones de planeación, pues que se nota la falta de integración entre las políticas nacionales, departamentales y locales, por lo que cada establecimiento realiza sus actuaciones de forma individual, aspecto que complica un poco la realización del deber ser en cuanto a construcción de políticas públicas se refiere.

Continuando con los aportes de Cuervo (2015) establece el gran conflicto conceptual existente desde el mismo estado colombiano para establecer claridades con respecto a la elaboración de políticas públicas, para este autor existe una tensión fehaciente en cuanto la integración entre la sociedad y el Estado, la cual obedece a un modelo *top down* que favorece las directrices generales del gobierno para la ejecución de una política, situación que va en contravía de un enfoque *bottom up* que opte por la democratización de los procesos y la inclusión integral de la ciudadanía en este proceso, “la planificación generalmente es de corto plazo, las políticas públicas son de mediano y largo plazo, la planificación se ajusta a la lógica de ejecución de recursos presupuestales, siendo la unidad de análisis por excelencia el proyecto de inversión pública” (p. 24)

En Colombia no se discutió sobre las implicaciones de mantener un esquema de planificación tan rígido y tan atado a la lógica del presupuesto y del proyecto. Nuestra hipótesis en este sentido es que las políticas públicas no han encontrado en el ordenamiento jurídico colombiano un nicho donde puedan desarrollarse debido a que la lógica que predomina es la lógica del proyecto y la de la ejecución presupuestal derivada del proceso de planificación y que ha encontrado en el Departamento Nacional de Planeación, y el ministerio de hacienda, y las secretarías departamentales y municipales de planeación y de hacienda, recios defensores de una lógica de inversión que impide una mirada más estratégica y de largo plazo del papel del Estado en el cumplimiento de sus fines, es decir, una mirada de políticas públicas. (Cuero, 2015, p. 25)

Debe destacarse de lo anterior, que en Colombia no puede hablarse como tal de un enfoque de políticas públicas como se ha hablado a lo largo del texto y la mención de diferentes autores, la dinámica capitalista y neoliberal parece ser la constante de los gobiernos, la falta de articulación entre los gobiernos central, gubernamental y local son una constante y deben ser sometidos a revisión. Del mismo modo la destinación de recursos para un periodo determinado favorecen el clientelismo y la burocracia, puede afirmarse entonces que el país cuenta con un modelo netamente positivista en el cual los analistas de políticas públicas aportan sus conocimientos a las instituciones de forma aislada y sin contar con la opinión de los grupos significativos de ciudadanos.

El vacío conceptual existente en el país en el aspecto legal es evidenciable por las pocas definiciones oficiales que existen sobre políticas públicas, la única que podría cumplir con estos requisitos es la contenida en la ley 1098 de 2006 “ley de infancia y adolescencia” en ella se dice;

Se entiende por políticas públicas de infancia y adolescencia, el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y la familia, para garantizar la protección de los niños, las niñas y los adolescentes. Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de los planes, programas, proyectos y estrategias. (p. 27)

El Estado colombiano debe comenzar un proceso que le permita establecer una legislación precisa con respecto a la construcción de normas y significados mucho más claros para las instituciones estatales y como tal para la ciudadanía en cuanto al tema de políticas públicas. El actual paradigma de gestión pública no está dando lugar a la participación de la ciudadanía por lo que se debe comenzar a subsanar las grandes distancias existentes entre instituciones gubernamentales y la sociedad.

Complementando lo mencionado anteriormente, existen otras leyes en el país en las que se le da fuerza al derecho de la ciudadanía a poder acceder a espacios que les permitan su participación en los escenarios de planificación y ejecución de planes que van en camino del desarrollo y mejoramiento de su calidad de vida; tal es el caso de la ley 136 de 1994, en su artículo 77 deja entrever el derecho que tienen los ciudadanos de participar en los proyectos de acuerdo que se ejecuten desde los concejos municipales, de esta forma se le da facultad a las personas para que puedan hacer objeciones de tales decisiones previo registro y cumplimiento de los parámetros exigidos para tal efecto.

Continuando con la misma ley 136 de 1994, en su capítulo VIII hace especial énfasis en la importancia de la participación comunitaria, comenzando por decir que las administraciones municipales tienen el deber de integrar a las distintas organizaciones comunitarias a los programas de desarrollo que se ejecuten desde las instituciones gubernamentales, del mismo modo establece que es deber de estas y de otras organizaciones de tipo educativo la formación de la ciudadanía en cuanto lo concierne a la formación política y en aspectos relacionados con la democracia y la participación comunitaria, aspecto que dicho sea de paso poco se observa en el municipio y al que además en las pocas actividades que se realizan han contado con poca afluencia de asistentes; por último, esta ley brinda las herramientas para que los alcaldes y concejos brinden o revoquen las personerías jurídicas a estos grupos de participación comunitarias con el objetivo de que tengan una función práctica dentro del andamiaje democrático de los municipios.

Más adelante surge la ley 1551 de 2012, la cual sirve como continuación a la ley 136 de 1994 mencionada anteriormente en ella dentro de su artículo 6 presenta algunas modificaciones al artículo 3, mencionando entre otras cosas que es deber de las administraciones municipales involucrar a las organizaciones comunitarias en los planes de desarrollo así como a las minorías étnicas, del mismo modo se hace énfasis en el hecho de que la construcción de los planes de desarrollo deben ir por el mismo camino trazado desde los planes de desarrollo comunal que se plantean desde las juntas de acción comunal u otros grupos de esta índole; asimismo la promoción de la organización

comunitaria y las alianzas público-privadas que den la oportunidad a la ciudadanía de hacer parte de activa en la ejecución de obras de interés social.

Adicional a lo anterior, en el artículo 40, parágrafo 3, se menciona la importancia que tiene para los concejos municipales implementar mecanismos que permitan a las juntas de acción comunal participar en la ejecución de obras de impacto social en sus respectivas comunidades, allí se hace especial énfasis en un término fundamental dentro del ejercicio de investigación, la deliberación, desde esta ley se pide que la ejecución de los presupuestos participativos se amparen en este pilar, es decir, por medio de la argumentación y el debate público se tomen las mejores decisiones que favorezcan y se vean reflejadas en un mejoramiento de las condiciones de vida de estas comunidades.

Por último es menester hablar de la ley 134 de 1994, la cual establece la normatividad concerniente a la utilización de los mecanismos de participación ciudadana en el país, en ella por medio de su artículo 2 habla de la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, desde donde se propone el derecho de los grupos ciudadanos de hacer propuestas de proyecto de ley o actos legislativos en las diferentes estamentos gerenciales del país, ya sean estos de orden nacional, departamental o municipal, otro artículo importante es el 9, en el que se referencia el derecho al cabildo abierto como un espacio en el que un grupo significativo de ciudadanos se reúne para deliberar sobre aspectos relevantes que tiene que ver con sus necesidades y desarrollo, no menos importante es el artículo 100 en el cual se menciona el derecho a la veeduría ciudadana ya sea de forma individual o colectiva, con el objetivo de vigilar y hacer seguimiento a la inversión de los recursos públicos en las diferentes obras que se ejecutan desde las distintas administraciones.

A manera de conclusión, puede observarse que existe dentro de la legislación colombiana una gran normatividad conducente al establecimiento de derechos a la ciudadanía y deberes a las instituciones públicas en cuanto lo concerniente a la conformación de grupos comunitarios así como la participación popular de la ciudadanía en los distintos proyectos de desarrollo de índole nacional, departamental o municipal, se convierte en situación importante para este ejercicio investigativo entrar a observar de qué forma las

administraciones locales han promovido dichos espacios, no menos importante la función de la ciudadanía para adueñarse de los mismos y establecer los respectivos puentes que den lugar a su perfeccionamiento.

2.7 Acercamiento al contexto del Municipio de Puerto Berrio

Puerto Berrío es un municipio localizado en la subregión del Magdalena Medio del departamento de Antioquia. Limita por el norte con los municipios de Yolombó, Remedios y Yondó, por el oriente con el departamento de Santander, por el sur con los municipios de Puerto Nare y Caracolí, y por el occidente con los municipios de Caracolí y Maceo. Su cabecera dista 191 kilómetros de la ciudad de Medellín, capital de Antioquia. El municipio posee una extensión de 1.184 kilómetros cuadrados.

Posee tres corregimientos, Minas del Vapor, El Brasil ambos sobre la troncal del Magdalena, y Virginias, que está ubicado cerca de Caracolí y 29 veredas. Está comunicado por carretera con los municipios de Remedios, Yondó, Puerto Nare y Maceo, y con la localidad de *Cimitarra*. Es puerto fluvial sobre el río Magdalena. Fue bautizado Puerto Berrío en homenaje al gobernador Pedro Justo Berrío. Se llamó inicialmente *Remolino Grande*.

El nombre de la ciudad fue dado el 15 de julio de 1875, unos meses después de la muerte de Pedro Justo Berrío, el presidente del Estado Soberano de Antioquia por el decreto 34 de 1875, dispone de su artículo cuarto, para ponerle el nombre de “Puerto Berrío”, y estableció en él un inspector de policía con funciones de 'corregidor', que comenzó a regir desde el primero de septiembre de 1875 en adelante.³

Puerto Berrio cuenta con una población de 46.883 habitantes, de ellos el 89,8% se encuentra en la cabecera municipal mientras que el restante 10,2% se encuentra ubicado en la zona rural del municipio, cuenta con una cobertura en educación media del 74% y una deserción del 0.83% además de ello tiene una proporción de necesidades insatisfechas del orden del 38,43% ocupando el puesto 6 de 25 municipios pertenecientes

³ Información tomada de: https://es.wikipedia.org/wiki/Puerto_Berr%C3%ADo

a la subregión del Magdalena Medio. Por otra parte, los sectores económicos destacados en el municipio se organizan de la siguiente manera; hoteles, bares y restaurantes 16%; actividades de servicios a las empresas 13%; actividades inmobiliarias y alquiler de viviendas 11%; otras actividades 60%.⁴

Adicional a lo anterior, debe manifestarse que Puerto Berrio es un municipio que históricamente ha sido receptor de migrantes del interior del país, dada su característica de punto estratégico de transporte y paso obligado por su conexión con el departamento de Santander a través del puente monumental; del mismo modo la construcción y establecimiento del ferrocarril de Antioquia trajo consigo la llegada de gran cantidad de trabajadores foráneos que ayudaron a forjar la cultura del municipio, muchos se establecieron en él conformando familias que se han mantenido de generación en generación.

Actualmente, el municipio se destaca por la construcción de un nuevo puente sobre el río Magdalena denominado como “autopista río Magdalena” que traerá un cambio en la ruta Medellín-Puerto Berrio, este proyecto ha traído empleo para algunos habitantes pero también inconformidades para algunos grupos poblacionales que se han quejado por la llegada de mano de obra de otros sectores del país; esta situación ha motivado la conformación de grupos de desempleados que han realizado movilizaciones para reclamar su derecho al trabajo.

Del mismo modo es importante mencionar que el municipio ha sido foco de violencia dada la lucha de grupos al margen de la ley por el control del microtráfico y la venta de estupefacientes, esta situación sumada a la falta de empleo han contribuido al deterioro del tejido social y la muerte de cientos de jóvenes y adultos producto de esta lucha armada y la falta de programas integrales de desarrollo de los distintos grupos poblacionales que habitan la municipalidad.

⁴ Información compilada a partir de datos del Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio. www.cer.org.co. 2019

3. CAPITULO 2 TIPOLOGIAS PARA EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN FUNCIÓN DEL CARÁCTER SOCIAL

3.1 La potenciación de capacidades individuales; acercamiento teórico desde Max Neef, Nussbaum y Senn sobre el estudio de las políticas públicas de carácter social

Luego de tratar la concepción de políticas públicas, es momento de enfocarse en lo que significa la implementación de tales rutas de acción, a través de la forma en la cual dichas políticas públicas repercuten en el bienestar social de la comunidad; para entender esta aspecto se analizarán teóricamente autores que a partir de sus textos han dado especial prelación al desarrollo humano, es decir, trascendiendo los paradigmas de antes de los años noventa de medir el desarrollo de las sociedades desde el punto de vista económico y poder empezar a concebirlo a partir de los nuevos enfoques y paradigmas contemporáneos que brindan prelación a las capacidades que puedan potenciar los seres humanos desde el desarrollo de sus habilidades individuales y la forma en la que se puede alcanzar el bienestar desde la potenciación del ser, siendo útil a la sociedad a partir del progreso particular que permita asimilar la vida desde el desarrollo humano más que desde el punto de vista financiero o de las competencias laborales.

Así pues, se busca comprender la forma en la cual históricamente dentro de los contextos locales se han gestado políticas públicas para la consecución del bienestar social, acumulando la visión de los actores sociales de cómo se ha dado este proceso de inclusión a la vida pública, si se han brindado los espacios que propicien la implementación de este tipo de programas a partir de la potenciación de recursos humanos desde el ámbito empresarial y por parte de las respectivas administraciones y por medio de sus programas territoriales; de esta forma y triangulando la información desde los distintos autores se podrá analizar la situación social del municipio de Puerto Berrio desde mecanismos participativos democráticos frente a la realidad que vive la ciudadanía que hace parte de este entramado social.

Se comenzará este entramado teórico hablando de Manfred Max-Neef, donde el estudio de este se sustenta en la idea de entender de forma crítica la realidad de la sociedad

latinoamericana, cuestionando los estándares de desarrollo dominantes impuestos por el sistema de consumo capitalista que da mayor prelación a una sociedad preocupada por la imagen y el dinero que por los sentimientos y las relaciones humanas, una sociedad sintética en la cual importan poco las emociones y donde lo verdaderamente trascendental es la competencia y el sobresalir por el conocimiento y la acumulación de capital, esta situación es aprehensible dentro de la investigación en la medida que se busca comprender si a partir de las distintas experiencias sobre gestación de políticas públicas de carácter social se ha tenido en cuenta este aspecto o si por el contrario estas han caído en esta dinámica económica capitalista mencionada anteriormente.

Después de todo, no se trata de una crisis clara. No es sólo económica, ni es sólo social, cultural o política. De alguna manera, es una convergencia de todas ellas pero que, en su agregación, resulta en una totalidad que es más que la suma de sus partes. (Max-Neef, 1993, p.9)

Desde el fundamento anterior se puede entender la gran magnitud de la problemática de aquellos Estados –sobre todo los pertenecientes a Latinoamérica y África– que no han encontrado su plenitud como democracias y que en tal sentido no han logrado brindar a sus ciudadanos las verdaderas garantías para el disfrute de sus derechos, por lo que en esta línea de análisis el autor propone estudiar el tema como una sucesión de situaciones que no pueden estudiarse de forma aislada sino por el contrario, debe concebirse desde una perspectiva holística que integre todos los componentes de correlación que puedan surgir por el hecho de no poder garantizar a la ciudadanía los aspectos esenciales que podrían mejorar de manera significativa su calidad vida; problematizar sobre estos temas cobra relevancia desde la generación de políticas públicas por cuanto exige un análisis consciente de la realidad que permita a las autoridades locales comprender desde qué perspectiva deben implementarse las acciones que redunden en procesos que permitan a la ciudadanía empoderarse y hacerse partícipes de dichos procesos.

Adicional a lo anterior, puede afirmarse que los postulados de Max-Neef están en el mismo camino de Lahera, Müller, Gómez y otros autores trabajados en el capítulo anterior, dado que dentro de su texto promueve la necesidad de que se fortalezcan las democracias, en el sentido de poder asimilar la importancia de integrar a la ciudadanía en

las distintas decisiones que se tomen desde la administración pública institucional; al respecto el autor manifiesta;

En lo político, la crisis se ve agudizada por la ineficacia de las instituciones políticas representativas frente a la acción de las élites de poder financiero, por la internacionalización creciente de las decisiones políticas y por la falta de control que la ciudadanía tiene sobre las burocracias públicas. Contribuyen también a la configuración de un universo político carente de fundamento ético, la tecnificación del control de la vida social, la carrera armamentista y la falta de una *cultura* democrática arraigada en las sociedades latinoamericanas. (Max-Neef, 1993, p. 24)

La estandarización de la vida que ha promovido el sistema económico neoliberal capitalista, ha conducido a que la humanidad divague en una especie de estado zombie en el que todas las personas deben adoptar ciertas costumbres, estilos de vida, formas de vestir y actuar que les permitan encajar en dichos patrones propuestos por el sistema dominante, en este sentido es un reto para las instituciones democráticamente constituidas el poder intervenir en la ciudadanía para promover en esta un espíritu crítico y propositivo que permita lograr un equilibrio entre la burocracia y el control de los recursos públicos, los cuales en muchas ocasiones terminan invirtiéndose de mala forma o perdiéndose en los bolsillos de quienes manejan el poder a su antojo y poco se ven interesados por el desarrollo de sus terruños, a los cuales se deben por cuanto fueron ellos quienes los invistieron de poder con el ánimo de mejorar sus condiciones de vida a través de la implementación de programas y proyectos –políticas públicas para el bienestar social– con y para la ciudadanía.

Las sociedades latinoamericanas en su condición de subdesarrollo y dependencia económica de las élites mundiales han tenido que interiorizar dentro de su cotidianidad el estilo de vida impuesto tanto por estas sociedades dominantes como por aquellas instituciones internacionales que tienen el dominio y el monopolio del sistema económico mundial –se pueden nombrar en este punto organismos como el banco mundial, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), entre otras– que quieren conducir al mundo a que se viva alrededor del capital y el comercio, deshumanizando totalmente las relaciones de las personas y conduciéndolas a un estilo de vida que propende por el consumo desmedido de bienes y productos en ocasiones innecesarios, los cuales deben ser modificados de manera constante por cuestiones de moda o avance

tecnológico, el sistema convierte a los Estados en dependientes del mismo obligándolos a tener que seguir sus reglas para no ser presa de sanciones económicas que afecten la estabilidad de sus territorios; aquel que no sigue tales lineamientos es castigado por dichas entidades por no seguir el *deber ser* que las mismas proponen como estandarización de vida, aspecto que repercute en las relaciones humanas que se convierten en una mercancía y no dan lugar al desarrollo del potencial humanístico ciudadano.

Ante este panorama incierto, más desolador que halagador, las respuestas y búsquedas de alternativas al autoritarismo, al neoliberalismo, al desarrollismo y al populismo, se empantanar en programas inmediateistas, y en balbuceos reactivos, o se reducen a la reivindicación y recuperación de los «niveles históricos». (Max-Neef, 1993, p. 24)

Para este autor, –que dicho sea de paso cuenta con la particularidad de ser latinoamericano y contar con la experiencia del contexto para aportar con ideas claras a la discusión– el panorama de los Estados latinoamericanos permeados por los sistemas económicos dominantes del mundo es angustioso y preocupante, dado que los mandatos de sus respectivos gobernantes han pecado por ser inmediateistas y poco trascendentes para la sociedad en el tiempo, por lo que solo responden a necesidades puntuales que puedan generar confianza en sus electores y poder mantenerse en el poder, sin embargo dichas acciones no cuentan con una continuidad en el tiempo que permita lograr un verdadero cambio de las condiciones de vida sociales de la población, sobre todo haciendo énfasis en el desarrollo económico y dejándose de lado la inversión social que dentro del sistema capitalista es visto como un gasto.

Continuando con el análisis de la obra de Max-Neef, el cual hace una crítica a la problemática de las sociedades latinoamericanas;

La crisis se ve agudizada por la ineficacia de las instituciones políticas representativas frente a la acción de las élites de poder financiero, por la internacionalización creciente de las decisiones políticas y por la falta de control que la ciudadanía tiene sobre las burocracias públicas. Contribuyen también a la configuración de un universo político carente de fundamento ético, la tecnificación del control de la vida social, la carrera armamentista y la falta de una *cultura* democrática arraigada en las sociedades latinoamericanas. (Max-Neef, 1993, pág. 24)

Otro rasgo importante que vale la pena destacar de este autor y que va de la mano con la temática que se viene tratando, es la problematización que hace de la situación

latinoamericana y de la crisis institucional de la democracia por la cual han atravesado históricamente, la necesidad de tener que interiorizar culturas políticas de otros países – sobre todo de occidente– ha convertido a estos territorios en altamente vulnerables en cuanto a la competencia mercantil y social internacional, dado que no se puede competir de igual a igual con las superpotencias dueñas de la tecnología y la ciencia, situación que convierte a estos países en débiles esclavos del sistema capitalista; a esto se suma la alta corrupción y altos índices de inequidad favorecidos por la baja participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, lo cual ayuda a fortalecer los aparatos burocráticos que por años han reinado en la región y que hacen que Colombia sea uno de los países que lamentablemente encabeza estas penosas listas.

Adicional , cabe destacar que desde este autor se plantea la importancia de que las instituciones democráticamente constituidas más que ejercer el papel de gobernanza y dirección de los asuntos públicos, deben empoderar a la ciudadanía para que esta cuente con verdaderas herramientas teóricas y prácticas que les permitan aportar de manera significativa a la construcción de territorio, la adopción de sistemas políticos internacionales, dejando de lado las costumbres y valores autóctonos locales han convertido a Colombia en una colcha de retazos dentro de la cual no existen valores democráticos definidos, situación que puede evidenciarse en la falta de identidad partidista que hace que determinados funcionarios cambien de grupo representativo de acuerdo con la coyuntura o favorecimiento del momento electoral lo cual deja un mensaje erróneo a la ciudadanía sobre lo que significa el papel de los representantes políticos ciudadanos que llegan o se mantienen en el poder, en este sentido conservar la cima cobra más trascendencia que luchar por las bases que en su momento los eligieron lo que desencadena en desconfianza de la ciudadanía para con sus instituciones.

Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. (Max-Neef, 1993, pág. 30)

Luego de hacer el respectivo análisis del sistema económico mundial y de la problemática latinoamericana, Max-Neef realiza una definición de su propuesta de desarrollo a escala

humana en la cual hace énfasis en la necesidad de que la población mundial pueda integrar sus acciones en una armonización de lo general con lo particular, es decir, para este autor la humanidad necesita dar el paso para la construcción de un desarrollo que tenga en cuenta las variantes que hacen parte del entorno y las consecuencias que tiene sobre la calidad de vida de las personas la mala utilización de los recursos naturales, en este sentido también hace un llamado para que los Estados vuelquen su mirada sobre los territorios locales, revisando la realidad colombiana se convierte en una necesidad imperante puesto que aunque dentro de la constitución se propende por un Estado descentralizado, la realidad es que sus acciones se caracterizan por ser demasiado centralistas dejando de lado a los territorios de la provincia y auspiciando así la llegada de Estados alternativos que se encargan de suplir esta falta de autoridad y protección por parte de la institucionalidad oficial.

Debe manifestarse que el desarrollo a escala humana busca que se pueda cumplir con las necesidades básicas de las personas a través de la promoción de la autonomía y la autodependencia; esta situación criticando el actual sistema de acomodación a modelos de desarrollo internacionales que han conducido a los países latinoamericanos a aumentar los niveles de subdesarrollo e inequidad, se hace imperante para el Estado colombiano volcar la mirada hacia la generación de proyectos de desarrollo autóctonos que permitan la integración de los distintos grupos de interés social y el desarrollo de las regiones, además de hacer énfasis en los proyectos de desarrollo locales, iniciar desde adentro hacia afuera podría convertirse en una gran posibilidad de progreso para aquellas comunidades que históricamente se han visto afectadas por el abandono estatal, dentro del presente estudio se analizan también estos aspectos y la forma en que las administraciones locales del municipio de Puerto Berrio han integrado a sus comunidades en la formulación de políticas públicas, tender puentes para una discusión frontal entre instituciones y ciudadanía se convierte en un reto para el desarrollo futuro local.

Bajo la misma línea de análisis Max-Neef (1993), manifiesta su inconformismo con las democracias liberales y su promoción de estilos de vida capitalistas, puesto que para él solo sirven a intereses particulares oligarcas y han hecho desaparecer totalmente los espacios populares de participación ciudadana, aspecto que aporta de gran manera a la

discusión desarrollada en el presente texto, las democracias actuales y sobre todo en el territorio nacional colombiano no están favoreciendo ni mucho menos promoviendo los espacios para que la ciudadanía aporte a la construcción de planes de desarrollo y políticas públicas; también es cierto que la misma no se ha empoderado de las herramientas que le brinda la constitución para intervenir en la vida política, siendo su papel relegado al solo hecho de votar para elegir a los representantes que más adelante tomarán las decisiones sobre su territorio, lo cual hace que se viva en espacios llenos de incertidumbre y en los lo único que queda es aceptar las decisiones de aquellos que se encuentran en el poder y bajo su mando además los sistemas de producción y medios masivos de comunicación.

La alternativa, en las actuales condiciones, gira menos en torno a opciones ideológicas estereotipadas que en la posibilidad de combinar procesos de desconcentración económica, descentralización política, fortalecimiento de instituciones auténticamente democráticas y autonomía creciente de los movimientos sociales emergentes. (Max-Neef, 1993, pág. 32)

Pensar en alternativas para el futuro se convierte en un reto para las sociedades venideras, dejar de lado los intereses personales para empezar a trabajar de forma mancomunada por el desarrollo de las comunidades debe convertirse desde este autor en el objetivo principal de la ciudadanía y la institucionalidad estatal, aunque como se ha tratado en líneas anteriores los ideales políticos no deberían estar amarrados a intereses particulares sino por el contrario propender por el bienestar colectivo, esta situación podría lograrse por medio de la descentralización de la acción institucional del Estado el cual como se mencionó en renglones anteriores; aunque constitucionalmente cumple con esta característica en la práctica no logra llenar las expectativas de una ciudadanía en abandono que debe acudir a poderes alternativos –en la mayoría de casos ilegales– para alcanzar una estabilidad social y territorial; es en este momento donde entra la función participativa ciudadana para que por medio de un control efectivo pueda consolidar las instituciones democráticas y así estas actúen ceñidas al mandato constitucional de velar por los derechos y deberes de su población.

Permaneciendo con el análisis de la obra de Max-Neef (1993) este menciona las dificultades que ha traído para las instituciones democráticas la implementación del modelo económico neoliberal, por cuanto a dejado de lado la participación de las grandes masas ciudadanas y su respectiva conexión con las instituciones estatales, al respecto

manifiesta que; “De allí que observamos cotidianamente las graves desarticulaciones que se dan entre las actuaciones de las cúpulas políticas y las aspiraciones e impulsos que se desencadenan en los sectores populares”. (P. 34), este aporte justifica de gran manera lo que se viene tratando a lo largo de esta tesis , en cuanto al alejamiento existente entre las instituciones democráticas y la ciudadanía los cuales se encuentran actuando de manera aislada, lo cual repercute en el subdesarrollo característico de Estados como el colombiano; en este sentido debe manifestarse que se deben tejer redes que modifiquen este tipo de actuaciones y puedan propiciar espacios en los cuales se pueda trabajar de manera mancomunada; esto es, la ciudadanía brindando ideas acerca de sus problemáticas y el seguimiento en cuanto a la realización de los proyectos y las instituciones públicas como ejecutores administrativos de dichas acciones, todas las partes cobran relevancia dentro del camino de generación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

En sintonía con lo anterior, para Max-Neef es importante que se comience a concebir el desarrollo humano como una integración de muchas partes que confluyen entre sí para poder entender el origen y mantenimiento en el tiempo de las problemáticas sociales que aquejan a las naciones, en este sentido manifiesta;

Sólo un enfoque transdisciplinario nos permite comprender, por ejemplo, de qué manera la política, la economía y la salud han convergido hacia una encrucijada. Descubrimos, así, casos cada vez más numerosos donde la mala salud es el resultado de la mala política y de la mala economía. (Max-Neef, 1993, p. 39)

Entender las problemáticas de la ciudadanía en cuanto a la mala gestión de las instituciones estatales debe dejar de concebirse como dificultades aisladas y pasar a entenderlas desde un enfoque holístico que las integre, esta situación en el sentido que las diferentes disciplinas aportan para la construcción de soluciones integrales que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, comenzar a entender la transdisciplinariedad de los componentes de intervención estatal sería un gran paso para darle un giro a las funciones del Estado, sus instituciones y funcionarios, asimilar el desarrollo humano desde la política implica reconocer la variedad de problemáticas existentes como una suma de partes que se interrelacionan entre sí, por lo cual se debe volcar la mirada hacia la integración institucional, pero sobre todo hacia la correlación instituciones-sociedad civil con el objetivo de plantear soluciones íntegras que favorezcan el avance comunitario

desde lo local a lo nacional y de esta forma lograr competir en el ámbito internacional con bases claras de consolidación del tejido social.

Simultáneamente, la contemporaneidad exige para los Estados una actitud abierta al cambio que propenda por modificar ciertas actitudes que no facilitan la integración entre el Estado y la ciudadanía, al respecto Max-Neef (1993) manifiesta; “vivimos una época de transición trascendental, lo cual significa que los cambios de paradigma no sólo son necesarios, sino imprescindibles” (P. 40), desaprender viejas costumbres de administración tradicional podría convertirse en un aspecto vital para comenzar el camino de eliminación de barreras comunicativas abismal existente y poder de esta forma suavizar las relaciones entre la institucionalidad y la ciudadanía, sin embargo aún existen barreras para que este ideal se pueda llevar a cabo y están relacionadas con el interés de algunos grupos políticos tradicionales de mantener el orden establecido a expensas de continuar con el poder y el dominio que han logrado conservar de generación en generación; por lo que la ciudadanía debe asumir el reto de romper la cadena del continuismo y propender por nuevas acciones que permitan disminuir la brecha de inequidad bajo la cual se encuentran sometidos.

Conviene también subrayar que Max-Neef (1993) trata dentro de su obra el concepto de sociedad alienada el cual aplica claramente al contexto colombiano, en el sentido que se observa una ciudadanía excesivamente pasiva con los asuntos públicos, como se mencionó en renglones anteriores se trata de una sociedad que no responde adecuadamente a las demandas que exige una nación democráticamente constituida y en la que la participación ciudadana no hace parte de su cotidianidad por lo que debe convertirse en un aspecto ineludible dentro del diario vivir de las personas, ejerciendo así su derecho a hacer control de las actuaciones institucionales e inversión de los recursos públicos de la nación, comenzar a sentir dolor de nación por los constantes actos de corrupción que se presentan en el país podría dar una luz para que empiece una nueva era de desarrollo y prosperidad en el país.

Habiendo tratado en renglones anteriores los postulados de Max-Neef (1998) y su desarrollo a escala humana, es momento de ocuparse de dos autores que trabajan bajo la

misma línea de estas teorías, en una sociedad que históricamente ha marginado a las personas de bajos recursos convirtiéndolos en mercancía y dejando de lado sus diferentes componentes del desarrollo, es por esto que Nussbaum & Sen (1996) en su obra “la calidad de vida” plantean una serie de cualidades que se deben cumplir para que se pueda dar una inclusión integral de esta población dentro de la sociedad.

En el nivel totalizador, los economistas trabajan con la burda medida del ingreso per cápita como indicador del bienestar humano, y aquí surgen varias preguntas que requieren una investigación más detallada. De manera similar, en el micronivel, la noción de maximizar la utilidad de un individuo subyace en gran parte de la teoría de la demanda convencional. Pero esto hace surgir dos preguntas: ¿puede medirse la utilidad? Y, ¿es correcto medir la utilidad cuando lo que nos interesa es evaluar la calidad de las vidas humanas? (p. 7)

Los indicadores de los economistas neoliberales en el mundo han tratado por largo tiempo de estandarizar el desarrollo a partir de los ingresos materiales de las personas, sin embargo para los autores nombrados anteriormente esta situación estaría lejos de reflejar un verdadero componente de calidad de vida, puesto que el ingreso de dinero no siempre podría estar asociado al de felicidad lo que conlleva a tener que repensar esta concepción y concentrarse en una más integral que preste especial prelación a los aspectos que pueden rodear los estándares de comodidad en las personas; la formación en competencias laborales y económicas aunque son importantes no constituyen la verdad absoluta con respecto a los componentes de formación que deberían ser tenidos en cuenta para la ciudadanía.

La reflexión acerca de las complejas decisiones que debe tomar la política pública con respecto a la salud y la distribución de los bienes relacionados con ella, hacen ver la necesidad de considerar todo el problema de calidad de vida de una manera que sobrepase a las burdas medidas económicas convencionales. (Nussbaum & Sen, 1996, p. 8)

Adicional a lo anterior, se observa como estos postulados se acomodan perfectamente a lo trabajado en el presente ejercicio de investigación, en la medida que a través de la implementación de políticas públicas se busca tener un impacto en la vida de las personas, sin embargo de acuerdo con los estándares de desarrollo tradicionales o dominantes los ingresos económicos serían lo primordial, sin embargo podría pensarse en el desarrollo comunitario, la deliberación y la participación en proyectos de desarrollo como otra forma de ser incluyentes con la ciudadanía y de esta forma lograr acuerdos de transformación

en desarrollo que evidencien un verdadero impacto en las personas y que vayan mucho más allá de los indicadores de tipo económico.

Por otra parte, Sen (1999) y su texto “desarrollo y libertad” realiza otros grandes aportes a este tema y la necesidad de revisar la concepción económica tradicional o dominante;

Tan importante es reconocer el papel fundamental que desempeña la riqueza en la determinación de las condiciones de vida y de la calidad de vida como comprender carácter limitado y eventual de esta relación. Una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto interno bruto nacional y de otras variables relacionadas con la renta. Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, debemos ir mucho más allá. (p. 30)

Para este economista ganador del premio Nobel, los indicadores económicos de un país aunque son importantes, los gobernantes deben pensar en ir un poco más allá de este componente, poner atención a las capacidades de las personas, sus emociones, relaciones, entre otros aspectos, podría ser un primer paso para avanzar en la búsqueda de caminos que conduzcan al logro de mayores indicadores de felicidad y calidad de vida para la ciudadanía, el desarrollo no debe medirse solamente por el ingreso sino dando paso a una mirada integral que de paso a nuevas concepciones o paradigmas de progreso.

El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no solo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con –e influyen en– el mundo en el que viven. (Sen, 199, p. 31)

Pensar en otras variables de desarrollo que trasciendan lo económico es el llamado que realiza el autor, en un país como Colombia en el que a pesar de contar con una democracia con bastantes años de historia no se goza con libertades óptimas para el desarrollo de muchas actividades, sería un gran avance que los gobiernos comenzaran a volcar su mirada a ciertas variables que podrían coadyuvar al desarrollo de ciudadanos críticos, pensantes y sobre todo felices, la construcción de políticas públicas incluyentes que den lugar a la participación y la deliberación ciudadana podría aportar enormemente a la construcción de un país más equitativo y por ende una ciudadanía que se preocupe más por su desarrollo y tenga una injerencia activa dentro de su andamiaje como sociedad.

En este sentido Nussbaum (2012) citada por Sanchez (2013) realiza dentro de su obra “crear capacidades, propuesta para el desarrollo humano” una crítica al sistema económico internacional y su concepción del crecimiento económico centrado únicamente en el capital a través de sus instituciones más relevantes como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; “la capacidad de dichas políticas para conformar intervenciones relevantes que muestren respeto por las personas reales y las empoderen, y que no se limiten a ser un simple reflejo del sesgo o la tendenciosidad de las élites intelectuales”. (P.208) mediante este postulado la autora manifiesta su inquietud por la forma en que se generan y plantean las políticas públicas desde la concepción de tales instituciones económicas que manejan a su antojo los estándares de desarrollo de las naciones en el mundo, las cuales desde su criterio no dan la posibilidad de potenciar en las personas capacidades individuales que les permitan hacerse partícipes del desarrollo de sus comunidades, el empoderamiento se convierte de esta forma en un pilar conceptual estratégico que daría la oportunidad para que las personas puedan aportar con argumentos de peso a la construcción de territorios en los que la participación ciudadana se convierta en una realidad y deje de verse como una situación utópica o inalcanzable.

Siguiendo con este análisis de Nussbaum (2012) a través de la obra de Sanchez (2013), también cobra relevancia un aporte dado desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1990) “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (P. 31), así pues, se propone desde esta institución que agremia a la mayoría de las naciones del mundo que se centre la intervención de sus acciones en el fortalecimiento de su capital humano, en este sentido; si la población se encuentra disfrutando de garantías –sociales, de salud, educativas– que les permitan un buen desenvolvimiento dentro de la sociedad se podrán alcanzar niveles de vida adecuados que permitan además la superación de las marcadas brechas de inequidad existentes sobre todo en países en vía de desarrollo como es el caso del contexto latinoamericano y en el que por supuesto Colombia se encuentra entre los más corrompidos por dicho flagelo; que dicho sea de paso va en contravía del desarrollo de ciudadanos formados políticamente para hacer frente a las necesidades de una sociedad democrática que exige de su participación por medio de ideas y análisis crítico de las actuaciones estatales a través de sus distintas instituciones.

Un enfoque muy próximo a la base social, tomando como referencia los relatos de las vidas de las personas reales y el significado humano que para estas tienen los cambios de política [...] significa preguntarse en cada ámbito: ¿qué son las personas capaces de hacer y de ser? (Sanchez, 2013, p. 209)

A partir del análisis del postulado anterior, se entiende que para la autora el estudio de las capacidades de las personas debe convertirse en el centro de intervención política de las naciones en el mundo, el sistema económico neoliberal que pone su centro de operación en el consumo de bienes y servicios ha conducido a que los diferentes gobiernos hayan dejado de lado a las personas y sus respectivas relaciones interpersonales, situación que ha conducido a su debilitamiento para convertirlas en una especie de máquinas que salen temprano de su hogar a trabajar para conseguir su sustento diario, volver al terminar su jornada para descansar y continuar al día siguiente con este círculo vicioso que no da oportunidad al fortalecimiento de la familia como eje transversal para el desarrollo de un país en el que se incluya la voz de la ciudadanía para la toma de decisiones por medio de la generación de políticas públicas participativas centradas en el desarrollo humano; de esta forma la generación de alternativas desde los gobiernos que permitan esta situación pueden conducir al crecimiento de un país a partir del potenciamiento de las habilidades participativas de su ciudadanía.

Se puede agregar que Nussbaum (2012) citada por Sanchez (2013) dentro de los aspectos puntuales que ofrece para el potenciamiento de las capacidades desde el desarrollo humano, presenta una en específico que puede aplicarse de manera perfecta al presente análisis investigativo, en este sentido manifiesta que;

Las principales libertades que protegen el pluralismo, que son elementos centrales de la lista de capacidades. La libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de conciencia, la accesibilidad y las oportunidades políticas son aspectos cruciales para que una sociedad se proponga proteger el pluralismo cultural y religioso. (Sanchez, 2013, p. 211)

De esta manera, la formación de los ciudadanos desde sus libertades debe convertirse en una prioridad dentro de la agenda de los actores e instituciones estatales, no obstante a pesar de que desde nuestra constitución política se promuevan valores de un Estado laico promotor de la libertad de cultos; lo verdaderamente cierto es que aún existe un cierto accionar ortodoxo arraigado dentro de los grupos políticos más tradicionales del país, que

promueven así una cultura de odio y rechazo por las personas que no pertenecen al grupo religioso mayoritario o que no comparten ciertos ideales, esta situación conlleva a que no se llegue a la variedad de pensamientos basados en la razón y la argumentación, presentándose así de cierta forma un sesgo ideológico que no permite lograr un mayor desarrollo del tejido social de la nación.

Formar a las nuevas generaciones a partir de una educación que tenga en cuenta la formación ciudadana en cuanto al respeto de las diferencias y la promoción de la argumentación lógica como bases intrínsecas de la discusión ciudadana, promoviendo espacios en los que se pueda integrar a las instituciones estatales con los distintos grupos comunitarios para lograr que se puedan tomar decisiones apoyados en todos los sectores que hacen parte del país y no solamente desde la visión de los funcionarios estatales, del mismo modo fomentar la creación de grupos de participación ciudadana y comunitaria puede motivar a los ciudadanos para participar activamente en la promoción de políticas públicas que promuevan el mejoramiento de su calidad de vida.

Dicho lo anterior y continuando con el análisis de los postulados de Nussbaum, es momento de estudiarlo a la luz de los aportes de (Gough, 2007) quien realiza dentro de su obra un comparativo entre sus propios estudios y los de la autora en mención, teniendo en cuenta las dificultades históricas que han presentado las mujeres dentro de la sociedad a lo largo de los años, situación que da luces al presente ejercicio investigativo en la medida que permite analizar la forma en la que se puede empoderar a los grupos minoritarios en búsqueda de que puedan participar activamente de los espacios conducentes al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Las críticas relativistas del paternalismo respaldadas hasta cierto punto por los enfoques universales son un arma de doble filo. Muchos sistemas de valores tradicionales son paternalistas en el sentido estricto del término. De forma aún más fundamental, un compromiso para respetar las elecciones y decisiones de los individuos abarca por lo menos un valor universal, el de tener la oportunidad de pensar y poder elegir por uno mismo. (Gough, 2007)

En consonancia con el anterior argumento, es importante mencionar la crítica que se hace a los sistemas dominantes del desarrollo aplicados desde occidente a los países del tercer mundo, conduce a pensar sobre su pertinencia y adaptación prácticamente impuesta a

culturas y modos de vida diferentes que no necesariamente pudieron encajar en estas naciones que ven como dichas estrategias no resultan del todo eficientes dentro de sus territorios, situación que debe conducir al replanteamiento de tales competencias con el objetivo de que se encuentren acordes a las necesidades de la población, caso similar ocurre con los modelos de generación de políticas públicas ejecutadas por la mayoría de administraciones del país, tanto locales como regionales en las cuales utilizan métodos tradicionales que no dan oportunidad a la participación activa de la ciudadanía, situación que controvierte los postulados trabajados a lo largo del presente texto dentro de los cuales se proponen metodologías de tipo mixto que den la oportunidad a que se pueda escuchar la voz de todos los sectores de la población, dando lugar así a una pluralidad de conceptos que podría reflejar la aplicación de una verdadera legitimidad institucional democrática.

En algunas áreas fundamentales del funcionamiento humano, una condición necesaria de justicia para un acuerdo político público es que ofrezca a los ciudadanos un grado básico de capacidad. Si las personas se están encontrando sistemáticamente por debajo del umbral en alguna de estas áreas clave, esto debería ser considerado como una situación tanto injusta como trágica. (Gough, 2007)

Apelando al postulado anterior, es prudente afirmar que desde los testimonios de los participantes –aspecto que se tratará con profundidad más adelante– se evidencia la falta de programas o proyectos que hagan énfasis en el empoderamiento y capacitación de la ciudadanía en cuanto los mecanismos de participación existentes tanto por ley como por idiosincrasia ciudadana, situación que podría redundar en más y mejores procesos de participación, este aspecto no solo se trata de un factor asociado a la localidad, sino más bien a la ausencia de programas a nivel nacional que promuevan la cultura de la participación como un tema inherente al ser ciudadano, por ejemplo; los bajos índices de votación dejan entrever la apatía que se presenta –sobre todo en grupos juveniles– para hacerse partícipes de los diferentes procesos democráticos, podría decirse que este sería el núcleo del gran problema de corrupción que día a día carcome las arcas del erario público, mientras la ciudadanía solo se sienta a ver esta situación con los brazos cruzados, desde la barrera y con pocas posibilidades de actuación real.

A través del análisis que hace (Gough, 2007) de la obra de Nussbaum, destaca específicamente las habilidades con que debe contar una persona para alcanzar un buen

nivel de vida; dentro de estos postulados se encuentra uno que puede integrarse fácilmente al presente estudio, así pues los ciudadanos deberían; “Ser capaces de utilizar la mente de maneras protegidas por las garantías a la libertad de expresión, con respeto a la expresión política, artística y de culto religioso” (p. 183), este postulado de Nussbaum invita a que el Estado contemporáneo pueda superar las barreras de discriminación existentes entre sus ciudadanos por diferentes temas, las instituciones deben propender por espacios en los que la sana discusión con argumentos pueda dominar la agenda de todas sus actividades, en la medida en que se puedan generar mayores esferas de comunicación horizontal y tener la libertad de expresión como aspecto ineludible para el desarrollo de estrategias que permitan la inclusión de la ciudadanía en la agenda institucional del Estado.

Regresando al postulado del párrafo anterior, es preocupante observar como el Estado colombiano ha dejado de lado dentro de sus programas de desarrollo aspectos tan importantes como las expresiones artísticas y políticas de sus ciudadanos, en este sentido aunque algunos de los participantes de la investigación manifiestan que los principales espacios de participación ciudadana están motivados por el aspecto cultural, lo realmente cierto es que se trata de situaciones momentáneas que en ningún momento conllevan a un proceso que motive a estos grupos de ciudadanos a organizarse para alcanzar verdaderos beneficios por desarrollar estas actividades, se trata entonces de espacios aislados en los que algunos ciudadanos muestran sus talentos a sus conciudadanos, pero estas actuaciones en ningún momento repercuten para el alcance de una mejor calidad de vida para ellos y sus familias.

Para Nussbaum citada por Gough (2007) los ciudadanos deben; “ser capaces de vivir con otros y volcados hacia otros, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos y comprometerse en diversas formas de interacción social” (P.83), para poder lograr una verdadera participación consciente de la ciudadanía se hace necesario cambiar de una u otra forma la mentalidad individualista inherente al ciudadano colombiano, en el momento en que se pueda pensar que por medio de la movilización de fuerzas colectivas se podrá lograr un cambio que se vea reflejado en escenarios que motiven la integración de los actores sociales y ciudadanos de la nación se podrá comenzar a pensar en la

integración futura de las instituciones estatales con la ciudadanía para la generación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas.

Nussbaum citada por Gough (2007) también propone la formación del ser humano en el ámbito político, haciendo entrever que estos deben; “Ser capaces de participar eficazmente en las decisiones políticas que gobiernan nuestras vidas; tener el derecho de participación política junto con la protección de la libertad de expresión y de asociación” (P. 184), este fragmento conlleva a entender que la contemporaneidad exige una ciudadanía crítica y empoderada que participe de manera activa en la generación de alternativas de desarrollo que incluyan a las grandes cantidades de población que históricamente han sido de una u otra forma aisladas de la posibilidad de contar con mejores condiciones de vida.

Siguiendo a Habermas, cualquier intento racional y efectivo para resolver disputas sobre necesidades “debe llevar a colación tanto los conocimientos codificados de los expertos como los conocimientos experienciales de aquellos cuyas necesidades básicas y entorno de vida diario están siendo considerados”. (Gough, 2007, p. 190)

Conviene subrayar en este momento, que desde (Gough, 2007) también se menciona otro autor de vital importancia para entender la preponderancia que tiene para la ciudadanía la socialización de sus experiencias y problemáticas, en este sentido Habermas manifiesta la necesidad –y el argumento estudiado a lo largo de este escrito– de que exista una interrelación urgente entre las instituciones estatales con sus respectivos funcionarios técnicos poseedores de las capacidades necesarias para la formulación e implementación de proyectos, con las fuerzas ciudadanas dueñas de los testimonios de vida y aprendizajes de sus respectivas comunidades, puesto que debe nivelarse el gran peso que tiene en la actualidad la generación de políticas públicas a partir de la gerencia institucional y poder así dar paso a procesos incluyentes en los cuales las comunidades puedan de una u otra forma aportar a dichos procesos y convertirlos en verdaderos desarrollos conducentes al fortalecimiento de la democracia.

Estudiando los aportes de Nussbaum se puede comprender que es una autora que defiende la posibilidad de emancipación de las sociedades actuales en cuanto a la formulación de alternativas que permitan a la ciudadanía empoderarse a partir de la

potenciación de sus habilidades tanto físicas como intelectuales, esta situación les permitirá aportar de mejor manera a los diferentes procesos que se llevan a cabo desde la institucionalidad estatal, el contar con este tipo de herramientas le permitirá a la ciudadanía no solo poder solicitar su participación sino exigirla como mecanismos a los cuales tienen derecho amparados desde la misma constitución nacional, del mismo modo queda el interrogante acerca de la necesidad que desde el Estado se puedan fortalecer estos mecanismos de participación a través de la motivación para una futura inclusión en los procesos de generación de proyectos y políticas públicas que vayan en el camino del mejoramiento de la calidad de vida, además de motivar la integración ciudadana.

Permaneciendo con este análisis de las teorías de las capacidades humanas, es momento de ocuparse del teórico indio Amartya Sen, que también hace valiosos aportes al respecto criticando al sistema económico neoliberal imperante en el mundo que a su criterio solo se centra en aspectos económicos, es así como hace una diferenciación entre el “capital humano” y las “capacidades humanas”, este último concepto que se acomoda al estudio que se realiza en este trabajo investigativo.

El primer concepto se concentra en el carácter de agentes [agency] de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección. (Sen, 1998, pág. 69)

De acuerdo con el enunciado preliminar, el autor busca dar a entender la importancia de delimitar la concepción en la cual se tiene al ser humano, teniendo en cuenta que nos encontramos en un mundo gobernado por un sistema en el que la mercancía y la producción son la prioridad, se han dejado de lado los valores personales y actitudes con que podrían contar las personas para participar de las decisiones políticas que inciden en sus respectivos territorios, por lo tanto desde (Sen, 1998) se busca hacer una claridad entre estos dos conceptos con la finalidad de hacer un llamado a la ciudadanía para que pueda despertar del letargo en el que se encuentra sumergida por el hecho de no apropiarse de las distintas herramientas que posee constitucionalmente para intervenir en las distintas actuaciones democráticas que se llevan a cabo por medio de proyectos o como se ha mencionado a lo largo de este escrito; por medio de la implementación de políticas públicas para el bienestar social.

Aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica y otros factores que influyen causalmente en las libertades efectivas de las que realmente gozan las personas. (Sen, 1998, p. 71)

Es sustancial señalar que aunque un buen desenvolvimiento del mercado puede conducir a mejores condiciones de vida para las personas, desde este autor se propone ampliar un poco más la mirada al enfoque económico tradicional para entender que también el desarrollo social es importante y debe dejar de ser visto como un *gasto*, por lo que propone un desarrollo integral que vaya de la mano con educación, salud y progreso, estos temas son los más álgidos en la agenda de los gobernantes colombianos a lo largo de los últimos años, puesto que son los sectores en los cuales se han presentado mayores fallas en cuanto a la cobertura de población que se alcanza, las falencias en estos componentes conducen a una insatisfacción generalizada por parte de la ciudadanía para con sus instituciones, situación que resta legitimidad a las instituciones estatales y por ende mantiene a ciudadanía en vilo por cuanto no poseen verdaderas garantías para mantener un estilo de vida acorde con sus necesidades y expectativas a futuro.

Finalmente, haciendo una conclusión de su texto “capital humano y capacidad humana” (Sen, 1998) hace un amarre conceptual acerca de los beneficios que podría traer para la ciudadanía la implementación de este enfoque en las instituciones estatales del mundo entero, al respecto manifiesta que es importante entender; “su relación directa con el bienestar y la libertad de las personas, su función indirecta a través de su influencia en la producción económica, y su función indirecta a través de su influencia en el cambio social” (P.72). Por lo tanto, empezar a hablar desde una perspectiva de capacidad humana conlleva comenzar a concebir al ciudadano como un ser capaz de ser por encima del hacer, entender y asimilar esta situación puede conducir a que en el contexto colombiano se pueda comenzar a entender la importancia que tiene la participación ciudadana en la conformación de una verdadera democracia acompañada por un fortalecimiento institucional que permita la integración entre el Estado y una sociedad que se encuentra ávida de un cambio urgente que se vea reflejado en mejores condiciones de vida sociales y no solo en el componente económico.

Basado de los aportes de Amartya Sen y su teoría de las capacidades, es momento de estudiarlo a la luz de (Angarita, 2014) quien hace un análisis exhaustivo de los principales aportes de este autor, tan vital para darle una nueva perspectiva a la concepción del desarrollo tradicional centrado en las competencias económicas para pasar a un nuevo enfoque más humano que tenga en cuenta el desarrollo de capacidades individuales que motiven el desarrollo del ser por encima del hacer; “Es argumentable que lo que falta en todo este marco es una noción de «capacidades básicas» (basic capabilities): que una persona sea capaz de hacer ciertas cosas básicas” (P.65), al analizar este planteamiento central de los aportes de Sen, se puede entender como por ejemplo en la democracia colombiana en los últimos años la ciudadanía ha prestado especial atención a las ayudas que puede brindarle el gobierno o administración de turno –subsidios, mercados entre otros– dejando de lado la importancia que podría constituir para su desarrollo la elaboración de políticas o programas incluyentes en los que se le dé la posibilidad a la ciudadanía de poder enfrentarse con bases teóricas claras a la vida, pudiendo de esta forma aportar a la construcción del tejido social, en la medida en la cual los gobiernos puedan motivar a las comunidades para lograr que se empoderen y hagan uso de su importante papel se podrá lograr cambiar en algo la difícil situación en la que se encuentran los grupos comunitarios y su poca contribución a los asuntos que atañen a la vida pública.

Si bien es claro que el concepto *capacidad* nace para evaluar el bienestar individual, esto no excluye que pueda ser usado en otros ámbitos de estudio diferentes al de la economía del bienestar, como las políticas públicas, el desarrollo humano, la educación, la ética y la filosofía política, entre otros. Asimismo, puede ser usado como una herramienta para diseñar y evaluar políticas públicas de organizaciones gubernamentales o no-gubernamentales. (Angarita, 2014, pág. 66)

Gracias al aporte anterior se le puede dar aún más fuerza al argumento que se viene tratando a lo largo de esta tesis , en cuanto la necesidad latente que tienen los Estados – sobre todo en el contexto latinoamericano– de poder incluir dentro de sus proyectos y programas, específicamente en sus políticas públicas un enfoque integral que pueda atender no solo a los aspectos de tipo económico sino también al potenciamiento de las capacidades individuales de la ciudadanas, de nada sirve un pueblo trabajador y económicamente activo si no cuenta con las bases para tener participación en las decisiones que tienen que ver con su desarrollo y su bienestar, por esta razón explica

(Angarita, 2014) citando a Sen la interdisciplinariedad con a cuenta el concepto de enfoque de las capacidades, por cuanto puede servir de insumo para que la ciudadanía despierte del letargo en el cual se encuentra sometida por cuenta de las distintas administraciones que por años han tratado de mantener cegado el pensamiento popular a costa del mantenimiento del poder y del status quo.

Otro rasgo importante a tener en cuenta en la obra de Sen citado por Angarita (2014), es el concepto de funcionamientos que define de la siguiente forma; “Los funcionamientos complejos se representan por funciones de mayor complejidad, como ser feliz, tener dignidad y ser capaz de participar en la vida de la comunidad, entre otros también” (P.69), bajo esta misma línea de análisis y a la luz de los tres conceptos mencionados en el fragmento anterior, debe señalarse su complementariedad dentro de las cualidades con las que debe contar un ciudadano como actor social –concepto que se trabajará más adelante– sumado a la constante que surge en la mayoría de participantes del estudio que señalan la poca o nula participación de la ciudadanía en las distintas convocatorias que se realizan para discutir asuntos vitales en cuanto a la inversión de los recursos públicos, es importante preguntarse acerca de la necesidad que tiene el Estado y en su nombre las instituciones que lo conforman de comenzar con procesos de empoderamiento con las comunidades locales, haciéndolas entender la necesidad de acompañar los procesos de planeación y ejecución de proyectos de inversión social y económicos realizados por sus respectivos mandatarios.

Este concepto de “capacidad básica” es el que le ha servido a Sen y a Drèze para analizar el desarrollo económico de la India, a través de ver en las capacidades básicas unos indicadores de evaluación a la hora de implementar el enfoque. Las capacidades básicas se ven, entonces, como funcionamientos valiosos, es decir, la habilidad para tener una larga vida, escribir, leer y evitar enfermedades prevenibles, para trabajar sin sufrir discriminación y participar en la vida pública (Sen, 2002) citado por (Angarita, 2014)

A través del estudio de la obra de Sen y sus escritos económicos en la India, es importante manifestar que son aplicables al contexto de Colombia, comenzar a agenciar las capacidades de su población podría ser una forma de motivación para que se comiencen a gestar procesos de integración ciudadana y lograr trascender el individualismo que en muchas ocasiones se encuentra presente en el ciudadano, el Estado debe comenzar a tejer redes ciudadanas en las cuales la capacitación y empoderamiento podrían liderar la

agenda de intervención, la educación debe convertirse en el motor del cambio que transforma la manera de visualizar la política y la incidencia que puede tener la intervención oportuna de un ciudadano en un proceso en el que se estén invirtiendo de mala forma los recursos públicos.

Es importante considerar que el desarrollo siga siendo medido solo por estándares económicos o funcionales, los Estados deben darse la oportunidad de integrar a las comunidades en cuanto al potenciamiento de su desarrollo tanto corporal como mental, lograr una alta percepción de calidad de vida poblacional, requiere de un esfuerzo interinstitucional que permita implementar desarrollos en todos los componentes del ser, una mejora integral del ser humano que propenda una armonía de sus distintos elementos; el Estado colombiano y como tal su ciudadanía puede comenzar a gestar procesos de acompañamiento institucional, comenzando por replantear su concepto de política y comenzar a aprovecharlo como una herramienta eficaz para la garantía de sus derechos.

3.2 Enfoque desde la realidad social del ciudadano porteño

Es momento de analizar desde la óptica del ciudadano porteño⁵ la concepción que se tiene de política pública, luego de haber hecho este recorrido por autores del orden nacional e internacional se hace necesario conocer desde el seno de sus habitantes las concepciones existentes en la ciudadanía del municipio sobre todo desde actores sociales de reconocida trayectoria en el mismo y que han aportado de una u otra forma para el desarrollo local por medio de su participación en diferentes espacios que hacen parte tanto de la institucionalidad como de las comunidades y su respectiva conformación.

Antes de comenzar con el análisis desde testimonios de personajes influyentes del ámbito local, es prudentes hacer una pequeña descripción del municipio de Puerto Berrio⁶ En tiempos memorables de la historia Antioqueña, propiamente cuando todavía se llamaba

⁵ Ciudadano porteño. Persona oriunda del municipio de Puerto Berrio o que ha vivido gran parte de su vida en él, para la investigación se tiene en cuenta a aquellos ciudadanos que han aportado de manera significativa en la conformación y desarrollo comunitario o la construcción de políticas públicas

⁶ La siguiente información es tomada del trabajo escrito “política pública para la discapacidad” realizado en el año 2008 por estudiantes de pregrado de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia. Camilo Ospina, Juan Martínez y el autor del presente ejercicio investigativo; Jefferson Quiroga.

“Estado Soberano de Antioquia”, por orden de la nación se pensó en la construcción de un ferrocarril que comunicara a los departamentos Colombianos, extendiéndose este medio de transporte por todo el país, asunto que abandonaría entonces la mirada federalista que hasta ese momento se tenía de los ferrocarriles. El ferrocarril de Antioquia estuvo en manos de un ingeniero cubano, llamado Francisco Javier Cisneros, quien con su conocimiento construyó el ejemplar antioqueño en ferrocarriles y comunico por vía terrestre a Antioquia, pero su labor fue más allá de esto, pues con la construcción del ferrocarril se le dio vida a muchos lugares que hasta el momento no tenían ni un alma, es decir no estaban poblados.

El municipio de Puerto Berrío puede decirse que es gemelo a la construcción del ferrocarril de Antioquia, pues gracias a este se pobló el lugar y no se puede desconocer que los primeros pobladores del municipio fueron los trabajadores de este magno proyecto. Cerca del año de 1871 Puerto Berrío se conocía ya como un lugar que prometía pujanza, donde existía mucho en que trabajar, asunto que traía a personas de diversos lugares con el sueño de conseguir dinero para salir adelante. Poco a poco el municipio se iba poblando más y más a la vez que el aspecto municipal cambiaba, pues se dice que los inicios de este puerto o la primera cara de puerto Berrío fue un remolino grande que se hacía en el rio Magdalena y que llegaba hasta lo que hoy se conoce como “Betania”, así de esta forma se fue llenando y rellenando la parte lagunosa y fueron asentándose casas y construyéndose edificaciones, para que de esta forma se la población también lo hiciera.

Junto con el nacimiento de Puerto Berrío se evidenciaron fenómenos sociales que hasta el día de hoy acompañan al municipio, como la prostitución, la pobreza, enfermedades por aspectos inundables.

En el Puerto Berrío de hoy pueden hallarse diversas aporías de carácter social, se encuentran personas en extrema pobreza que viven en barrios subnormales, el fenómeno de la prostitución ha cambiado de modalidades, existen grupos vulnerables y marginados, además existe un gran número de afectados por la violencia propia de los años ochentas, asunto que hoy se ha apaciguado a otra forma de violencia como lo es la silenciosa, hoy en el municipio se ha lo grado instaurar por grupos armados una violencia fría: “acá no

pasa nada pero no hable sino quiere que le pase algo”, tal fenómeno ha alcanzado hacer presencia a lo largo de la historia de vida municipal, logrando infiltrarse en las esferas del poder, incrementado los niveles de corrupción y parcialización de los actores.

Luego de la contextualización local, es momento de ocuparse de los testimonios que permiten entender la mirada de los actores sociales del municipio acerca de su concepción de políticas públicas;

Una política pública es aquello que se pueda implementar en beneficio de la comunidad, se debe haber tenido en cuenta el concepto y la opinión de todas las partes, los sectores de la sociedad para la creación de la política porque sino no sería política pública, es la búsqueda de beneficios para una comunidad o grupo. Barrera (2018)⁷

Con respecto al aporte preliminar de uno de los actores sociales del municipio de Puerto Berrio, vale la pena destacar que se encuentra conectado con los temas que se han venido trabajando, en el sentido de defender la importancia de la participación de las comunidades en la construcción de políticas públicas, es importante también destacar la preponderancia que se le da a la palabra “público” dado que se le asocia al hecho de que deben integrarse a los distintos actores y fuerzas vivas de la comunidad para que pueda contar con mayor fuerza de tal calificativo, así pues, para este personaje del municipio este tema está conexo a la participación de la ciudadanía, por medio del debate y la formulación de ideas que puedan aportar a su construcción.

De manera análoga, es significativo analizar una nueva opinión sobre el concepto de política pública realizada por otro de los actores sociales del municipio quien entiende que; “la política pública más que todo es implementar una norma que tiene la Constitución y que tiene el Estado como tal para fortalecer a las comunidades” Velilla (2018⁸). En primera instancia este actor presenta el término como un aspecto inherente al Estado y sus instituciones por cuanto lo enmarca en el componente de la legalidad y la obligatoriedad que este tiene de promover acciones que vayan por el camino del mejoramiento de situaciones que se consideran de una u otra forma problemáticas para

⁷ Armando Barrera. Líder social y comunitario del municipio de Puerto Berrio. Actualmente concejal de la municipalidad. 2018

⁸Velilla, Laureano. Líder social y comunitario del municipio de Puerto Berrio, actualmente concejal de la municipalidad.

cierto grupo de personas a las cuales se les intervendrá y de esta forma lograr un cambio positivo para sus vidas.

Adicional , debe mencionarse que dentro del testimonio el participante se considera un actor social municipal con más de diecisiete años de servicio a la comunidad, lo que incluso le valió en su momento para ser presidente de la junta de acción comunal de uno de los barrios más grandes del municipio; se hace esta referencia en honor a que dentro de sus palabras termina por decir que las políticas públicas deben convertirse en herramientas que utilizan las instituciones estatales para fortalecer a sus comunidades, esta palabra –fortalecer– cobra vital importancia para comprender el presente capítulo, toda vez que se busca a través del análisis conceptual y de caso la concepción teórica de una política pública, se observa que los dos personajes entrevistados hasta el momento se sienten identificados en el sentido que ambos defienden la idea de ver a la comunidad enlazada con el Estado para la construcción de políticas públicas.

Continuando con este estudio del concepto de política pública visto desde la mirada del ciudadano porteño, es momento de analizarlo desde la óptica de otro de los participantes; “política pública es todo un desarrollo que se hace a nivel social y se hace por eso lo dice la palabra público si me entiende, que es a beneficio y coherentemente es para participación comunitaria” (Algarín, 2018)⁹, teniendo en cuenta este aporte, el participante coincide con los dos anteriormente analizados, en el sentido de pensar en este componente como un aspecto inherente a la inclusión de la comunidad, es decir, al mencionarse la palabra “público” se genera desde los actores una delimitación conceptual que necesariamente evoca a que se deba trabajar tratando de incluir a la ciudadanía en su desarrollo integral.

Luego de estudiar el concepto de política pública desde la concepción del ciudadano porteño, es momento de ahondar un poco en la forma en la cual entienden este mismo concepto aterrizándolo al núcleo de análisis de la presente investigación, el carácter social de las mismas, su historicidad y concepción teórica;

⁹ Algarín, Alberto. Vicepresidente de Asocomunal Puerto Berrio. 2018

El bienestar social es ese beneficio general y ese beneficio tiene que ser integral, que nos beneficie a todos y ese ha sido uno de los grandes errores en nuestras comunidades especialmente nosotros acá –puerto Berrio– nos hemos vuelto demasiado individualistas si solamente nos interesa que nos beneficie a mi olvidamos ese bienestar que es el general es el bienestar social que beneficie a la comunidad, a la sociedad. (Velilla. 2018)

De acuerdo con el anterior aporte, el participante concibe el concepto de bienestar social como un componente integral que debe incluir al grueso de la población y que por lo tanto debe verse reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, sin embargo es claro desde la óptica del actor que existe una mentalidad netamente individualista que no permite que se puedan desarrollar verdaderos espacios de participación comunitaria, por lo que comenzar con un proceso de empoderamiento comunitario desde el mismo hogar y posteriormente en los primeros años de estudio se convierte en una tarea fundamental para las administraciones gubernamentales locales; en este sentido, se debe comenzar por educar a la ciudadanía para que entienda la importancia del trabajo en equipo puesto que la democracia en sí misma es un procesos participativo y no individualista, por lo que en la medida en que se pueda superar este sesgo mental se podrán alcanzar mejores resultados en cuanto al acompañamiento y participación de las comunidades en la construcción, ejecución y seguimiento de políticas públicas.

Siguiendo con las contribuciones del mismo participante, este visualiza la construcción de programas y acciones de las administraciones locales históricamente como momentáneas y que no permanece en el tiempo, al respecto exhibe;

Pues en la última década que yo te pueda hablar de pronto se han proyectado mas no se han creado, pero se proyectan de pronto por unos intereses dentro de un plan de desarrollo, dentro de un programa político, un programa de gobierno que se presenta, que se enfoca momentáneamente por etapas, toman esa iniciativa administrativa, ¿cierto? pero de crear todos los aspectos reglamentarios dentro de las políticas públicas para que se conformen como para que sea un lema municipal que puedan aplicar, haya una herramienta de exigir, de poder exigir, para exigir ese cumplimiento para hacer esa proyección social. Velilla, (2018)

La contribución de Velilla (2018) concuerda con el postulado mencionado en renglones anteriores por Max-Neef en cuanto que las administraciones institucionales latinoamericanas no propenden por un desarrollo que atienda a procesos que permanezcan en el tiempo, sino que por el contrario en la mayoría de casos responden a prácticas clientelistas del momento de efervescencia favorecidas por intereses particulares y no

acudiendo al interés general que debería primar en este tipo de procedimientos, en este sentido se puede evidenciar la falta de compromiso de las diferentes administraciones locales para favorecer este tipo de enlace entre las instituciones y la ciudadanía aunado a esto se suma el poco interés que demuestran los grupos comunitarios para exigir su presencia y participación.

Simultáneamente se analiza a la luz de los testimonios de los participantes y sus concepciones sobre políticas públicas y bienestar social, los aportes del reconocido sociólogo Zygmunt Bauman y sus contribuciones sobre el concepto de comunidad, aspecto clave dentro del presente estudio, es así como dentro de sus obras hace una crítica especial al sistema neoliberal y lo que denomina como modernidad líquida una situación en la cual los seres humanos que viven en esta época de la historia se encuentran sometidos por los avances tecnológicos y el trabajo excesivo, situación que altera el normal desarrollo de las relaciones interpersonales y por tanto ha acabado por diluir también la conformación de grupos que antes eran inherentes a la sociedad como es el caso que nos interesa con mayor preponderancia, la comunidad.

Es prudente empezar el estudio de Bauman (2006) por medio de su obra “comunidad, en busca de seguridad en un mundo hostil”, en la cual plantea algunos aspectos de vital importancia para entender por qué se ha transformado en nuestros días la génesis de este concepto; por ejemplo comienza hablando del termino comunidad de la siguiente manera; “las palabras tienen significados, pero algunas palabras producen además una «sensación». La palabra comunidad es una de ellas. Produce una buena sensación: sea cual sea el significado de comunidad, está bien «tener una comunidad», «estar en comunidad»” (Bauman, 2006, pág. 5), de esta forma inicia su texto el autor, haciendo esta definición de comunidad como un término que por sí solo traslada al lector a un contexto de fantasía en el que podría vivir en paz y tranquilidad, referirse a este concepto pudiera convertirse en una posibilidad para que las personas se transmitieran seguridad los unos a los otros compartiendo tanto de aspectos tangibles como intangibles de su vida, no obstante, el estilo de vida contemporáneo neoliberal favorecedor del individualismo y la libertad poco da la posibilidad para que la ciudadanía pueda regresar a sus raíces de antaño en las que vivir rodeado de sus pares y construir juntos su territorio

era la constante, esta es una situación que parece solo vivir en el imaginario de quienes en su momento pudieron vivirlo de esa manera.

Nuestro deber, pura y llanamente, es el de ayudarnos de forma mutua, así que nuestro derecho, pura y llanamente, es esperar recibir el auxilio que necesitemos. La palabra comunidad tiene un dulce sonido. Evoca todo lo que echamos de menos y lo que nos falta para tener seguridad, aplomo y confianza. (Bauman, 2006, págs. 6-7)

Este postulado del autor refuerza el argumento que se ha venido trabajando en el presente ejercicio investigativo, en cuanto la importancia que cobra para la construcción de políticas públicas participativas el concepto de comunidad dado que permite afianzar las relaciones interpersonales entre los ciudadanos miembros, además de establecer importantes lazos de comunicación y seguridad que podrían verse reflejados en actuaciones que vayan en búsqueda de lograr objetivos comunes para todos, sin embargo esta situación es difícil de lograr en la actualidad, dadas las características de esta sociedad en la que el individualismo y la libertad se convierten en pilares de la vida ciudadana, de esta forma se añora de una u otra forma el pasado en el cual la ciudadanía vivía en comunidad de manera intrínseca y necesaria, la volatilidad económica y el establecimiento de nuevos mecanismos de comunicación que trascienden las barreras presenciales han conducido a la sociedad a dejar de lado la agrupación para establecer un estilo de vida netamente privado y aislado del componente comunitario.

Un consenso no es sino un acuerdo que alcanzan personas con formas de pensar esencialmente distintas, un producto de duras negociaciones y de compromisos, de numerosos altercados, contrariedades y ocasionalmente puñetazos. Prolongadas negociaciones pueden dar lugar a un acuerdo que, si se obedece cotidianamente, es posible que a su vez se convierta en un hábito sobre el que ya no es preciso reflexionar, y no digamos controlar o vigilar. (Bauman, 2006, pág. 5)

Otro rasgo a rescatar de la obra de este autor, tiene que ver con los acuerdos que se pueden alcanzar por medio del diálogo y la discusión entre los miembros de una comunidad, asumiendo roles y responsabilidades que permitan el alcance de objetivos que beneficien al grupo, convertir la vida comunitaria en un *hábito* puede transformarse en una oportunidad para que se puedan potenciar desde las instituciones estatales la conformación de estos grupos, dado que como lo manifiestan muchos de los participantes entrevistados; la ciudadanía no se ve muy motivada para la asistencia a eventos que requieran de su participación activa, dicha situación podría explicarse desde el

componente de formación individual ciudadano, por lo que la construcción de una actitud activa en búsqueda del establecimiento de lazos comunitarios debe tornarse una prioridad para futuros procesos formativos de las generaciones venideras.

El valor de la comunidad en este tipo de procesos de implementación de políticas públicas desde los ejercicios de participación ciudadana, es momento de analizar a Bauman a la luz de (Gonzalez, 2007) quien hace un análisis de su obra, rescatando aspectos importantes para este estudio, de esta forma manifiesta por ejemplo que; “los antiguos estamentos que agrupaban a iguales, formaban identidad y prescribían pautas para la realización humana, vinieron a ser sustituidos por las clases sociales”(P.183). a partir del anterior aporte, se puede entender como desde Bauman se examina el cambio que ha traído consigo la modernidad en cuanto la formación de espacios de integración social, dichos espacios han sido sustituidos por vidas netamente individualistas apoderadas por el consumo de bienes y servicios; la identidad comunitaria intrínseca de épocas anteriores ya no se encuentra presente en las sociedades modernas, situación que hace aún más complicada la integración ciudadana y por ende la conformación de espacios de participación e integración comunitaria.

Bajo esta misma línea de análisis (Gonzalez, 2007) manifiesta que; “No está el hombre moderno en condiciones de dar respuestas individuales ante una situación cuyas causas —fuerzas globales desintegradoras y desproporcionadas— lo desbordan por su alto grado de abstracción y diferenciación” (P.185), considerando lo anterior se puede comprender que el único camino que le queda al hombre para minimizar la problemática del individualismo impuesto por el sistema económico dominante en el mundo es el de abogar por caminos que motiven a la ciudadanía hacia la integración comunitaria, para que de una u otra forma se generen alternativas de cambio que vayan en búsqueda de liberar a la población del yugo impuesto por las grandes potencias estatales del mundo y así poder pensar en soluciones autónomas que promuevan el desarrollo y potencialización de habilidades tanto en los individuos como en los grupos comunitarios; la ciudadanía debe comenzar a *rebelarse* en un buen sentido de la palabra y comenzar a gestar actuaciones que conduzcan a la evaluación y seguimiento de sus instituciones y

funcionarios, situación que redundará en mejores condiciones de vida para sus respectivas familias y comunidades.

La comunidad brinda seguridad pero para ello sustrae espacios a la libertad; la individualización propia de nuestros días, consecuencia de la liberación personal de las ataduras sociales, amplía las perspectivas del horizonte de realización personal, pero a costa de la ausencia de vínculos sociales estables a los cuales asirse ante las fuerzas abstractas y desintegradoras de la modernidad líquida. (Gonzalez, 2007, pág. 191)

Para terminar con este estudio de la obra de Bauman, es importante considerar su propuesta e integrarla con los conceptos trabajados a lo largo del presente texto, son fatales las consecuencias de una modernidad que ha dejado de lado las relaciones interpersonales para ser sustituidas por interrelaciones en muchos casos virtuales que han depuesto las viejas charlas cara a cara que hacían de las interacciones humanas un ejercicio que motivaba a las personas a la construcción de un verdadero tejido social, continuar con este sistema de aislamiento individual conduce al deterioro de las relaciones sociales y por ende socava los sentimientos e ideas de cambio que pudiesen surgir en la mente de los individuos, los Estados en vía de desarrollo deben pensar en la necesidad de empoderar a su población brindándole herramientas que coadyuven en la construcción de una democracia sólida, en la que la participación ciudadana se convierta en un paso a seguir obligado y no solamente en una opción desamarrada de todos los planes y proyectos estratégicos de gestión pública.

Luego de haber abordado los aportes de Bauman con respecto de comunidad y su preponderancia para este estudio, es momento de continuar analizando los aportes de actores sociales y técnicos del municipio con respecto a la construcción de políticas públicas para el bienestar social desde los ejercicios de participación ciudadana;

Lo que yo sé es que las políticas públicas del municipio no han dado los resultados, primero porque no se intentaba blindar, segundo porque no se ha hecho la suficiente socialización en la comunidad, ya la filosofía de la participación ciudadana cambió, ya la comunidad no se puede dictar únicamente de acercarse a la administración municipal a pedir, la comunidad tiene que ser participe en la solución de la problemática, ella tiene que llegar es aportando ideas, buscando solución, aportando esa solución y eso es lo que la comunidad no lo ha tomado como en serio digamos, entonces se hace más difícil la participación de la comunidad (Velilla, 2018).

Trayendo a colación de nuevo al concejal y líder social Velilla (2018), es significativo estudiar su testimonio en aras de comprender que las personas que han trabajado desde las juntas de acción comunal y su devenir histórico, han influenciado la conformación de un ideal de promoción de la participación ciudadana desde los entes gubernamentales locales, por lo que comprenden que históricamente no se han planeado la ejecución de programas y proyectos que puedan mantenerse en el tiempo y contar con estatus de ser considerados como una política pública, es una constante dentro de los testimonios de los líderes sociales entrevistados manifestar el poco interés que muestra la ciudadanía para participar de actividades que tienen que ver con el accionar institucional, en actos como informes sobre la inversión del presupuesto o la capacitación ciudadana en distintos componentes tanto físicos como mentales.

Otro aspecto significativo del testimonio anterior, es hacer hincapié en que la ciudadanía no debe dedicarse tan solo a pedir ayudas sino por el contrario debe hacer parte de la solución generando propuestas que puedan ser utilizadas dentro de los proyectos y programas que se ejecuten a futuro, sin embargo esta participación incluyente de las comunidades locales no se logrará de la noche a la mañana, para que esta situación pueda pensarse como una realidad plausible se hace necesaria la voluntad política de todos los estamentos constitucionales para establecer reglas de juego claras que obliguen a las administraciones a pensarse dentro de sus programas la inclusión y capacitación de la población en cuanto a herramientas de participación ciudadana y como tal su formación integral que permita de una u otra forma acabar con el analfabetismo político presente en muchos ciudadanos de la nación.

El bienestar social es ese beneficio general y ese beneficio tiene que ser integral que nos beneficie a todos y ese ha sido uno de los grandes errores en nuestras comunidades especialmente nosotras acá no hemos vuelto demasiado individualistas si solamente nos interesa que nos beneficie a mí olvidamos ese bienestar que es el general es el bienestar social que beneficie a la comunidad a la sociedad. (Barrera, 2018)

De acuerdo con el anterior testimonio, el bienestar social es definido como un aspecto integral y transversal para entender la magnitud de alcance que podría tener un proyecto que se mantenga en el tiempo a pesar de los cambios de gobernantes, concebir al ciudadano como un par y no como instrumento es el camino que puede conducir a una

mayor integración de la comunidad a los programas de bienestar social implementados desde las instituciones estatales, el mismo estilo de vida neoliberal contemporáneo conduce a la ciudadanía hacia el precipicio del individualismo que además lo lleva a una muerte lenta por el hecho de no lograr acceder óptimamente a sus derechos legalmente constituidos, por lo tanto el bienestar social dentro de la presente investigación es el toque especial en cuanto a estudio del tema de políticas públicas.

Como se han tenido en cuenta los testimonios de líderes sociales del municipio, también es prudente analizar las expresiones de algunos actores técnicos que han trabajado en la implementación de programas y proyectos de inversión social dentro del municipio, acerca de la participación de la comunidad en estas actividades uno de los funcionarios manifiesta que;

Pues es fundamental porque la razón de ser de una norma como lo concibe el legislado es la aceptabilidad de la norma de la ley, una ley si no es aceptada por la comunidad o no es entendida no puede ser exigible, entonces si la comunidad no entiende la norma que se está elaborando para ellos, entonces no va a surgir el efecto que se pretende con la misma, la comunidad tiene que ser fundamental. (Latorre, 2018)¹⁰

Según lo presenta el participante anterior, la participación de la ciudadanía en la construcción y seguimiento de políticas públicas es importante para legitimar las acciones de las instituciones estatales, en el testimonio se evidencia que el actor institucional se basa en sus argumentos desde la normatividad legal que ampara este aspecto, desde allí argumenta que es deber del Estado y sus instituciones comunicar las normas y leyes que día a día se generan desde el legislativo o incluso desde las normativas locales, esta situación da fuerza a la teoría de que es necesario que la ciudadanía conozca las herramientas de participación existentes desde la constitución como norma de normas; hacer entender a los actores la importancia de conocer sus estatutos es el primer paso para construir una sociedad democrática en la que todos puedan dar su aporte y punto de vista para la construcción de una mejor nación, incluyente y participativa.

Este representante técnico institucional coincide con los testimonios de los actores sociales analizados anteriormente en el sentido de que aunque la legislación crea los

¹⁰ Latorre, Asmar. Profesional universitario de obras públicas municipales de la administración municipal de Puerto Berrio Antioquia. 2018

espacios para que la ciudadanía participe en la vigilancia de las actuaciones estatales, lo cierto es que la misma no se empodera de estas herramientas; así lo manifiesta (Latorre, 2018) “como tal existir sí, porque la ley misma los crea que la gente los aproveche o los utilice no tanto, por desconocimiento, por apatía, porque no le interesa, pero los espacios siempre están dados, a la comunidad”, desde este aporte se deduce que no existe una verdadera conciencia de participación ciudadana en las comunidades del municipio de Puerto Berrio, pues aunque se brinden los espacios necesarios para hacer públicos los datos de inversión en infraestructura y del componente social, lo cierto es que la misma ciudadanía no se interesa por inmiscuirse en tales procesos.

Promover el conocimiento de la ley, empoderar a la gente de que las instituciones son públicas y son de ellos, por ejemplo aquí siempre desde mi oficina que yo siempre la he direccionado hace muchos años yo le digo a la comunidad venga es que a mí el alcalde no me paga , ni el concejo me paga, a mí me pagan con los tributos, los impuestos que paga la comunidad al ente público entonces mi jefe no lo entiendo que sea mi alcalde, así sea el alcalde, mi jefe es la comunidad entonces si la gente viene aquí y se apodera de los espacios y dicen venga es que voy a hacer esto ¿lo puedo hacer? Aquí no le cobramos un peso a la gente, yo en lo personal no le compro un peso a la gente entonces que lo utilicen a uno para que se sirvan, vos me estas pagando, a mi ahí sentado me estas pagando, cuando pagaste el catastro de tu casa ahí me estas pagando a mí, si no pagas pues yo no recibo mi sueldo entonces hago mal en decirte ¡no hijo que pena, pero yo estoy ocupado! Esa no es, la gente tiene que usar la situación porque estamos creados para ellos, ahora, hay que crear los espacios para ellos –las comunidades– (Latorre, 2018).

El aporte del participante da a entender las acciones que a su criterio se deben ejecutar para lograr encaminar a la ciudadanía dentro de sus actuaciones a futuro en búsqueda de integrarse a los órganos institucionales y la vigilancia en la inversión de los recursos públicos, en este sentido es significativo comprender que en la medida en la cual la ciudadanía aprenda a dimensionar la envergadura que abarca la palabra *público* podrán comprender la fuerza y el impacto que puede llegar a tener su participación en los escenarios públicos institucionales, la ciudadanía debe comenzar a romper los estereotipos presentes en sus comportamientos sociales y empezar a visualizar a las instituciones como escenarios que se encuentran abiertos para ser intervenidos por ellos mismos, al contribuir con recursos económicos para el desarrollo de su territorio se confecciona la legitimidad necesaria para pedir cuentas a los funcionarios que ejecutan las diferentes obras que repercutirán el respectivo desarrollo de sus territorios.

Siguiendo con esta línea de análisis de actores técnicos municipales, también debe tenerse en cuenta el testimonio de la actual secretaria de planeación municipal, Martínez (2018¹¹), quien aunque no es oriunda del municipio sí se encuentra trabajando desde una de las instituciones para la inversión de los recursos públicos en obras que beneficien a la ciudadanía de la localidad, la cual presenta el siguiente concepto de políticas públicas;

Son los lineamientos que se deben tener en cuenta para aplicarlos en el corto, mediano y largo plazo en un tema específico, por ejemplo, si vamos hablar de la política pública de la mujer ¿Qué es lo que necesita la mujer? en cuánto tiempo y cómo desarrollar cada una de las políticas que le atañen en cuanto a capacitación a todos los temas pero que estén contemplados en un recopilado, en un programa, en un proyecto, o sea que le apunten a ese desarrollo por decir algo de la mujer, o cuando es de la niñez la política pública de la niñez, hay de todos los temas y en todos podemos hacer política pública y la idea es que no queden ahí en el estante si no que empiecen a aplicarse. (Martínez, 2018)

En vista de lo mencionado se resalta que para este actor técnico del municipio que se encuentra día a día dentro de su labor con el análisis de las necesidades más apremiantes de la población, las políticas públicas deben asimilar situaciones que puedan desarrollarse o mantenerse en el tiempo, es decir, implican un proceso en el que en primera instancia debe tener en cuenta el componente hacia el cual se quiere apuntar, luego se debe aterrizar dicho concepto con las necesidades que tiene el grupo poblacional hacia el cual se encuentra dirigida, del mismo modo, este programa o proyecto debe estar sustentado teórica y prácticamente con el objetivo de poder llegar a todos los espacios posibles de intervención, asimismo, su mantenimiento en el tiempo depende no solo de los actores técnicos que la implementan sino también y en mayor medida del acompañamiento que puedan realizar las comunidades a tales programas o intervenciones, aunque existan organismos de control que pueden entrar a vigilar que se inviertan de buena forma los recursos, solo por medio de la integración ciudadana y el trabajo mancomunado con las instituciones se puede lograr resultados visibles y acordes con las necesidades de la población hacia la cual se encuentra dirigida dicha actuación.

Bajo esta misma línea de análisis la participante comenta acerca de la importancia que tiene la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas, al respecto manifiesta que;

¹¹ Martínez, Carolina. Actual secretaria de planeación municipal de Puerto Berrio

Sin la participación de la comunidad todo se queda ahí, si tu diseñas una política pública sentado en un escritorio no estas teniendo en cuenta la verdadera necesidad de la gente si tu no involucras a cada una de esas personas la política pública se queda ahí, no vale la pena. (Martínez, 2018)

Este testimonio, demuestra la pertinencia que tiene para las instituciones estatales la integración de las comunidades en la planeación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas locales, no obstante la apreciación de esta participante la ciudadanía no se siente motivada a participar de manera activa de estos escenarios, por lo que en la mayoría de ocasiones los actores técnicos institucionales deben ejecutar sus programas y proyecciones desde sus experiencias o lo que ellos creen será mejor y tendrá un impacto positivo en las respectivas comunidades, hace falta un proceso educativo integral que forme al ciudadano desde los primeros años de estudio en el desarrollo del componente social y la influencia que puede tener para el mejoramiento de sus condiciones vitales la inclusión en estos escenarios que ayuden a fortalecer la democracia, en primera instancia desde los escenarios locales para de manera posterior lograr un progreso a nivel regional y nacional.

Ha sido claro en el desarrollo de este texto que para los participantes entrevistados es una realidad el poco compromiso de las comunidades para participar en escenarios de tipo público y de inversión de recursos, en este sentido, (Martínez, 2018) manifiesta que los ejercicios de participación ciudadana son muy pocos, aludiendo esta problemática a que tal vez en épocas anteriores no se prestaba la prelación necesaria a este aspecto, por lo que a raíz de esta situación la ciudadanía pudo entrar en una especie de letargo que no le permitió integrarse de forma activa en estos escenarios;

Esta semana tuve el ejemplo, vino la contraloría general de la nación y vino por quejas que ha recibido de las obras del rio magdalena 2¹² y ellos querían saber de la misma comunidad qué quejas o inquietudes tenían, se citaron por televisión, se llamaron a los más interesados en el tema y tú vieras nula la participación, si vinieron cuatro personas fue mucho y ahí la persona que vino de Bogotá se quedó aterrada porque dijo cómo es posible que nos han llegado quejas que no les han comprado ni pagado como es por donde pasa la vía, que están comprando previos, que no les están pagando bien, o sea muchas quejas y resulta que nadie vino para decir algo. (Martínez, 2018)

¹² Autopista Rio Magdalena 2 es una empresa encargada de la construcción de un tramo de la nueva vía Medellín – Puerto Berrio.

Otro rasgo importante para ser estudiado está relacionado con las motivaciones de la ciudadanía para hacerse participe o no de los procesos de acompañamiento tanto a las instituciones como a las empresas privadas, aunque a diario se escucha en el coloquio popular los reclamos de las personas relacionados con actos de corrupción o actuaciones que están por fuera de la ley, estas reclamaciones nunca pasan de simples comentarios informales que no gozan de la trascendencia adecuada para lograr resultados visibles reflejados por ejemplo en sanciones a funcionarios o la reivindicación del derecho que es vulnerado, visto de esta forma, la ciudadanía no logra trascender sus reclamos a simples comentarios que se encuentran en el ambiente o incluso puede observarse desde las redes sociales cómo las personas se quejan y comparten información que tiene que ver con negligencias o malas actuaciones de funcionarios, sin embargo al momento de denunciar o asistir a una actividad de control político, dan la espalda o simplemente desentienden de dicha situación.

Al preguntarse a este participante sobre su concepto de bienestar social manifiesta que; “es tratar de lograr que las personas de alguna manera tengan lo que necesitan ese bienestar no es tanto darles plata, si no de un techo digno, un parque donde jugar los hijos, todo eso hace parte de bienestar” (Martínez, 2018), teniendo en cuenta este comentario, da fuerza a lo mencionado en renglones anteriores en cuanto a entender el bienestar social como un aspecto que debe trascender los meramente económico para pasar a ser entendido como un aspecto integral y transversal que incluye todos los componentes que permiten a una persona tener una buena calidad de vida, en este sentido los mandatarios e instituciones locales tienen el reto y la oportunidad de motivar a sus comunidades para que coadyuven a la inversión oportuna y eficaz de los recursos públicos, lo cual podría lograrse por medio de un cambio en el enfoque trabajado a lo largo de los años por uno en el que se pueda motivar a la ciudadanía para que entienda que solo a partir de su participación activa en lo que atañe a lo público se alcanzará a reducir de alguna forma la gran brecha de desigualdad que caracteriza a la sociedad colombiana.

Otro aspecto que vale la pena destacar es la forma en la cual las instituciones estatales están motivando y jalonando los procesos de participación de la ciudadanía, buscar alternativas para que esta se empodere y de una u otra forma se muestren interesados por

esto procesos, es una manera en la cual se comenzará a gestar un cambio que se vea reflejado en la confluencia de las comunidades hacia estos procesos, en este sentido (Martínez, 2018) manifiesta que se deben implementar; “acciones, muchas convocatorias a reuniones con temas que atraigan, porque a veces los temas son muy pesados entonces tampoco llama la atención, porque cuando tú de pronto das un tema que interese, la cosa puede cambiar” teniendo en cuenta este comentario, es prudente afirmar que una de las medidas que podrían tomar las instituciones y en su nombre los funcionarios públicos a su cargo es la de comenzar a atraer a la ciudadanía a estos espacios con charlas o actividades que sean *atractivas* para ellos, quedarse en el papel de solo citarlos a reuniones o espacios de debate no ha funcionado muy bien, por lo que se debe propender por un cambio substancial en las estrategias que se han venido implementando en este sentido.

No se puede dejar de lado dentro este análisis de la perspectiva del ciudadano porteño acerca las políticas públicas y el bienestar social a la población juvenil y su papel en el futuro del municipio, habría que decir que este componente presenta un panorama bastante positivo, dado que se cuenta con una oficina para la coordinación de juventudes, que se viene desarrollando hace aproximadamente dos años, el testimonio de quien se encuentra a cargo de este proyecto es muy importante para este análisis y da luces para entender como es la situación actual de los jóvenes en cuanto a escenarios de participación ciudadana, el coordinador local de juventudes René López¹³, da su visión de la situación y explica desde su visión la forma en que se ha manejado históricamente y si se han gestado políticas públicas en la última década;

En realidad ha sido poco y nada, debido a que gran parte de la sociedad lo desconoce y muchos no saben que existe, porque por medio de este proceso de una elaboración de política pública y por parte de la institucionalidad no se ha hecho mucho para garantizar estas políticas públicas de los diferentes sectores: de mujer, de juventud y las diversidades de grupos poblacionales que existen en nuestro municipio. Estos últimos dos años se han venido trabajando fuertemente por la actualización de la política pública, porque actualmente existe la política pública, pero carece de fundamento jurídico porque fue creada con base a la ley 375 del 97 que fue derogada en el año 2013 por la ley 1622, eso es lo que hay que hacer básicamente como actualizar el fundamento no de la 375 si no del 1622. También se han venido adelantando políticas públicas de empleo, política pública de primera infancia, entonces, no es que se haya llegado a un punto al cual las

¹³ López, René Alejandro. Coordinador municipal de juventudes. Municipio de Puerto Berrio. 2018

políticas públicas cobren la verdadera importancia en el ente territorial, pero si se ha avanzado un poco desde la institucionalidad. (López, 2018)

El testimonio de este participante se encuentra conectado con las concepciones analizadas antes por parte de otros líderes sociales con mayor experiencia en este tipo de escenarios, la participación de la población en la gestación de políticas públicas ha sido muy poca y ratifica que hace falta un mayor esfuerzo por parte de la institucionalidad para empoderar a la población y poder lograr ampliar la inclusión de la ciudadanía en estos procesos, no obstante; manifiesta que desde los jóvenes se están haciendo esfuerzos desde hace dos años para lograr implementar un política pública específica para la juventud que le permita a esta población tomar el mando de estos procesos y comenzar a diseñar verdaderas estrategias que permitan un relevo generacional que de luces a la ciudadanía para comenzar a acompañar a las instituciones en la construcción de una localidad democrática y participativa.

Las políticas públicas enfocadas en el bienestar social se conciben dentro de este ejercicio de investigación desde una mirada holística de las intervenciones que se pueden llevar a cabo a partir de las instituciones para fortalecer el tejido social, la interdisciplinariedad del concepto de bienestar social está asociado al mejoramiento de los aspectos bio-psico-sociales del ser humano, como lo manifiestan los participantes y teóricos del tema, trata de entender y relacionar este concepto con el desarrollo humano en todos los componentes, por lo que al acuñar el termino integral trata de sentar su posición con respecto a que la intervención estatal por medio de sus programas debe ir enfocada al desarrollo de la ciudadanía en componentes interdisciplinarios, para lo cual debe pensarse en un trabajo mancomunado de todas las instituciones con miras a fortalecer los aspectos relacionados con la salud, educación –incluida la formación política– medio ambiente, inversión en infraestructura, entre otros aspectos que hacen parte del desarrollo sistémico de un Estado y por ende de su ciudadanía.

4. CAPITULO 3 INFLUENCIA SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Interacción de los actores sociales y su transcendencia sobre la relación instituciones-ciudadanía

Por medio de este escrito, se tratará de comprender el concepto de actor social y su importancia para la motivación de grupos poblacionales que se puedan unir de forma mancomunada formando comunidades que contribuyan a la construcción de políticas públicas de bienestar social, que al mismo tiempo le aporten al mejoramiento de su calidad de vida, en este sentido se debe estudiar el concepto en primera instancia desde las concepciones teóricas de expertos en el tema tanto a nivel mundial como nacional para de forma posterior entrar a analizarlo desde el testimonio de los participantes objeto de investigación y así de esta manera poder construir un entramado teórico y situacional que brinde luces para el entendimiento de este concepto, sus falencias, fortalezas y retos a futuro.

Pocos conceptos resultan tan centrales para las ciencias sociales y, en particular, para la ciencia política, como el de *actor*. El término ha sido y es profusamente utilizado por teóricos y analistas de muy distintas disciplinas y aparece, cada vez con más frecuencia, en los discursos cotidianos de periodistas y políticos. (Sánchez, 2007, pág. 199)

Adentrándose en la definición de este concepto, es importante comenzar haciéndolo desde una perspectiva amplia, puesto que la palabra actor por sí sola puede presentar múltiples mutaciones y acepciones, esta situación se evidencia en la multiplicidad de disciplinas que promueven su uso, la importancia de este término radica en que se utiliza constantemente dentro de las ciencias sociales y por tanto es ineludible su tratamiento dentro de la teoría política, podría manifestarse en primera instancia que se trata de personas que tienen algún tipo de incidencia dentro del campo social, es decir, contribuyen para la movilización de recursos e individuos para la realización de distintas acciones que conduzcan al mejoramiento de una situación problemática.

Continuando con el análisis de (Sánchez, 2007), es momento de estudiar algunas claridades que hace sobre el concepto; “he de hallar una "definición caracterizadora" y aplicable en el análisis empírico, lo suficientemente amplia como para cubrir un amplio espectro de casos —y permitirnos identificar a los actores individuales y colectivos o supra-individuales” (P.201), se observa a partir de esta claridad conceptual, que la

definición de *actor* puede tornarse bastante subjetiva, puesto que puede incluirse tanto desde el individuo como desde la colectividad por lo que en la presente monografía encaja perfectamente para el entendimiento de la influencia que pueden tener estas dos variables del concepto en el ejercicio investigativo, dado que permite entender la influencia que puede tener un actor desde los dos frentes de análisis. Adicional a lo anterior, debe manifestarse que aunque el actor social en primera instancia deba estudiarse como un individuo, en la realidad este depende intrínsecamente de la influencia que pueda tener hacia su respectiva comunidad, no obstante, su poder de fuerza sobre tal grupo hace que se destaque por sí solo sobre otros actores que puedan cumplir con la misma función.

La identificación de los actores individuales no suele presentar mayores dificultades. No sucede lo mismo en el caso de los actores colectivos: evidentemente, no todo grupo de individuos puede ser considerado de manera automática un actor. No hay duda de que una empresa, un parlamento, un colegio profesional o una asociación de vecinos merecen tal calificativo. Pero ¿es posible aplicar la definición de actor a aquellos otros conjuntos de individuos, como las clases sociales, las familias o los movimientos sociales, que carecen de una organización interna estable y de una “cabeza visible” y a los que resulta difícil atribuir alguna responsabilidad? (Sánchez, 2007, pág. 201)

La identificación de actores no es tan fácil como podría pensarse, puesto que deben tenerse en cuenta una serie de aspectos que resaltan las características de dicho concepto, de esta forma; puede manifestarse que para hablar de un actor se debe contar con un mínimo de cualidades que permitan su tipificación, existen grupos delimitados desde la instituciones sociales que gozan de esta categorización al cumplir con ciertos aspectos que hacen fácil su delimitación, para el caso del presente estudio y los actores sociales que se estudian –líderes de juntas de acción comunal, actores técnicos, entre otros– es importante que se tenga en cuenta la forma en la cual se encuentran organizados, si tienen bien definidas sus funciones, si se encuentran caracterizados por la institucionalidad local, situaciones como estas permiten identificar a estos actores presentes dentro del territorio y la respectiva influencia que han tenido para aportar al desarrollo de sus respectivas comunidades.

En este estudio se analiza la influencia que tienen los actores en la generación de políticas públicas para el bienestar social, pero no todos los esfuerzos que se han realizado para su construcción han nacido como tal de grupos que cuenten con una organización

constituida, con funciones y personas a cargo de las mismas, estas también nacen desde las mismas necesidades de la población y las problemáticas o situaciones que en el momento requieren de su actuación –como es el caso de la gestación de la política pública para el empleo digno– por lo tanto hablar de actor desde la concepción teórica del término es algo complicado, por lo cual se analizan los casos en los cuales surgen líderes o personajes que emergen y pueden denominarse con este calificativo adentrándose en el componente social y su respectiva influencia para el logro de objetivos que beneficien a un colectivo de ciudadanos.

La actuación del actor (individual) tiene cuatro características definitorias: i) es una intervención intencionada, aunque sea inconsciente, ii) sobre la que el sujeto puede reflexionar y de la que es responsable, iii) que depende no tanto de las intenciones del sujeto cuanto de su capacidad y iv) que no está determinada sino que es “contingente y variable”, en el sentido de que el actor tiene la posibilidad de actuar de otra manera. (Giddens, 1979) citado por (Sánchez, 2007, pág. 202).

Destacando el aporte anterior que define las características con la que cuenta un actor individual, puede señalarse que se puede aplicar perfectamente al presente estudio por cuanto sirve para delimitar el perfil del actor social y sus intervenciones en aras del mejoramiento de sus condiciones de vida y las de la comunidad que representa o motiva, bajo esta misma línea de análisis debe decirse que desde las concepciones de actor social presentes en los participantes su intervención se centra en el cambio social y el mejoramiento de condiciones de vida, por lo que su responsabilidad radica en su interés por lograr transformaciones desde la generación de alternativas de progreso, así pues, su actuación también debe contar con una capacidad de movilización de recursos apoyados sobre todo en el liderazgo que le permitan movilizar a la ciudadanía en búsqueda de lograr los objetivos que los beneficiarán en el futuro.

Al mismo tiempo se puede señalar que el actor tiene la connotación de liderazgo, puesto que debe contar con capacidad de convocatoria de los miembros del grupo al cual pertenece, esta situación con el ánimo de dar fuerza a sus intervenciones y así poder alcanzar los objetivos para los cuales fue creado, así lo manifiesta en su texto (Sánchez, 2007) “Por tanto, el actor sería aquel sujeto que tiene capacidad para dominar (esto es, para ejercer una presión sobre) a otros actores o el contexto en el que actúa” (P. 202), analizando este aporte, la palabra *dominar* debe tomarse desde la concepción positiva del

término en el sentido que un verdadero actor social debe contar con el carisma necesario para motivar a los miembros de su comunidad o grupo para trabajar juntos en el logro de sus objetivos, es decir, el dominio se convierte en un mecanismo que no es impuesto como tal por el actor sino que por el contrario se concibe como un conjunto de herramientas por medio de las cuales se logra persuadir al grupo para que siga los ideales de aquella persona que funge como líder y que por tanto los dirige para aunar esfuerzos en la consecución de sus propios ideales de desarrollo.

Siguiendo con el análisis teórico del concepto de actor social, es pertinente entender que desde (Sánchez, 2007) se hace claridad sobre el punto de referencia al cual se deben estos sujetos individuales y colectivos, en este sentido se manifiesta que; “con frecuencia, los individuos no actúan en su propio nombre sino en el de otras unidades más complejas (como la familia, la empresa en la que trabajan, el sindicato o el partido político al que están afiliados)” (P.204), entender el concepto de actor como se ha trabajado en el presente escrito conduce a comprender que estos deben su accionar al grupo al cual pertenecen –en este caso las juntas de acción comunal o las instituciones estatales– de esta forma, las acciones que dichos actores ejecutan deben estar dirigidas hacia los respectivos grupos a los cuales pertenecen, en el mismo sentido, los objetivos que persiguen están amarrados al mejoramiento continuo de su corporación asumiendo el liderazgo de la misma y motivando a sus integrantes para la consecución de sus ideales.

A manera de conclusión del estudio de los postulados de (Sánchez, 2007), queda clara la importancia que tiene un actor en la generación de acciones de tipo colectivo que vayan en búsqueda de objetivos que les beneficien; “cuanto mayor sea el grado de integración que logre un actor colectivo en un momento dado, mayores serán sus posibilidades de alcanzar un resultado ventajoso” (P.210), de acuerdo con los testimonios que han sido objeto de análisis, la situación en Puerto Berrio no es muy alentadora en cuanto a la integración de la ciudadanía en los grupos de acción comunitaria, esta situación se evidencia en la poca participación que tienen en los distintos espacios que se brindan para comunicar procesos que se estén ejecutando o en su defecto iniciar con la planeación de otros, la participación solo se evidencia en actividades culturales y deportivas, dejándose de lado la proyección política y el control del accionar institucional donde se invierten

los recursos públicos y que por tanto debería contar con el acompañamiento masivo de la ciudadanía.

Ahora vamos a analizar el concepto de actor, desde los aportes de (Jimenez, 2006), quien manifiesta en cuanto a su definición que; “un actor puede ser un individuo, una red de sociabilidad, un grupo, un colectivo (en el sentido de Merton) o una sociedad” (P. 146), en este sentido se observa que en la sociedad existen multiplicidad de actores que confluyen entre ellos mismos para alcanzar una armonía como conjunto; el Estado debe ser el garante de que esta situación se desarrolle de manera óptima brindando a la ciudadanía las herramientas necesarias para su inclusión en los diferentes escenarios de participación que desde la constitución se establecen como derechos adquiridos, por lo tanto un actor sea este individual o colectivo es un ser que con sus actuaciones realiza aportes significativos para el desarrollo de la sociedad, por lo tanto ejerce influencia sobre la misma a través de sus distintas acciones.

Del mismo modo (Jimenez, 2006) argumenta desde su escrito algunas características propias que presenta el actor social, entre ellas manifiesta que; “el actor cuenta con recursos muy diversos como riquezas, una profesión, determinado potencial socio-cultural, poder político y socioeconómico, relaciones interpersonales, etc” (P. 147), debe manifestarse que a pesar del postulado anterior la mayoría de líderes y actores que movilizan a las comunidades del municipio no cuentan con una profesión, por lo que han forjado su experiencia de forma empírica con el transcurrir de los años; situación que de ninguna manera minimiza su capacidad o experiencia en cuanto a sus aportes con experiencias significativas, no obstante si poseen las demás capacidades como la cualidad de movilización social de sus comunidades, aunque con la dificultad manifiesta de que los ciudadanos no participan activamente de los espacios que se brindan desde la institucionalidad, la falta de identidad socio-cultural de dichos grupos comunitarios se convierte en una falencia en la cual se trabaja fuertemente en ella y así poder pensar a futuro en que se dé un acompañamiento constante a los programas y proyectos públicos, después de todo se trata de la inversión de los recursos del erario.

A manera de conclusión, debe decirse que el concepto de actor social desarrollado a lo largo de este escrito incluye tanto a los individuales como a los colectivos, en este caso y teniendo en cuenta el alcance del estudio y su temática podría inferirse el análisis de los grupos comunitarios como máximo concepto de trabajo, sin embargo se entiende a partir de los testimonios que ambos son complementarios, es decir, el uno depende del otro dándole fuerza y perfeccionándolo, no obstante es prudente manifestar que el desarrollo de las comunidades y su posible participación en escenarios públicos promovidos por las instituciones estatales siempre se encuentra permeado y motivado por un actor individual, dado que este funge como motor principal del desarrollo comunitario y en este sentido, sirve de agente que activa los mecanismos que permiten dar fuerza a las acciones que se desarrollen en búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de un colectivo.

Adicional a lo anterior, vale la pena destacar que pueden existir actores tanto sociales – los más estudiados a dentro de la investigación– como técnicos institucionales y ambos ejercen influencia sobre la sociedad desde sus propios escenarios de participación.

4.2 Escenarios de participación de los actores sociales comunitarios locales, basado en estudio de casos

Analizar este aspecto dentro del trabajo de estudio forma parte fundamental en la búsqueda de entender cómo han sido los procesos de integración comunitaria para la creación de políticas públicas municipales enfocadas en el bienestar social, de esta forma se busca a partir del análisis de testimonios y teoría conceptual concebir la forma en que se han dado dichos procesos, las falencias, las fortalezas y todos aquellos aspectos que permitan llevar a entender la manera en la cual se han ejecutado estos procesos en la última década, así pues se indagó si los gobiernos locales –específicamente el municipio de Puerto Berrio- a lo largo de los años han favorecido esta situación motivando a las comunidades, si estas se han apropiado de las herramientas de participación ciudadana ofrecidas desde la constitución nacional, además de la importancia que reviste en las sociedades contemporáneas la inclusión de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas.

Para el análisis de este componente fue de vital importancia el aporte de Dairon Guzmán¹⁴ quien a través de su experiencia de más de 20 años en escenarios comunitarios dio grandes luces para el ejercicio investigativo y para dilucidar muchos interrogantes que surgen del entendimiento de las categorías de análisis, en este sentido, debe comenzarse por decir que los organismos de acción comunal son regulados por el estado a través de la ley 743 de 2002, en el que además se da ampliación al Artículo 38 de la constitución nacional, su objeto es;

La presente ley tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. (Ley 743, 2002)

El Estado por medio de esta legislación brinda las garantías respectivas a los organismos de desarrollo comunitario, con el objetivo de que tengan unas reglas claras para su conformación y para dar prelación al desarrollo de los deberes y derechos ciudadanos consagrados en la constitución nacional, para favorecer estos procesos el Estado debe destinar recursos para establecer puentes directos entre estas organizaciones y la institucionalidad, por lo que un funcionario específico para este renglón de desarrollo local sería más que preponderante, sin embargo desde el testimonio de (Guzmán, 2018) exhibe que no todos los municipios cuentan con este tipo de cargo, además de este se encuentra en carrera administrativa, en este caso Puerto Berrio es el único de la región del Magdalena Medio que cuenta con este recurso que hace que se tenga un gran registro de la actividad realizada alrededor de los últimos años por las distintas juntas de acción comunal del municipio de Puerto Berrio.

Desde esta ley 743, el Estado busca acortar la brecha existente entre sus instituciones y las de organización comunitaria para así poder establecer puentes que permitan la integración entre las dos partes y favorecer el desarrollo del bienestar general;

Desarrollo de la comunidad. Para efectos de esta ley, el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades. (Ley 743, 2002)

¹⁴ Coordinador de desarrollo comunitario del municipio de Puerto Berrio. 2018

Se observa como desde la legislación nacional se busca proteger el desarrollo de los organismos comunitarios como herramienta que le permitirá al Estado mejorar la calidad de vida de sus habitantes, no obstante este desarrollo debe realizarse teniendo en cuenta una variedad de componentes que le permitirán tratar el tema desde una perspectiva holística, para lo cual el desarrollo de instrumentos que permitan cualificar y cuantificar las estadísticas de estos organismos para entender sus dinámicas y fortalecer los procesos que se llevan a cabo con las mismas.

Reconocimiento de la agrupación organizada de personas en su carácter de unidad social alrededor de un rasgo, interés, elemento, propósito o función común, como el recurso fundamental para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria, con prevalencia del interés común sobre el interés particular. (Ley 743, 2002)

Dentro de las características de estas organizaciones comunitarias que emana dicha ley, debe subrayarse el principio de que el interés común prevalece sobre el particular por lo que debe propenderse porque se promueva el desarrollo social desde los grupos locales comunitarios, la organización de estos estamentos conformados atendiendo a estatutos legales de tipo nacional ayuda a cohesionar el tejido social estatal, dando bases para que la ciudadanía propenda por el control de los recursos públicos y la generación de recursos propios que les ayuden a realizar acciones evidenciables de desarrollo que puedan ser plasmables en la calidad de vida de la población.

Definición de acción comunal. Para efectos de esta ley, acción comunal, es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad. (Ley 743, 2002).

Basado en el anterior contexto, puede exhibirse que las juntas de acción comunal aunque son promovidas por el Estado, deben surgir del seno de la ciudadanía, por lo que cuentan con una personalidad jurídica y unas estatutos especiales que deben acomodarse a su cultura y costumbres, de esta forma su desarrollo debe fluir con bases en las necesidades que tenga su territorio para ser atendidos, de esta forma se pueden lograr mayores avances cuando se puede coadyuvar en las intervenciones de proyectos estatales con recursos propios de la comunidad y de esta manera tender ese puente que permita la integración

Estado-ciudadanía, los ejercicios que se lleven a cabo por medio de la integración comunitaria permite dar las bases iniciales a la población para que comprenda de mejor manera el concepto de democracia y este pueda ser aplicado inicialmente entre sus compañeros de territorio y luego poderlo aplicar al control de instituciones gubernamentales de mayor envergadura.

Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. (Ley 743, 2002)

La clasificación de los organismos de acción comunal hecha desde esta ley, permite entender el alcance de las mismas y la forma en la cual se desarrollan, en este caso esencialmente se estudian las organizaciones de primer grado o juntas de acción comunal, puesto que a partir de ellas se puede analizar la influencia que estas han tenido en los procesos de participación comunitaria y la generación de verdaderas alternativas de desarrollo que se gesten desde su mismo seno, en este sentido entender el accionar de estos grupos permite conocer cómo se construyen procesos de fortalecimiento de la democracia y así poder entender la forma en la cual se generan lazos de confianza entre la ciudadanía, hasta qué punto su unión les permite luchar mancomunadamente para la realización de sus objetivos.

Continuando con este análisis histórico nacional de la conformación de los organismos de acción comunal, es momento de revisar otro instrumento que reviste igual importancia para el estudio de la situación actual de las juntas de acción comunal locales, con lo que se hace necesario revisar el documento CONPES 3661 Política Nacional Para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal, por medio del cual se brindan herramientas conceptuales para que se puedan implementar desde los contextos locales la creación de estos grupos y puedan así beneficiar de manera más proactiva a la ciudadanía; “Este documento de política está orientado al fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal (OAC), a través de la definición de estrategias, acciones y metas concretas que contribuyan a su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad” (P. 2), este texto ayuda al Estado a dar aun mayor fuerza a sus instituciones

para que puedan acompañar de mejor manera estos procesos, haciéndolos incluyentes y participativos, además de contar con su propia autonomía, aspecto que les da poder para aumentar su incidencia en los contextos locales de los cuales hacen parte.

Es importante tener en cuenta que en este documento se hace un compilado histórico¹⁵ de lo que ha significado para el estado colombiano la aplicación de la norma que coadyuve en la generación de estos espacios de participación y cohesión ciudadana; debe comenzarse entonces a delimitar estos periodos; en primera instancia se tiene la “Etapa de 1958 a 1970: La autogestión. Creación de las primeras juntas de acción comunal, mediante un proceso espontaneo de vinculación de los ciudadanos a organizaciones civiles con el fin de gestionar y organizar procesos en sus comunidades” (P. 19), en este primer momento el Estado colombiano busca la integración de su ciudadanía a través de estos mecanismos de participación, además de una forma de escape a los conflictos sociales que en ese momento libraban liberales y conservadores por el poder del territorio nacional.

Etapa de 1970 a 1991: *La clientelización*. Con la desaparición del debate político e ideológico durante el Frente Nacional, el pragmatismo se apodera de la política y entonces la forma de conseguir adeptos son los favores, las dádivas, los puestos y los auxilios. (Conpes, 2010, P. 19)

Teniendo en cuenta la fase anterior, se puede observar que este lapso histórico fue caracterizado por situaciones que para nada favorecían el desarrollo democrático de los organismos de acción comunal, por lo que dicha época brilló por la ausencia de consenso y autonomía de estas organizaciones, por lo tanto la democratizaciones de las actuaciones de grupos de junta de acción comunal ha tenido que pasar por un proceso en el cual se han tendió que subsanar dificultades desde la dirección misma del país que no habían favorecido la concientización por parte de la sociedad civil de la importancia de que pudieran actuar de manera autónoma y sin ataduras clientelistas y burocráticas.

¹⁵ La clasificación de estas etapas, se basa en el estudio hecho por el profesor universitario John Jairo Llano, para la ESAP y la Alcaldía de Medellín sobre el Movimiento Comunal en Colombia. Vivencias plasmadas en el desarrollo de las Juntas de Acción comunal de la ciudad de Medellín que sirvió de base para proponer un trabajo dentro del Movimiento Comunal Colombiano de conformación de las Redes Sociales a nivel municipal, departamental y nacional, en donde se formularon y gestionaron programas y proyectos acordes con la identificación de las necesidades de la población. (Conpes, 2010)

Prolongando con este estudio de la sinopsis histórica expuesta desde el (conpes, 2010), es momento de analizar la “Etapa de 1991 a 2002: *Fortalecimiento institucional de la participación y declive financiero*. A partir del cambio constitucional, donde se generan dinámicas de inclusión y participación ciudadana” (P. 19). El inicio de una nueva época democrática en el país, dada de la mano de un nuevo orden constitucional brinda herramientas a la ciudadanía para que de una u otra forma se alivianen los inconvenientes presentes en la época pasada relacionados con el clientelismos y la falta de autonomía comunitaria, se trata entonces desde la normatividad de una época muy importante para la sociedad colombiana y presentaba retos para la ciudadanía que debía apersonarse de este importante papel con mecanismos de participación como la tutela y la veeduría ciudadana que sirvieron como herramientas para la garantía de derechos consagrados desde la constitución política nacional.

Etapa de 2002 a 2009. *Reconstrucción*. La acción comunal se reivindica a través de la Ley 743 de 2002 donde se regula su funcionamiento. Entre otras disposiciones, se crea un marco institucional para su funcionamiento, se habilita su sostenibilidad económica a partir de la economía solidaria y se reconoce la habilitación de una personería jurídica. (Conpes, 2010)

Finalmente, en la última etapa que es objeto de estudio y la cual cobra vigencia en la actualidad se entiende que los organismos de acción comunal llegan a la cúspide de su desarrollo, tanto desde la legislación como desde la actuación propia de dichos estamentos; de esta forma y como se evidencia en la situación de las juntas de acción comunal del municipio, si se cuenta con un buen acompañamiento por parte de las instituciones estatales, estos mecanismos de participación ciudadana funcionarán de manera óptima, atendiendo a las necesidades de la población, con autonomía y generación de recursos propios, teniendo en cuenta además mecanismos de inclusión democráticos que den lugar al consenso y la generación de roles que permitan la integración y participación de todos sus miembros.

Entender la conformación de las juntas comunitaria desde el marco legal es esencial para esta investigación y como tal para las ciencias políticas para comprender de qué forma la democracia se gesta desde la agrupación ciudadana, de qué manera protegen sus recursos, la continuidad de sus proyectos y sobre todo su integración a la institucionalidad estatal, una forma de aportar con ideas claras a la construcción de una sociedad más equitativa,

aspecto que podrá lograrse a través del seguimiento de los lineamientos jurídicos que permea la constitución y por medio del trabajo desinteresado de sus líderes que motivan a los demás miembros a trabajar unidos en la misma vía que conduzca a un mejor mañana, con oportunidades para todos.

Luego de mencionar los aspectos de tipo legal que rigen la conformación de las juntas de acción comunal, es momento de enfocarse como tal en los grupos que se encuentran conformados legalmente en el municipio y los procesos que llevan a cabo para lo cual se hace necesario traer a colación de nuevo a (Guzmán, 2018) quien en su testimonio experiencial cuenta cómo es su conformación;

En la actualidad tenemos 43 organizaciones comunitarias de tipo comunal de las cuales 42 están activas con sus documentos al día, con sus debidos autos de reconocimientos y debidos certificados de existencia y en su mayoría con el Rut, esto nos permite que estas organizaciones estén activas, no nos podemos engañar que en Colombia la organización comunal nace, hace más de 50 años y nace como una necesidad porque realmente en Colombia quienes hacían las obras no era el gobierno sino que era la iglesia. (Guzmán, 2018)

Con respecto a lo anterior, es importante mencionar que en Puerto Berrio existe una organización importante de las juntas de acción comunal, dado que se encuentran legalmente constituidas y la mayoría funcionando de manera activa; de igual manera el participante ratifica lo señalado en párrafos anteriores con respecto a la historicidad de la conformación de los organismos de acción comunal, los cuales han pasado por un proceso lento de apropiación por parte de la ciudadanía y en el cual se han tenido que modificar ciertas actuaciones del Estado empezando por sustituir la influencia de otras instituciones como la iglesia y así comenzar con el proceso de democratización e integración comunitaria apuntando a que aporten a la construcción de sus respectivos territorios y de esta forma contribuir al mejoramiento del país.

Realmente funcionando tenemos: 23 en el área urbana y 19 en el área rural, hay una regla general que a mayor necesidad puede quizás ser el mayor grado de participación. Las rurales en puerto Berrio son más participativas, hacen actividades que conllevan a mejorar la calidad de vida de sus afiliados y en la parte urbana hay un poco más de dificultad, pero el sólo hecho de que exista la figura como tal nos va permitir que tengamos un mejor interactuar entre el gobierno local y las comunidades. No es extraño que no estén cumpliendo su papel pero por lo menos está creada legalmente, entonces es de ahí como hemos venido concertando determinadas obras con el apoyo de ellos, yo pienso que comunidad que no participe de su propio desarrollo es comunidad que esta mandada a

recoger y en Puerto Berrio en lo rural se da mucho esta parte donde ellos interactúan con el gobierno local en la ejecución de las obras. (Guzmán, 2018)

El anterior fragmento ayuda para el análisis, puesto que allí se presenta una caracterización de estos grupos comunitarios locales y se hace un aporte que ayuda a entender las motivaciones que originan su movilización activa o pasiva, en este caso el participante exhibe que la actuación de las juntas de acción comunal rurales es mucho más preponderante y con ejercicios prácticos mucho más evidenciables, en este sentido también debe decirse que la misma necesidad motiva a la comunidad para trabajar arduamente en el proceso de sus objetivos de desarrollo, aspecto por el cual puede deducirse que a mayor precariedad mejor el desenvolvimiento de la ciudadanía en la búsqueda de alternativas de solución de sus respectivas problemáticas; en el mismo sentido puede manifestarse que los grupos de acción comunal pertenecientes al casco urbano son más pasivos y dados a esperar la acción del gobierno local para la solución de sus problemáticas por lo que no emprenden acciones específicas de movilización de recursos que coadyuven al mejoramiento de su calidad de vida.

Añadiendo a lo anterior, no basta solo con que los grupos comunitarios se encuentren legalmente constituidos o en funcionamiento por medio de la diligencia de sus líderes exigiendo ayudas y acciones de parte del gobierno local para subsanar sus respectivas problemáticas; los organismos de acción comunitaria exigen un papel mucho más activo dentro de la sociedad que les permita tener una mayor preponderancia en su accionar y así lograr un mayor número de proyectos en los que se pueda evidenciar el mejoramiento de sus condiciones de vida, este aspecto confirma lo que han mencionado también otros participantes en el sentido de comprender que las dinámicas de acción comunitaria deben estar orientadas a la proposición de alternativas más que a la exigencia de acciones por parte del gobierno local; en la medida en la que se pueda llegar con acciones plausibles de participación ciudadana se puede lograr una mayor integración a los programas de inversión gubernamental y así lograr una armonía entre el Estado y la ciudadanía.

Otro rasgo importante del testimonio de (Guzmán, 2018) es que además de otros participantes piensa que la asistencia de personas a actividades de tipo comunitario esta permeada por las épocas electorales en los cuales la ciudadanía es una niña hermosa

mientras que una vez transcurridos los comicios y los mandatarios llegan al poder inmediatamente se convierten en las *niñas feas* esta situación hace entrever el interés momentáneo de los mandatarios locales por fortalecer los grupos de organización comunitaria pues lo ven más como un fortín que les permite tener una población caracterizada y lista para que en el futuro les ayude con la votación en candidaturas de legislativas, presidenciales y por supuesto para la continuidad de su poder en el contexto local.

Pero yo pienso que si a esto le damos la importancia que se merece, vamos a tener un mejor país y vamos a tener una mejor participación. La pregunta es ¿a qué se le llama participación? Entonces mi diccionario cotidiano dice: participar es si hay un evento, llenarlo de gente y decir que estuvo muy participativo cuando realmente en el fondo no hay nada porque simplemente quieren ver lleno un escenario donde la gente viniera y simplemente estuviese allí. Así no entendiéndose nada, la intensión que deben tener los gobernantes, es que cuando los llamemos a las comunidades organizadas, vengan a tomar decisiones que conlleven realmente a mejorar su desarrollo. (Guzmán, 2018)

Se debe hacer hincapié en analizar el verdadero concepto de participación ciudadana, pues como se menciona el aparte anterior puede lograrse llenar de personas un recinto pero que el evento sea de verdad productivo en cuanto la generación de alternativas y soluciones a problemáticas desde la óptica del ciudadano es otra realidad, por tanto el Estado debe tratar de jalonar procesos integrales que se mantengan en el tiempo y no solo por los mandatarios de turno, alternativas que permitan monitorear los conocimientos de los participantes y en los que se puedan generar espacios de aprendizaje orientados a la consecución de objetivos a partir del consenso y la argumentación participativa.

Por ejemplo, yo soy muy insistente en la parte de los diagnósticos participativos y en la parte del presupuesto participativo donde ellos mismo sean quienes definan que se debe hacer en su territorio, pero ese ejercicio no les gusta a los gobernantes porque realmente ellos quieren manejar los recursos a su manera y priorizar a como ellos consideren pertinentes. (Guzmán, 2018)

Como se mencionó en capítulos anteriores, los enfoques de administración de tipo mixtos que incluyan a la ciudadanía en el planteamiento de políticas públicas se convierten en un reto para las generaciones contemporáneas, de esta forma se le daría la prelación que históricamente se ha pasado de inadvertida entre las comunidades locales del país; sin embargo para (Guzmán, 2018), existen aún muchos inconvenientes entre los mandatarios para permitir que se de esta transformación en los métodos tradicionales de

administración pública puesto que la mayoría de ellos quieren invertir los recursos personalmente, decidiendo en qué se debe priorizar y solo citando a las comunidades a reuniones para informar acerca de lo que se ha hecho, esta situación no debería ser denominada como participación comunitaria sino como una simple formalidad del mandatario local por medio de la cual le comunica a su población la manera en la que se invirtieron los recursos mas no para realmente hacer una democratización en la inversión de los recursos públicos.

Al ser indagado sobre los mecanismos de participación existentes en el municipio, (Guzmán, 2018) manifiesta que aunque estos se encuentran funcionando y legalmente constituidos la realidad es que los mismos no tienen la prelación necesaria como para lograr los objetivos para los cuales fueron creados, situación que hace que no se realicen las respectivas veedurías y controles a las actuaciones institucionales de la localidad, al respecto manifiesta; “pienso que depende con las personas que se hable, aquí tenemos el consejo de participación ciudadana y control social legalmente constituido, tenemos los copasos, sino que no se vuelven funcionales porque los que marcan las directrices no lo permiten” teniendo en cuenta este aspecto las administraciones locales deben propender por procesos que favorezcan la funcionalidad de dichos grupos, para que no se queden solamente en el papel sino por el contrario cuenten con la trascendencia necesaria para influir en acciones que se reflejen en el mejoramiento en la inversión de los recursos públicos.

Para este actor las políticas de corte nacional deben ser muy claras en la forma en la cual se debe implementar la integración de los organismos comunitarios con las instituciones estatales, pues según él esta situación es la culpable de la alta polarización existente en el país puesto que las decisiones públicas siempre han estado históricamente en manos de las mismas familias dueñas del poder, mientras tanto la ciudadanía observa de forma pasiva las arbitrariedades y malos manejos que se hacen de los recursos públicos; situación que hace que además se pierda la confianza en las instituciones y por ende el interés en participar de las distintas actividades propuestas desde las administraciones locales, en la medida en la que se pueda trascender este aspecto se lograrán comunidades

mucho más activas y participativas que contribuyan al desarrollo de un país democrático y respetuoso de las opiniones.

Por otra parte, la historia del municipio de Puerto Berrio, muestra que ha contado a lo largo de los años con una serie de actores que han surgido desde el seno de los diferentes barrios existentes en el territorio que movilizan a sus respectivas comunidades en búsqueda de acciones que vayan por el camino del mejoramiento de su situación de vida, en este sentido vale la pena analizar aspectos inherentes a objetivos de las juntas de acción comunal municipal y que aparecen consignados en la página oficial de la administración actual; en este sentido se manifiesta que dichos grupos buscan;

Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a la comunidad, localidad y municipio a través del ejercicio de la democracia participativa. Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia. Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad. (Página oficial Puerto Berrio, 2018)

Según lo expuesto, se puede manifestar que desde la administración municipal se tienen unos pilares y objetivos definidos sobre las metas y fines que deben perseguir los grupos de juntas de acción comunal, en cuanto a que deben perseguir metas que mejoren la calidad de vida de sus conciudadanos teniendo en cuenta que se trata de procesos que favorecen la participación y el desarrollo como tal de los ideales democráticos, no obstante; desde la óptica de algunos líderes sociales del municipio esta situación solo está quedando en el papel, dado que aunque existen las juntas y los líderes de las mismas estas no están siendo proactivas para la formulación de ideas que de verdad generen un impacto político institucional, al respecto manifiesta uno de los participantes; “lo primordial sería que ellos aprovecharan esa situación y fortalecieran a todas esas y cada una de sus comunidades y presentaran propuestas fuertes que robustezcan el trabajo que ellos mismos como presidentes líderes de comunidades pretendan hacer” (Barrera, 2018).

Se observa que aunque existe desde la administración municipal unos criterios claros – desde la teoría– acerca de la función de las juntas de acción comunal, en la realidad se vislumbra que dichas asociaciones son poco proactivas en cuanto a la generación de verdaderas propuestas que vayan por el camino del mejoramiento de la calidad de vida de sus conciudadanos, en este sentido se convierte en esencial la participación de las

administraciones e instituciones estatales locales para lograr trascender esta idea y poder hacer ver tanto a los líderes como al resto de la población la importancia de participar con ideas que puedan ser útiles en la generación de proyectos que puedan convertirse en el tiempo en políticas públicas y no solo como agentes inmóviles que exigen atención pero que no se comprometen de lleno con la solución de determinadas problemáticas.

Prorrogando con esta línea de análisis, es importante considerar los objetivos de las juntas de acción comunal que se promulgan desde la administración municipal de Puerto Berrio, entre ellos se encuentra; “Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario”. (Página oficial Puerto Berrio, 2018), referente a lo antes expuesto, debe tenerse en cuenta que los procesos de tipo comunitario y participativo que se puedan gestar en el municipio deben ser autónomos, es decir, motivados desde el seno de los mismos ciudadanos pertenecientes al respectivo grupo o junta de acción comunal, sin embargo desde los testimonios puede observarse que estos procedimientos no se dan de esta forma, por el contrario siempre debe existir alguna motivación extra para que los actores participen o asistan a dichas actividades –donación de mercados, subsidios, elementos materiales, entre otros– así lo manifiesta uno de los participantes;

Ya la filosofía de la participación ciudadana cambió, ya la comunidad no se puede dictar únicamente de acercarse a la administración municipal a pedir, la comunidad tiene que ser partícipes en la solución a la problemática ella tiene que llevar esa aportando ideas, buscando solución, aportando esa solución y eso es lo que la comunidad no lo ha tomado como en serio digamos. (Barrera, 2018)

Analizando el anterior aporte , puede entenderse como desde la visión de este actor social se analiza el papel pasivo que juega la ciudadanía dentro del municipio para la generación de aportes significativos en la gestación de políticas públicas para el bienestar social, en este sentido también hace un llamado general a que las personas puedan aportar con ideas significativas que de verdad aporten a la discusión, teniendo en cuenta que para él las acciones que se realizan de parte de estas personas va encaminada a solo *pedir* mientras que al momento de presentar propuestas verdaderamente significativas se quedan cortos o simplemente no lo hacen.

Otro aspecto que cobra gran relevancia para entender la dinámica de los escenarios de participación ciudadana en el municipio es que estos pueden llegar a ser permeados por situaciones relacionadas con los momentos de elecciones, es decir, cuando llega el tiempo de elegir funcionarios que representan intereses locales, regionales o de tipo nacional, situación que favorece que la ciudadanía acuda masivamente a dichas reuniones buscando algún tipo de favor para el futuro o para que se le vea haciendo parte de la misma y así complacer a determinado líder o funcionario público, así lo hace entrever uno de los participantes;

En la política la comunidad tiene una participación más que todo en las elecciones municipales. Eh, se multiplica el número del interés ciudadano por participar en esas épocas. Si, entonces más que todo se generan en las elecciones municipales se duplica la participación de la comunidad hay un interés general, y lo podemos comprobar ha sido comprobado aquí en Berrio tanto esa situación como en una elección municipal votan diecisiete mil personas. (Velilla, 2018)

Puede deducirse del anterior aporte, que la ciudadanía limita su participación a lo momentos en los cuales se encuentra en juego la elección de representantes a puestos políticos, esta situación hace pensar que las personas no tienen un verdadero interés por los escenarios de participación ciudadana, dado que la misma se encuentra limitada a solo asistir a determinados eventos para escuchar propuestas de candidatos dejando de lado el papel crítico que como ciudadano se debería tener para aportar en el desarrollo comunitario y social de sus respectivas comunidades, es importante en este sentido para las diferentes instituciones el empoderamiento de la población para que pueda entender la verdadera importancia que cobra este aspecto para el mejoramiento de su calidad de vida y la vigilancia en cuanto a la inversión de los recursos públicos.

El participante también agrega que la participación ciudadana es bastante moderada cuando se trata de discutir temas relacionados con la construcción de políticas públicas, dado que reitera que la población en su mayoría asiste a este tipo de reuniones con el interés de recibir algo en contraprestación por la asistencia, mas no por entrar a hacer parte de un verdadero proceso que encamine a sus respectivas comunidades hacia cambios que vayan por el camino del mejoramiento de su calidad de vida; cuando se le interroga sobre cómo calificaría la participación de la ciudadanía en el municipio este manifiesta que;

Muy poquito, tiene que ser a través de muchas motivaciones y se hace la convocatoria de participar y de pronto nada más te puedo decir que aquí se cuenta más o menos como unas a nivel rural y a nivel urbano con algo más de cuarenta acciones comunales y cuando se han hecho esas convocatorias para participación en políticas públicas, participan un 40%, máximo un 50% de toda esta persona representativa de la comunidad, entonces no se puede llamar que eso sea una participación o un interés masivo municipal, moderado y eso es debido a que vuelve y radica lo que te contaba anteriormente el interés del que yo me acerco donde me van a dar, no donde yo puedo venir a aportar porque nunca tengo esa disponibilidad ni ese tiempo para aportar. (Velilla, 2018).

En efecto, la participación ciudadana en el municipio de Puerto Berrio para la generación de políticas públicas es bastante reducida, no existe un verdadero ideal por parte de la ciudadanía para ingresar de forma crítica en las actividades que se ejecutan como herramienta para la generación de políticas públicas con lo que su asistencia se da solamente con el ánimo de estar a la expectativa de lo que sucede o lo que se pueda conseguir de manera inmediata –una ayuda monetaria o material, acceso a algún tipo de subsidio o trabajo– mas no para enlistarse y hacer parte de un proceso en el que las instituciones puedan contar con su asistencia constante y sobre todo con sus aportes significativos conducentes a formular soluciones a las diferentes problemáticas de sus respectivas comunidades, lo cual hace que sea aún más complicado lograr una interconexión entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

Entender testimonios como el antepuesto conduce a que deba pensarse dentro del municipio y sus respectivas instituciones en la implementación de programas que vayan en búsqueda de empoderar a la ciudadanía en cuanto a sus derechos y deberes consagrados desde la misma constitución política nacional, pero sobre todo debe darse una educación desde la las primera etapas de la vida para hacerle entender al individuo la importancia de su participación activa en los diferentes estamentos existentes dentro del ámbito político local, lo cual le permitirá en el futuro aportar con ideas claras a la construcción de un municipio, una región y un país competitivo en el que la pluralidad y el debate público pueda conducir a un consenso que facilite la toma de decisiones de forma democrática, participativa y equitativa.

Hasta el momento y dada la situación contemporánea por la que atraviesa nuestro país de nuevos ideales democráticos permeada por los constantes actos de corrupción existentes en nuestra sociedad, debe exhibirse que los testimonios de los participantes

concuerdan entre sí con el objetivo de estudiar el tema de las políticas públicas desde todos los actores; sean estos estatales, privados y comunitarios, no obstante también es importante tener en cuenta que los dos participantes concuerdan en decir que no han existido en el municipio programas o políticas públicas que se hayan gestado desde los escenarios de participación ciudadana.

“A mi parecer en el municipio no se han dado políticas públicas, se han luchado pero no se han dado, Nosotros estuvimos “peleando” por una política pública de juventud, en su momento se llamó “movimiento juvenil” trabajando con el alcalde del momento Luis Carlos Delgado, pero desafortunadamente no se nos dio por una serie de criterios que no pudimos cumplir”. (Barrera, 2018)

Se puede extraer del comentario anterior, que desde la óptica de dicho participante, en el municipio no se han podido implementar políticas públicas que nazcan en el seno de grupo de interés comunitario, en este sentido es importante también analizarlo a la luz de las posibilidades que han ofrecido las distintas administraciones locales para que este ideal se haga posible, siendo que también en palabras de otro actor social la participación ciudadana en estos escenarios es muy pobre, además de que no realizan aportes verdaderamente significativos para hacer ceder a los funcionarios públicos ante sus ideales o problemáticas.

Las políticas públicas en el municipio no han dado los resultados, primero porque no se ha intentado aplicar, segundo porque no se ha dado a conocer con las comunidades, la comunidad no lo ha tomado en serio, porque el bienestar es para todos, y la gente no se interesa ni participa con ideas claras, solo quieren pedir a la administración, pero no aportan con ideas de desarrollo para el municipio. (Velilla, 2018)

Es importante mencionar ahora, que para este actor del municipio la participación de la ciudadanía es muy poca, atribuyendo dicha característica en primera instancia a que las diferentes administraciones locales no lo han implementado como programa o estrategia de gobierno y en segunda instancia por el desinterés generalizado que se observa por parte de las personas de empoderarse de las herramientas de participación que le ofrece la misma constitución política nacional, limitándose sus actuaciones a esperar ayudas de tipo asistencialista por parte de las instituciones estatales, pero viéndose apática a posibilidades de generación de estudios serios que den bases firmes para la ampliación de este tipo de estrategias inclusivas que salgan de la ya tradicional gestión gerencista que se encuentra a cargo de la institucionalidad.

Es importante traer a colación de nuevo al coordinador local de juventudes, quien presenta su posición con respecto a lo que deberían hacer a futuro las instituciones estatales para lograr integrarse a las comunidades y redundar en la promoción de espacios de participación ciudadana, creer en las instituciones y rodearlas para que se dé el respeto de los derechos consagrados en la constitución nacional;

Desde las instituciones públicas se debe garantizar el relevo generacional, se nota que los escenarios de participación; bien sea comités, consejo territorial de planeación, consejo municipal de cultura. Ya es hora de que todos esos escenarios se oxigenen, sea de la institucionalidad pública, cargos de elección popular. Porque suele suceder que en estos cargos lleguen personal que no les interese lo social y trabajan con un interés particular, donde se tiene que dar el valor del cargo que es trabajar con la comunidad y para la comunidad. Es evidente que la sociedad está muy distanciada del Estado, y el estado de la sociedad, debe existir una sinergia entre los dos y si no hay confianza de ambas partes va a ser muy difícil abrir escenarios de participación. Por esta razón es bueno dar relevo generacional, también guiar con el ejemplo a la sociedad. Desde que todo se haga con transparencia y sea un bien común y no particular, se podrán ir logrando los objetivos que se quieren. Brindar asesoría a la comunidad, de que existen mecanismos de participación y se involucren de todos los derechos y deberes que tienen comunidad. (López, 2018)

Para este participante, el relevo generacional es importante y fundamental para lograr un cambio en las percepciones existentes sobre la inclusión de la ciudadanía en la generación, implementación y seguimiento de políticas públicas, dicho lo anterior, cobra preponderancia entender que la capacidad de los funcionarios públicos para despertar el interés de la población es fundamental para que se logre un cambio evidenciable en este renglón; no es un secreto que históricamente muchos mandatarios tanto locales como del ámbito regional y nacional han ejecutado sus mandatos obedeciendo a intereses particulares o para llenar sus bolsillos mientras que las personas que depositaron en ellos su confianza se hunden en la pobreza y ahondan día a día la brecha de desigualdad característica de los países latinoamericanos, la sociedad debe empezar a salir de ese letargo al cual se ha encontrado sometida históricamente para empezar a adueñarse de sus derechos y aportar con ideas de desarrollo al plan de futuro de una sociedad más equitativa e incluyente.

Continuando en este línea de análisis de los actores sociales del municipio, (López, 2018) también manifiesta; “un actor social de manera sinónima, es una persona que es fundamental en el altruismo, que vela por el desarrollo de una sociedad, que vela por el

bienestar de un núcleo, podemos decir que por su comunidad” de esta forma se entiende dentro de la concepción de este participante que son personas que cuentan con una gran trascendencia para la construcción del tejido social ciudadano, el Estado debe reconocer la influencia que tienen estos líderes dentro de sus comunidades para comenzar a tejer lazos que los puedan conectar con el grueso de la ciudadanía que aún se encuentra aislada de los procesos de gestación de políticas públicas, de esta forma se puede garantizar la confluencia de ideas en torno a un desarrollo integral de la localidad.

Sí, yo creo que la diversidad de categorías de actores sociales que puedan existir; existen actores sociales, deportivos, actores sociales también de un ámbito político que se interesan por sus comunidades, actores sociales comunales que son como los más constantes y los más vigentes, hay en el desarrollo de sus comunidades y actores sociales cualquier cantidad, creería yo, ya es diferente a la hora de evaluar la efectividad con la que desempeñan esas labores o que apunte y direcciona toda su gestión para bien, pues ya es otro asunto pero actores sociales creo que hay bastantes. (López, 2018)

Se puede entender la variedad de actores sociales que pueden coexistir en un contexto local, no obstante dentro de este ejercicio se ha tenido en cuenta el testimonio de aquellos que han influido desde el ámbito comunitario, puesto que la misma metodología investigativa pedía que se tuviera en cuenta esta característica por la influencia que estos tienen en la toma de decisiones y en la generación de espacios que permitan la participación ciudadana en una posible construcción de políticas públicas, sin embargo no se puede dejar de lado que existen multiplicidad de personajes que fungen como movilizadores de procesos de integración comunitaria y que trabajan desde sus capacidades y funciones para lograr un bienestar social ciudadano.

Adicional a lo anterior, es importante manifestar que para lograr un verdadero proceso integración comunitaria, el Estado por medio de sus instituciones debe comenzar con un proceso de caracterización de sus líderes y actores sociales, teniendo en cuenta diversos aspectos que hagan fácil su identificación; teniendo en cuenta su formación, el componente de trabajo hacia el cual apuntan, la población que es objeto de su intervención, entre otros aspectos clave que permitan tener una mayor delimitación de estos personajes que sirven de puente entre la institucionalidad y la ciudadanía, ellos deben ser motivados por su importante actividad y así poder conducir a nuevos personajes a que surjan y se integren a estos procesos de inclusión que conduzcan a disminuir la

brecha en la relación entre el estado y la sociedad, para lo cual se deben comenzar desde los contextos locales para posteriormente pensar en acciones de corte regional y nacional.

Por otra parte, es preciso también analizar la concepción de actor social desde los funcionarios técnicos que desempeñan su labor en el municipio, es el caso de la actual secretaria de planeación municipal que también fue objeto de análisis en el capítulo anterior; con respecto a este componente (Martínez, 2018) manifiesta; “es muy importante, el actor social es el veedor que participa, que aporta, esa persona debe ser líder porque es quien dimensiona las cosas y se las puede transmitir a su misma comunidad”(p. 2) la palabra veedor cobra gran relevancia para entender la concepción de actor social, puesto que de una u otra forma invita a que se relacione con la idea de que debe ser un personaje por demás activo y que constantemente se encuentre interesado por investigar y vigilar la manera en la cual se están invirtiendo los recursos públicos, además de motivar a las personas que se encuentran en su sector de influencia para que acompañen este tipo de procesos, este trabajo debe realizarlo por medio del empoderamiento de la ciudadanía y motivándola por medio del ejemplo.

Yo creo, por ejemplo, por el lado de planeación existe el concejo de planeación y hay un grupo de personas muy interesadas en tocar todos estos temas inclusive ahora mismo están haciendo reuniones con grupos para ver hacia dónde vamos, que queremos de este municipio, están tocando el tema de desarrollo municipal. (Martínez, 2018)

Otro rasgo importante de los aportes de esta participante es hablar sobre la actualidad de los espacios de participación ciudadana existentes en el municipio, de esta forma, opina que existe ya un espacio de participación desde su dependencia y que se está trabajando desde la administración actual para darle mayor fuerza a este tipo de escenarios, aunque otros participantes manifiestan que existen espacios de participación enfocados sobre todo en las actividades de tipo deportivo y cultural, desde este aporte se puede entender que debe ampliarse un poco la mirada y el foco de intervención de las instituciones estatales situación que se puede lograr si se emiten reglamentaciones claras que permitan la integración de la ciudadanía a las actividades de planeación y ejecución de políticas públicas, en la medida en que el Estado comience a trascender los enfoques tradicionales burocráticos de la gestión pública y permita el ingreso de nuevas alternativas de tipo participativo se podrá lograr una armonía entre la ciudadanía y los gobiernos locales.

4.3 Actores sociales y su intervención en la generación de políticas públicas sociales

En esta sección, se analizarán los aportes significativos que se han dado en el seno de los grupos comunitarios del municipio para la generación de políticas públicas municipales, iniciando por entender como es el caso nacional y regional, la normatividad que cobija esta temática, para luego pasar al estudio de situaciones concretas que se hayan ejecutado desde el contexto local como parte fundamental del presente ejercicio investigativo.

En primer lugar, es importante mencionar que desde el contexto regional se han hecho esfuerzos específicos en la creación de una política pública de empleo a través del convenio N° 188 “Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos” Plan de Empleo Región Magdalena Medio, Ministerio del trabajo, por medio del cual se trató en su momento de incluir a nueve poblaciones de esta región en búsqueda de alternativas de trabajo digno para sus habitantes.

Este documento ha sido desarrollado en el contexto de un acuerdo social, el cual, a través de un proceso consensuado aspira definir, orientar y priorizar los objetivos, lineamientos, estrategias, acciones e instrumentos de corto, mediano y largo plazo para fomentar y dinamizar la creación de empleo y la generación de ingresos en la región del Magdalena Medio. (FUPAD, 2014, p. 6)

Mediante este instrumento se tiene la intención de realizar un trabajo consensuado entre la institucionalidad nacional y en su nombre el ministerio del trabajo y una institución del orden internacional como la Fundación Panamericana para el Desarrollo en aras de contribuir al desarrollo de una región que comprende varios departamentos pero que comparten costumbres y características muy semejantes, la cercanía al río Magdalena y la topografía particular de esta región hace que se pueda pensar también a futuro en alternativas que las integren y pueda pensarse en acciones y proyectos enfocados en su desarrollo y bienestar social.

Para ello, se implementaron espacios de diálogo y concertación con los diferentes actores clave del proceso, tales como funcionarios de la Nación (Ministerios, Presidencia, Departamento Nacional de Planeación –DNP; Departamento para la Prosperidad Social - DPS, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, entre otros), Alcaldes y Delegados de los municipios de la región del Magdalena Medio, además de representantes de entidades

territoriales, donde se discutieron y analizaron las barreras existentes en la generación de empleos de calidad, así como las oportunidades regionales para la disminución o eliminación de estas dificultades y el aprovechamiento de las posibilidades de emprendimiento productivo existentes. (FUPAD, 2014, pág. 6)

Este caso particular brinda herramientas conceptuales y prácticas para entender los procesos que se deben ejecutar desde la institucionalidad para promover espacios de participación ciudadana, como se observa en el apartado anterior se tiene en cuenta a todas las instituciones que puedan tener algún tipo de aporte para la creación de una política pública sobre todo en una componente esencial para la población como lo es la generación de un empleo digno y acorde con las necesidades y oportunidades que tiene el contexto regional para su desarrollo, este tipo de espacios en los que se puedan unir esfuerzos desde las instituciones estatales, educativas y comunitarias ayudan a fortalecer los ejercicios democráticos por lo que la ciudadanía debería acudir en masa a estos campos para así legitimarlos y hacer que puedan mantenerse en el tiempo.

El equipo de FUPAD dispuesto para este programa se desplazó a los diferentes municipios seleccionados en el PAT para elaborar un mapa de los principales aliados estratégicos en cada territorio, así como para identificar las iniciativas disponibles en el territorio y que estuvieran enfocadas al tema de la empleabilidad desde diferentes aspectos. (FUPAD, 2014, p. 9)

De acuerdo con el postulado anterior, el proyecto buscaba integrar a la mayor cantidad de aliados posibles de todos los sectores de la sociedad con el objetivo de realizar un proceso interdisciplinar que tuviera en cuenta la mayor variedad de perspectivas posibles, lo mismo debería ocurrir desde las organismos de participación comunitaria, los cuales deben propender por analizar desde sus estatutos la integración a todas las instituciones y carteras de la administración local con el objetivo de que puedan lograrse mayores metas y poder atender la mayor cantidad de necesidades posibles que afectan a sus poblaciones.

Considerando lo anterior como un proceso de corte regional y en que se integran diferentes instituciones estatales, es momento de analizar esta temática del empleo desde el contexto local del municipio de Puerto Berrio; es así como participantes de este ejercicio manifiestan que desde la administración actual se ha logrado un gran avance en el sentido de incluir a la población en la construcción de políticas públicas,

específicamente con la recién creada política de empleo local, la cual se logra luego de muchas manifestaciones y marchas de la población que reclamaba en el caso de los empleos de empresas que se encuentran radicadas en el municipio y que estaban contratando mano de obra foránea, aspecto que sin duda alguna tocó las fibras más sensibles de la población e hizo que muchas personas oriundas del territorio reclamaran a la administración su gestión para que esta situación pudiera modificarse de alguna manera; de esta forma lo manifiesta uno de los entrevistados.

La única es la que se creó en noviembre fue la política pública para un empleo digno, todos los grupos, desempleados, fuerzas vivas, entre otras, aunque no se le ha dado implementación fue aprobada en el concejo y es ley municipal dado que fue firmada y sancionada por el alcalde municipal. (Velilla, 2018)

Analizando este aporte, puede entenderse que en el último tiempo ha existido interés por parte de la ciudadanía y actores sociales de movilizarse en búsqueda de hacer valer sus derechos, reclamándolos por medio de la movilización pacífica y logrando resultados como el que se manifiesta en el comentario del participante, en este sentido también vale la pena exhibir que de acuerdo al testimonio completo de esta persona se puede conocer que a lo largo de las diferentes administraciones locales se han propuesto gran cantidad de proyectos; sin embargo los mismos solo se han podido desarrollar en el periodo de dicho mandatario sin que se puedan mantener en el tiempo como es el objetivo de una política pública, tal vez atendiendo a necesidades burocráticas o simplemente por no tener éxito en su aplicación y no contar con el acompañamiento necesario por parte de la ciudadanía que no trasciende el papel pasivo que ha protagonizado a lo largo de los últimos años.

Actualmente que yo conozca hay una política ya aprobada es la política pública para el empleo que esto es un flagelo que ha venido golpeado no solamente a Puerto Berrio si no al país entonces yo lo que creo es que las políticas públicas son importantes pero hay que llegar donde el alcalde que acredite la política, hay que llegar con una propuesta concreta como comunidad, como persona natural pero con la propuesta concreta y con la normatividad correspondiente, pertinente y hacer un estudio o análisis, trabajar interinstitucionalmente. (Barrera, 2018)

Otro aspecto importante para ser dilucidado dentro del análisis de la situación del municipio de Puerto Berrio es el hecho de que todos los participantes coinciden en afirmar que son pocos o nulos aquellos programas o proyectos ejecutados desde las

administraciones locales que hayan podido convertirse a la postre en políticas públicas, el único caso que podría rescatarse como tal es el relacionado con el empleo digno, esta situación nace desde la presión de un nuevo movimiento social nacido en el seno del municipio y conformado por ciudadanos desempleados que se han sentido de una u otra forma excluidos por las empresas que tienen influencia dentro del territorio; de esta forma y por medio de la protesta como su estrategia principal trataron de que la administración volcara su mirada hacia ellos y estipulara el incluirlos dentro de sus programas con el objetivo de servir de puente entre estos y las empresas para que pudiesen ser incluidos de manera mayoritaria en las distintas vacantes ofrecidas, aspecto al que por ley tienen derecho alegando el hecho de que se estuviera contratando personal foráneo habiendo la mano de obra calificada dentro del municipio.

Adicionalmente, vale la pena manifestar que la situación descrita en el párrafo anterior permite dar una luz para pensar en futuras intervenciones de la ciudadanía en búsqueda de su inclusión dentro de programas y proyectos locales, no solamente el tema del empleo podría ser objeto para la protesta y el reclamo, otros renglones del desarrollo social merecerían ocupar la agenda de la ciudadanía para que por medio de la reclamación de sus derechos puedan lograr un verdadero cambio que repercuta en el mejoramiento de su calidad de vida.

Llegados a este punto, es momento de analizar otro caso puntual desde donde se ha gestado una política pública desde los ejercicios de participación ciudadana como lo es la relacionada con el componente de juventud, para lo cual debe traerse de nuevo a colación al líder de este componente en el municipio (López, 2018) quien comenta el proceso que se ha llevado a cabo en los últimos años para su construcción;

En el 2013 surgió todo un movimiento juvenil, es más subimos de rango jerárquico en ley porque pasamos de una ley ordinaria a una ley estatutaria que es de rango constitucional. Entonces esta le da prevalencia y mayor importancia a la ciudadanía juvenil y ésta también establece unos nuevos mecanismos de participación como lo son las plataformas municipales de juventud establece que son los entes territoriales encargados de actualizar y de humanizar todos los procesos de actualización de políticas públicas, entonces al dar este cambio del marco normativo de los jóvenes en Colombia también queda sin fundamento la política pública que haya sido presentada en el 2012 en el municipio de Puerto Berrio. (López, 2018)

Por medio de este fragmento se puede entender como en palabras del líder de este sector tan importante para pensar en un futuro de la participación ciudadana local se comienza a gestar en el municipio la política pública local de juventud, sin embargo manifiesta que ha sido un proceso por demás exigente por los cambios surgidos en cuanto a la legislación, no obstante estos cambios han terminado por favorecer la autonomía y trabajo de esta organización aunque se haya tenido que dar reversa en lo que ya se había planteado en años anteriores al concejo como ente rector local que aprueba su aplicación y continuidad en el tiempo, lo importante de este procesos es que ha contado con una secuencia que le ha permitido gozar de legitimidad en el territorio y permitiendo que se integren a él distintos actores que le han dado fuerza, de esta forma también el participante narra cómo ha sido el proceso diagnóstico y de reconocimiento inicial de este proyecto.

Ahora en lo que estamos es en el proceso de formulación, ya hicimos el DRP que es el diagnóstico rápido participativo y ahorita lo que estamos buscando es plasmar como todas esas problemáticas y dificultades han sido un proceso demorado, es un proceso que se ha tardado pero es porque queremos hacer una política netamente social, no queremos hacer políticas públicas de escritorio, solamente con instituciones como muchas veces se ha hecho porque solamente se busca la policía, el comisario de familia, secretaría de educación, ICBF y desde allí se pueden identificar problemáticas latentes en los jóvenes reales, pero, queremos ir más allá; al joven como tal, al de esquina, al joven que consume sustancias psicoactivas, a la joven que se prostituye, al joven que le tocó crecer en un entorno hostil. Es allí donde queremos llegar y desde ellos construir esa base o línea base de política pública. (López, 2018)

Se puede dilucidar que desde este actor social institucional el camino de adelantamiento de este proceso se quiere realizar desde la población misma que se desea intervenir, es importante que manifiesta no querer que dicho proyecto sea de escritorio sino por el contrario pensar en alternativas que nazcan desde el seno mismo de la juventud, es decir; pensar en programas integrales que atiendan a todos los sectores de esta población y así poder entender que de acuerdo al contexto local existen ciertas alternativas de solución que pueden ser dirigidas hacia la población más vulnerable o que no ha contado con alternativas claras de superación de la pobreza o simplemente no han podido acceder a una buena calidad de vida, ya sea por factores exógenos o endógenos.

Desde la coordinación de juventud, la secretaria de educación, la plataforma municipal de juventud lo que queremos, y le estamos apostando fuertemente, es presentar en agosto la política pública municipal de juventud de manera oficial al honorable concejo. En el momento no se tiene una carta oficial de lo que se quiere hacer, pero se está trabajando en ello para que en junio se inicie el proceso administrativo de evaluación en comisiones,

comisiones conjuntas; y en agosto pasarlo a plenaria, y allí sea el concejo quien decida.
(López, 2108)

Para terminar con este testimonio y el proceso que se adelanta para la proyección de la política pública de juventud debe decirse que se encuentra bastante adelantado el proceso y que para el presente año se tiene pensado culminarlo y tener en el municipio el proyecto legalmente constituido con la aceptación del respectivo concejo municipal, es importante mencionar que se evidencia voluntad política para llevar a feliz término este proceso pues se observa que el alcalde actual tiene mayoría de adeptos en la actual corporación por lo que su aprobación es prácticamente un hecho; se espera de igual manera que esta situación no se quede en palabras y pueda aprobarse sin inconvenientes para poder pensar en el futuro en una población juvenil que se encuentra empoderada de los distintos procesos políticos y sociales a los cuales puede acceder y empezar a motivar a las nuevas generaciones para que se realicen procesos que integren a la ciudadanía en general a los procesos comunitarios y de control en la inversión de los recursos públicos.

Habiendo tratado el testimonio anterior, también es importante tener en cuenta la normatividad y lo que se ha realizado desde la administración municipal para comenzar con la implementación de la política pública municipal de juventud, en este sentido es substancial referirse al acuerdo 006 de 2002, por el cual se adopta la Política Pública Municipal de juventud

Que el estado colombiano fundamenta sus acciones en una democracia participativa y representativa, por lo cual en el artículo 103 de la constitución política de 1991 establece que la población joven adquiere especial relevancia para la construcción del país. Que la ley 375 de 1997 –Ley de juventud–, tiene como finalidad promover la formación integral de los jóvenes que contribuyen a su desarrollo físico, psicológico, social y espiritual a la vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano. (Acuerdo 006. Política Publica Municipal de juventud. Puerto Berrio, 2018)

Desde el ámbito local trata de darse continuidad a la legislación nacional que propende por un desarrollo integral de la población juvenil en el país, esta formación integral de la cual se habla trata de integrar los distintos componentes de formación del ser humano, es decir, no se trata solo de darles educación o subsidios económicos, se trata de formar en ellos un perfil de persona capaz de hacerse partícipe de los distintos espacios sociales e institucionales, empoderarlos para que tengan una capacidad crítica de conformar grupos

de investigación en ciencia, rodear a las instituciones públicas para dar sus opiniones y pensamientos para el desarrollo local, servir de veedores vigilando la inversión de los recursos públicos, entre otros componentes que servirán para pensar a futuro en un municipio participativo y empoderado de sus herramientas constitucionales.

Al mismo tiempo se deben tener en cuenta los objetivos de dicha política pública, la cual aunque no se encuentra en firme –como se manifestó en renglones anteriores– sí brinda luces para entender la manera en la cual se desarrollará este proyecto, así pues, se manifiesta entre otros aspectos que se debe;

Garantizar el respeto y promoción de los derechos de los y las jóvenes conforme a la constitución de Colombia, promover la plena realización de las potencialidades y competencias de los y las jóvenes, que les permitan hacer realidad sus proyectos de vida, definir el sistema municipal de juventud de Puerto Berrio, como plataforma institucional de implementación para la política pública de juventud. (Acuerdo 006. Política Pública Municipal de juventud. Puerto Berrio, 2018)

Teniendo en cuenta estos objetivos de la política pública municipal de Juventud, se busca responder a la normatividad nacional por medio de la implementación de programas que motiven a los jóvenes al cumplimiento de sus ideales, muchos de los cuales se ven truncados por la falta de oportunidades que les ofrezca el Estado y que conduce a que los mismos terminen en grupos al margen de la ley, sumidos en la drogadicción o simplemente desempleados porque las instituciones tanto públicas como privadas no les brindan opciones suficientes para ingresar al aguerrido campo laboral propuesto por el mismo sistema económico agresivo del cual hace parte el país, de esta forma la política pública para la juventud –aunque no se encuentra en firme– es una muestra fehaciente de las posibilidades existentes para que la ciudadanía se organice en búsqueda de lograr escenarios de participación y consenso comunitario en aras del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Continuando con el presente estudio de los procesos de generación de políticas públicas que se han gestado desde el contexto local, otro ejemplo claro de esta situación es la política pública para la discapacidad ejecutada de acuerdo a ordenanzas departamentales pero que han servido para incluir a esta población que tanto necesita atención integral por parte de la institucionalidad estatal y por ende del municipio; en el contexto local esta

política pública ha sido desarrollada por medio del acuerdo 005 de 2008, “por medio del cual se adopta la política pública de atención integral a la población vulnerable en situación de discapacidad en el municipio de Puerto Berrio” en el momento se encuentra en proceso de actualización, su objetivo es;

La política de personas en situación de discapacidad se define como: “una estrategia que promueve procesos orientados a la transformación de una cultura ciudadana que reconoce las personas en situación de discapacidad como una situación de las personas a partir de la cual se procura fomentar la integración, participación y el ejercicio de derechos y deberes de las personas en situación de discapacidad contribuyendo a la construcción de un municipio equitativo y solidario”. (Acuerdo 05, 2008)

Con respecto a esta política pública, debe manifestarse que es una de las que más tiempo lleva funcionando en el municipio, aunque como se mencionó anteriormente se encuentra en proceso de actualización y requiere de mejoras para que se encuentre cumpliendo nuevos parámetros y funciones de acuerdo con la contemporaneidad, sin embargo es importante decir que se han efectuado acciones para atender a esta población, adquiriéndose material de apoyo para ellos y adecuando lugares como la misma administración local para el fácil acceso de esta población a las instituciones públicas – construcción de rampas, entrega de sillas de ruedas u otros elementos indispensables, marcación de zonas de parqueo específicas para población en situación de discapacidad, entre otras– lo cual hace que se reduzca un poco la distancia entre esta población y la institucionalidad local, otro aspecto importante para rescatar de esta política pública es que crea el Consejo Municipal de personas en situación de discapacidad como aspecto fundamental para la protección de los derechos de esta población y que les brinda aún más garantías en cuanto su incidencia en escenarios de participación ciudadana.

Finalmente otro de los casos que se pueden rescatar de este análisis situacional de obras plausibles realizadas desde los escenarios de participación comunitaria es lo ejecutado por algunas juntas de acción comunal del municipio, las cuales como se mencionó atrás pertenecen al sector rural y se han organizado de mejor forma para atender a las necesidades y problemáticas de su ciudadanía, estas actuaciones específicas también son nombradas por (Guzmán, 2018) que se ha desenvuelto con gran apremio a lo largo de los últimos años con estas organizaciones conociendo de primera mano sus actuaciones y labores ejecutadas.

Aquí tenemos unas juntas muy buenas, aquí tenemos unas juntas como son las juntas de zona influencia de Colombia Ocesa¹⁶ por sus contratos que elaboran con ellas que le quedan unos recursos, como es el caso de Bodegas, San Juan, Malena, la Martina y está las flores, pero estas últimas con menos accionar. La gente de San Juan en estos momentos está haciendo unos mejoramientos de viviendas con recursos de la junta de acción comunal y con un apoyo mínimo del municipio, entonces me parece muy interesante. La Malena también hace sus obras con recursos casi siempre propios. En el acueducto que hizo Malena por gravedad, gran parte de los recursos fueron de la junta de acción comunal. Tenemos también otras comunidades que no son zona de influencia Ocesa, pero trabajan de manera muy organizada como es el Dorado, Calamar, el Brasil; ellos con sus recursos sostienen los acueductos y todo esto. Esto permite que la comunidad esté mucho más integrada y esté más comprometida con su desarrollo. (Guzmán, 2018)

Se observa a partir de este testimonio la forma como en el municipio las juntas de acción comunal –sobre todo las rurales– se encuentran bastante empoderadas de sus funciones y tratan de invertir los recursos que generan –algunas con ayuda de la empresa privada– en el bienestar de sus mismos habitantes, esta situación demuestra que se están ejecutando acciones plausibles y verificables en las cuales la participación ciudadana está dando resultados y desde las cuales se puede pensar en nuevas proyecciones hacia el futuro. Bajo esta misma línea de análisis, es importante inyectar ese entusiasmo y ganas de trabajo en las juntas comunitarias de los barrios que pertenecen al casco urbano, puesto que se trata de grupos un poco más pasivos que no están tomando un liderazgo pertinente y de acuerdo con las necesidades de sus habitantes que se encuentran en una especie de letargo con relación a las que se ubican en el campo rural.

5. CAPÍTULO 4 “APROXIMACIÓN A UN CASO DE APLICACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN PUERTO BERRIO”

A continuación, se presentará una aproximación en la que se dio un proceso de gestación de políticas públicas desde los ejercicios de participación ciudadana y contada por un actor social del municipio, este ejercicio se analizará a la luz de las fases que propone Franco (2012) “la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto” (p. 88), a través del testimonio de Ramiro Cárdenas.¹⁷

¹⁶ Empresa contratista de ECOPETROL encargada del transporte de petróleo.

¹⁷ Líder social y comunitario de la vereda Estación Malena en el municipio de Puerto Berrio

Iniciando entonces con el análisis de este proceso gestado desde una comunidad del municipio de Puerto Berrio y recordando a Franco (2012), este dentro de sus postulados manifiesta que una política debe gestarse en el inicio por el estudio de la comunidad quien le brinda el carácter de público y luego así poder entrar en la agenda gubernamental, en este sentido el líder de esta comunidad manifiesta;

Nosotros viendo la necesidad tan grande de la comunidad con la cuestión del agua, porque siempre se tomaba agua era de la quebrada, un agua que viene bien contaminada desde la vereda Virginias, pasa por varias comunidades y nosotros allí nos tomábamos ese agua con todos esos residuos, vimos la necesidad de buscar la forma de poner el agua por gravedad, toqué puertas en la administración municipal, se consiguió los estudios topográficos, el permiso de la finca para mirar si era viable, y fue así de que ya al tener el permiso de la finca y los estudios topográficos donde decía que si era viable el acueducto por gravedad, se empezó a conseguir los recursos. Cárdenas (2018).

Se observa a partir del testimonio anterior cómo a partir de una necesidad latente de la comunidad se comienza el proceso de “gestación” de la política pública de carácter social que mejoraría de manera significativa la calidad de vida de esta comunidad que por largos años se había visto sometida al consumo de agua de mala calidad que podría repercutir en quebrantos de salud para sus habitantes, el inicio de este proceso conlleva a que pueda ponerse en la agenda pública de la administración municipal de turno y de esta forma iniciar de manera formal el proceso.

En sintonía con lo anterior, es importante tener en cuenta de qué forma la cohesión y organización de la comunidad ayuda a que este proceso pueda encaminarse de buena forma; en este sentido, el participante manifiesta;

No lo digo yo solamente sino los que conocen Malena ven y dicen que es una comunidad muy organizada y esto lo agradecemos mucho es a dos empresas que pasan por aquí que son oleoductos de Colombia y oleoducto central ocensa, porque estas empresas le dan mucha participación a estas comunidades inclusive le dan contratos para que le quede alguna utilidad a la junta, entonces la junta va haciendo unos fondos y cuando tiene una necesidad, tienen de donde solucionar ese problema, nosotros no necesitamos muchas veces venir como a muchos les toca a veces desafortunadamente venir a la administración a pedir un tubo, a pedir para gasolina, en fin para algunas cositas así muy mínimas, nosotros no, de recursos propios hemos hecho muchas inversiones, inclusive hemos hecho inversiones con mejoramiento de vivienda y hemos hecho inversiones con la caseta comunal donde hemos invertido en cada uno de esos proyectos, en uno con otro por ahí de a 15 o 18 millones de pesos cada uno, y el más proyecto que hemos tenido allá le hemos dado solución con recursos propios. Cárdenas (2018).

A lo largo de la presente investigación se ha hecho especial énfasis en la necesidad que tienen los procesos de políticas públicas en que las comunidades puedan de una u otra

forma jalonar sus propios procesos de desarrollo con el objetivo de no tener que depender cien por ciento de la ayuda de los organismos institucionales, como lo menciona el participante; el hecho de que la junta de acción comunal contara con algunos recursos propios hace que las acciones a seguir se disipen un poco y de esta forma el camino para el logro de los objetivos se clarifique, del mismo modo el apoyo de la empresa privada es fundamental dado que puede servir de aliciente para estas comunidades generando empleo y del mismo modo recursos que se reflejen en futuras acciones de desarrollo para los respectivos territorios en los que se encuentran realizando sus respectivos proyectos.

Habiendo mencionado aspectos relacionados con la fase de “gestación” es momento de ocuparse de acuerdo con el postulado de Franco (2012) en la fase de “diseño o formulación”, al respecto el participante manifiesta;

Si, nosotros mirando de que el sistema de acueducto tenía tantos problemas ocurrió que una vez en una creciente la quebrada se llevó la caseta de bombeo y la gente quedó buscando el agua y sacándola en tarro o en galones para su consumo, y pues viendo la situación de que no teníamos ni alternativas con moto bomba ni otra cosa, entonces yo vine y hablé con el alcalde de turno y le conté la situación y muy amable ese alcalde porque inmediatamente me mandó con personal de obras públicas, de Aguas del Puerto y un topógrafo; y hay que hacer lo que tenga que hacer pero esa gente no se puede dejar sin darle solución a esto, entonces la comunidad también se pellizcó y dijo pues si nos toca poner plata o poner mano de obra no calificada lo colocamos pero que nos den solución con esto, entonces a la larga no necesitaron colocar plata porque la administración municipal colocó todos los recursos y tenemos un servicio muy bueno de acueducto. Cárdenas (2018).

Continuando con el análisis testimonial de este caso, se puede comprender como a partir de la gestión de la comunidad al frente del líder comunitario que brinda su testimonio para el ejercicio investigativo, se comienzan a movilizar recursos físicos y logísticos que hicieran posibles los estudios iniciales que dieran vía libre al desarrollo de este proyecto de política pública, no obstante se hace énfasis en que la comunidad tuvo que *pellizcarse* para que se lograra salir avante en este proceso, en este sentido vuelve a tomar fuerza el hecho de que la movilización comunitaria es fundamental para que se den este tipo de procesos y puedan así llegar a feliz término.

Dicho lo anterior, es momento de ocuparse de la fase de “implementación o ejecución”, en particular el participante hace énfasis en que;

Esta obra se ejecutó por espacio más o menos de 3 años, haciéndole todos los altibajos que tenía, que ya se fue un alcalde que entró el otro, y en fin otras cositas así, que el permiso de la finca que hay que esperar que venga de no sé dónde, que no le van a dar el permiso porque ya la comunidad comenzó estar entrando y saliendo de la finca, con todos estos altibajos pero más sin embargo logramos concertar con los finqueros y conseguimos el permiso y se dio. Cárdenas (2018).

Del testimonio anterior puede inferirse que se trató de un proceso que debió pasar por múltiples situaciones, en particular el hecho de tener que transitar por distintas administraciones para llegar a su feliz término; los *altibajos* propios de un proceso de política pública hacen entrever la necesidad de que los grupos comunitarios fortalezcan su trabajo mancomunado en búsqueda del logro del objetivo final sin dejar de lado la necesidad de continuar el proceso de la mano de las instituciones gubernamentales aunque cambien los nombres de las personas que se encuentran al frente de las mismas.

Finalmente, se da el proceso de “evaluación” en el que la comunidad debe hacer un acompañamiento del proceso para que este pueda mantenerse en el tiempo, este se da de la siguiente forma;

Inmediatamente terminamos la cuestión del acueducto nombramos una junta de acueducto de aquí nombramos un coordinador y se nombró un fontanero, este fontanero es el que le hace el mantenimiento y permanentemente está velando porque el acueducto permanezca en buen estado, hasta el momento no hemos tenido necesidad de tocarle puertas a la administración municipal para que nos ayude de una u otra forma, porque gracias a Dios el acueducto ha estado funcionando perfectamente. Cárdenas (2018).

Los actores comunitarios deben generar espacios de acompañamiento a las obras que son resultado de la gestión de la respectiva política pública y que garanticen el mantenimiento en el tiempo de la obra o proceso que se ejecuta, teniendo así un impacto positivo en la calidad de vida de la comunidad. La autonomía de los grupos comunitarios hacen que las acciones ejecutadas puedan tener éxito y que este sea el reflejo de su trabajo arduo, las instituciones gubernamentales deben apostarle al empoderamiento de las comunidades tomando como ejemplo a este grupo en específico y el éxito final que tuvo este proceso por medio del impacto logrado en la respectiva comunidad.

Del mismo modo, el participante hace énfasis en la manera por medio de la cual se logra involucrar a los nuevos mandatarios para la continuación del proyecto;

Si, cuando los mandatarios son conscientes y tienen voluntad para hacer las cosas se consigue, cuando el alcalde que comenzó el proyecto salió, pues dejamos recursos

presupuestados para seguir el proyecto, entonces yo le llegué al alcalde que llegó a la alcaldía le dije la situación, le mostré el proyecto, mire estamos en esta, ya hemos conseguido sacar más o menos sacar el 50% o más de este proyecto, y esperamos que con usted se prosiga porque ya se acabó lo que fue la parte política y ahora lo que sigue es la comunidad, y teniendo los recursos nosotros aquí disponibles esperamos su voluntad alcalde, el alcalde fue así como me dijo de una vez cuente con el apoyo y cuente con que saquemos adelante ese proyecto y se sacó adelante. Cárdenas (2018).

A manera de conclusión, debe manifestarse que a partir del acercamiento que se tuvo con este líder comunal del municipio y su experiencia con respecto a la gestación de políticas públicas desde los ejercicios de participación ciudadana, se puede afirmar que fue un proceso que podría ser enmarcado en las fases por las cuales debería pasar un programa de este tipo, el hecho de que la misma comunidad haya comenzado a gestar el proceso y a tocar puertas en la administración para el acompañamiento del mismo hace entrever que esta comunidad hizo valer su trabajo conjunto para lograr desarrollos que los beneficiaran en lo colectivo.

Por otra parte es fundamental también entender que el proyecto se pudo mantener en el tiempo a pesar de los cambios de administración local, esta situación lleva a pensar en la capacidad que tienen los mandatarios para darle continuismo a los proyectos que se realizan en otras administraciones y sean exitosos para la respectiva comunidad. Los gobiernos del país deben propender por dar continuidad a los procesos triunfantes y que han reflejado cambios positivos en las comunidades objeto de intervención.

Es importante también destacar la capacidad que tiene la empresa privada para fortalecer a las comunidades que son objeto de su influencia, como bien lo menciona el actor social, empresas que trabajan en el sector ayudan con sus recursos y empleabilidad a la construcción del tejido comunitario, lo cual fortalece los lazos entre los ciudadanos y brinda herramientas de tipo económico para el sostenimiento del respectivo organismo. Del mismo modo, las demás actuaciones realizadas desde el ámbito comunitario como los mejoramientos de vivienda realizados con recursos propios hacen entrever la posibilidad de organización comunitaria dentro del municipio.

Puede afirmarse a partir de lo anterior que este proceso de instalación de redes de acueducto y alcantarillado cumple con muchas de las características de un enfoque

constructivista de las políticas públicas, por lo tanto el empoderamiento comunitario podría convertirse en una posibilidad fehaciente para el Estado de capacitar a sus ciudadanos por medio del desarrollo de sus capacidades individuales. Asimismo, puede manifestarse que la mayoría de actuaciones que se realizan desde la gobernación se dan aun desde un paradigma positivista que le da gran valor a los estudios técnicos pero que incluye poco a la ciudadanía para el desarrollo de políticas públicas.

6. Conclusiones

Este ejercicio investigativo deja bastantes enseñanzas para la ciencia política, el análisis de la aplicación de políticas públicas desde los ejercicios de participación ciudadana en contextos locales permite comprender la forma en la cual se gestan estos procesos, comenzar a estudiar esta situación desde escenarios micro ayuda a que en futuras investigaciones se pueda pensar en la aplicación de estrategias que vayan encaminadas a comprender estas mismas dinámicas desde escenarios regionales y de la nación.

La pertinencia de investigar este tema radica en el hecho de vivir en la región más desigual del mundo como es Latinoamérica, en la cual se encuentran los ricos con más poder y los pobres con más deficiencias, además de un país en el que esta situación se evidencia en el diario vivir de la ciudadanía de a pie, la que vive del rebusque y la economía informal, que debe madrugar a buscar una cita médica rogando para que haya cupo y lo puedan atender además de esperar a que le brinden una medicina adecuada para el tratamiento de su enfermedad, con una educación que no llega a todos los rincones del territorio y unos gobiernos que históricamente han visto los grandes recursos de la nación como el botín que deben repartirse entre unos pocos, sumado a esto la indiferencia de un pueblo que ha visto atónito cómo aquellos líderes que han tenido las agallas de denunciar dichos atropellos han terminado en una tumba porque sus voces fueron silenciadas por la oligarquía tradicional dueña del poder.

Se cumplen los objetivos de la investigación, en primera instancia puede hacerse un recorrido histórico teóricamente hablando acerca del significado de políticas públicas y su abordaje por parte de algunos pensadores y su aplicación al entorno latinoamericano,

además de aterrizar el término al trabajo realizado por académicos nacionales con respecto al mismo, de la misma forma se da la posibilidad de entender lo que simboliza la potenciación de capacidades humanas entendiendo a grandes autores como Sen, Maxneef y Nussbaum quienes trascienden el paradigma económico propuesto por muchos años por parte de las instituciones promotoras del capitalismo en el mundo y darle así una mirada un poco más humana al desarrollo ciudadano.

Se hace importante mencionar que otro de los objetivos cumplidos fue poder traer a colación casos específicos en los cuales se han efectuado políticas públicas dentro del municipio, lo cual se logra gracias al testimonio de los diferentes participantes que ayudaron con su testimonio para la construcción de estas certezas conceptuales que pudieron alcanzarse, se han realizado muchas acciones que van en este camino sin embargo aún queda mucho trabajo por realizarse para lograr que la ciudadanía participe de forma aún más activa en la conformación de espacios que le permitan su inclusión en la generación de políticas públicas y la generación de alternativas para acompañar a las instituciones estatales en el arduo trabajo que significa su intervención para la inversión de recursos que se reflejen en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

El desarrollo de la investigación fue positiva, puesto que los distintos participantes que hicieron parte del estudio se mostraron dispuestos para aportar sus conocimientos y así poder entender los distintos componentes que serían objeto de estudio, del mismo modo los diferentes textos y documentación elegida para estudiar y analizar los testimonios también permitieron comprender y dar desarrollo a los distintos capítulos de análisis con lo que se pudo hacer un empalme conceptual que permitiera dar luces a los diferentes interrogantes planteados desde la pregunta de investigación y los objetivos que guiaron la investigación, del mismo modo puede manifestarse que se cumple con la hipótesis realizada en este ejercicio en el sentido de pensar que la participación ciudadana en el municipio era poca, lo cual no permitía que trascendieran acciones que incluyeran a la ciudadanía en la generación de políticas públicas, por medio del análisis se pudieron examinar las características de esta problemática y pensar tanto desde los actores sociales como los técnicos en alternativas de cambio para pensar en un futuro en el mejoramiento de esta situación problemática.

La aplicación de políticas públicas locales tratan de atender a lineamientos jurídicos del orden departamental y nacional, aspecto que hace que se cumpla con unas reglas ya establecidas desde la constitución nacional, en este sentido podría pensarse en la posibilidad de que se gestasen proyectos y programas que nacieran del seno de las necesidades de las comunidades, Colombia es un país con mucha variedad de culturas y tradiciones situación que lleva a concebir si la estandarización nacional en cuanto la aplicación de acciones de mejoramiento sean las mismas para todos los territorios; a través de este ejercicio investigativo se puede entender este aspecto y comenzar a buscar posibilidades que permitan el desarrollo de la diversidad y el concepto de inclusión como medida del Estado para cumplir con uno de sus mandatos como lo es la descentralización del poder.

El estudio sobre temas de participación ciudadana y política pública desde las instituciones educativas se convierte en un tema fundamental para comenzar a gestar la asimilación del perfil ciudadano conocedor de la democracia, sus funciones e instituciones y en este mismo camino conducir a las nuevas generaciones por el camino del acompañamiento y control de las acciones que realizan sus funcionarios a través de la dirección de los respectivos estamentos estatales; el papel del estado en cuanto a la participación ciudadana debe enfocarse en el empoderamiento de sus ciudadanos y que mejor forma de hacerlo que desde los primeros grados de escolaridad, años en lo que se puede comenzar a forjar el perfil de un ciudadano participativo y preocupado por el interés general y el desarrollo de sus respectivas comunidades.

La participación ciudadana es fundamental para seguir construyendo espacios cada vez más incluyentes, por eso se requiere que esta no sea condicionada por factores de género, de clase, origen, pertenencia étnica o geográfica, de orientación sexual, el país entero se debe volcar a la invención de un perfil de ciudadano que tenga como rasgo fundamental la defensa del país, su territorio, recursos y ciudadanía, lo cual no se logrará si se sigue promoviendo la polarización basados en clasificaciones ideológicas o biológicas por el contrario se debe propender por la construcción de un perfil de ciudadano con capacidad de crítica, estudioso de la situación histórica del país que le motive a entender las causas

orgánicas por las cuales existe la desigualdad y falta de garantías para el acceso a derechos básicos a pesar de ser una de las naciones más ricas en biodiversidad del mundo.

El Estado debe promover la intervención de la ciudadanía en todos los asuntos que atañen a la participación, sin embargo en un ambiente de hostilidad, de guerra interna, coacción y violencia es imposible generar tal ambiente o tal cultura de participación; por lo tanto los nuevos mandatarios deben tener la clara convicción de que solo a partir del diálogo y el consenso se pueden lograr verdaderos resultados que se vean reflejados en la construcción de una nación respetuosa y ávida de desarrollo, tales cambios no se lograrán desde el odio sino a partir del perdón y la reconciliación, pasar la página de la guerra es una oportunidad para emplear los recursos que se han invertido por tanto tiempo en este aspecto mucho más preponderantes para el desarrollo de un país más equitativo y con una mejor calidad de vida

La eficiencia en la implementación de las políticas públicas constituye una consecuencia más que una causa para abrir espacios de participación a los actores sociales; es decir que en la medida en que se comience a gestar más políticas públicas o proyectos que se mantengan en el tiempo y que no dependan de la administración de turno, la ciudadanía comenzará a apropiarse de mejor manera de estos espacios, los ciudadanos deben pasar de su papel histórico de pasividad y comenzar a exigir su inclusión dentro de estas acciones por medio de un pape mucho más activo que brinde la posibilidad de potenciación de sus habilidades, la eficiencia institucional en la garantía de sus derechos fundamentales

Se debe analizar los principales problemas de la sociedad en Colombia, priorizarlos y evaluar el impacto que produce en la relación entre Estado y la sociedad civil, los mandatarios de diferentes ámbitos –nacional, regional y local– tienden a favorecer dentro de sus intervenciones a aquellos grupos de personas que estuvieron acompañándolos dentro de sus campañas para llegar al poder, lo cual deja a otros sectores en una completa desprotección de sus derechos fundamentales y sin la posibilidad de participar activamente de las diferentes proyecciones e inversión de recursos que se puedan realizar, el proceso democrático colombiano debe tratar de integrar a todos los sectores de la

sociedad observando cual son las necesidades prioritarias, para lo cual es fundamental la implementación de los diagnósticos participativos, este aspecto le dará posibilidad a los actores comunitarios de poder influir de mejor manera en procesos de integración que coadyuven a un mejoramiento general de la calidad de vida de sus cohabitantes, después de todo los mandatarios se deben a su pueblo y no solo a aquellos que le ayudaron con su voto en época de elecciones.

La eficiente gestión de las políticas públicas es importante para afrontar las necesidades sociales en estos tiempos; siendo evaluada desde la identificación de la situación socialmente problemática, hasta los procesos de implementación y control de las mismas, las instituciones deben trascender la manera en que han presentado la forma de participación de la ciudadanía, puesto que no se trata solo de actividades para fomentar la cultura y el deporte, o de eventos para comunicar los resultados de determinado proyecto o para hacer campaña por uno u otro candidato, se deben comenzar a gestar procesos serios de empoderamiento ciudadano que conlleven a que el ciudadano común salga del letargo en el que se encuentra y entienda que la única manera en la que se puede acabar con la corrupción y el despilfarro de los recursos es por medio del acompañamiento crítico a las instituciones, de eso se trata la democracia y hacia allí debe apuntar el Estado social de derecho.

Las políticas Públicas tienen una estrecha relación con los modelos de desarrollo de una sociedad sostenida en el Estado. Lo problemático es cuando el modelo de desarrollo es un modelo en “copa”. Es decir, que se distribuyen los recursos a la población sólo cuando éstos sobran. Por tanto, el modelo de desarrollo que se sostiene en Sen, Max-Neef y Nussbaum son más adecuados si se pretende que la población tenga las mismas posibilidades de acceso a oportunidades, construcción de capacidades y el acceso a satisfactores que enfrenten necesidades reales de la población.

Las políticas públicas están derivadas de la manera cómo se comprenda un modelo de desarrollo. En ese sentido, son ejecuciones coherentes con un modelo. Para el caso de Puerto Berrio es aún incipiente la evidencia de esta conexión entre un modelo de desarrollo y sus respectivas políticas públicas. Sólo hay evidencia de algunos casos en los

cuales la población ha participado con sus puntos de vista, sus preocupaciones y sus necesidades. Por ejemplo, el caso del rechazo del empleo ofrecido por las empresas de la zona dirigido a foráneos. Aun así, parece que la población de Puerto Berrio sigue siendo pasiva en asuntos de participación ciudadana y esto implica hacer más procesos de base para exigirle a Estado mejores condiciones en su calidad de vida. Es de resaltar la participación de algunos líderes en la vida colectiva del Puerto Berrio y a ellos vale la pena hacerles un reconocimiento en este estudio.

El presente ejercicio de investigación arroja grandes resultados académicos que permiten comprender las dinámicas que giran en torno a los ejercicios de participación ciudadana para la gestación y desarrollo de políticas públicas de carácter social, en primera instancia es prudente resaltar que se puede responder a la pregunta de investigación, por cuanto a partir de los diferentes elementos traídos a colación en el estudio se pueden comprender los distintos aspectos que rodean el tema de la participación ciudadana en este lapso de tiempo, de qué forma se han presentado y el papel que han jugado dentro de estas dinámicas los distintos actores, tanto de índole institucional como comunitario.

Adicional a lo anterior, las políticas públicas como la evidencia del accionar del Estado y su permanencia en el tiempo producen procesos de mejoramiento de la calidad de vida ciudadana, aspecto que genera desde el ámbito político una gran variedad de dudas e incertidumbres; ¿deben ser las políticas públicas participativas? ¿La ciudadanía hace uso de las herramientas brindadas desde la constitución para exigir a los gobiernos el buen uso de los recursos públicos? ¿Qué tan importante es para la democracia el fortalecer los espacios de participación de la ciudadanía? ¿Qué es el bienestar social y de qué forma se puede implementar en los contextos locales? Esta variedad de interrogantes fueron respondidos estudiando a expertos en estos temas y triangulando su información con testimonios e historicidad del municipio de Puerto Berrio que servirá como guía para entender la forma en la cual se da la gestación de procesos de participación ciudadana para la implementación de políticas públicas para el bienestar social.

Asimismo, como se vio en el primer capítulo, existen en la constitución y las distintas leyes del país normatividades claras para la implementación y defensa de la participación ciudadana por medio de la conformación de grupos de acción comunitaria, no obstante se dan dos situaciones en este sentido; en primera instancia las personas no se muestran muy interesadas por aportar y ser protagonistas de las mismas dado el desapego histórico al que se ven abocados muchos grupos poblacionales en Colombia por el contenido político –ya sea por el tema de la violencia o por falta de educación en este sentido– en segunda medida, las instituciones y funcionarios públicos no se ven muy atraídos por convencer a la población de poder trabajar de su mano en la construcción de planes de desarrollo y políticas públicas que mejoren su calidad de vida.

Finalmente, por medio del cuarto objetivo general, se logra comprender a través de un acercamiento a un estudio de caso las dinámicas que se tejen a partir de un ejercicio de participación ciudadana en el municipio de Puerto Berrio, por medio del cual la comunidad perteneciente a uno de los sectores del mismo se organiza para tener un acueducto constituido y así mejorar las calidad de vida de los habitantes; esta lectura de contexto demuestra que a partir de la fuerza de la organización se puede lograr la articulación entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno, en este sentido, como lo manifiesta el participante, los gobiernos no actúan solos y requieren del impulso de las comunidades para tener éxito en este tipo de procesos, del mismo modo el testimonio permite observar que a pesar de que el proyecto cambió de gobiernos en el tiempo este pudo mantenerse por el acompañamiento brindado por los mismo beneficiarios a las distintas obras que se ejecutaban.

A manera de conclusión, puede afirmarse que este ejercicio investigativo brinda insumos desde la teoría y la praxis para comenzar un proceso de entendimiento acerca de la manera en la cual se pueden gestar procesos de participación ciudadana y comunitaria para la construcción de políticas públicas de carácter social, comprender estos componentes tanto desde la literatura especializada como desde los testimonios de actores sociales e institucionales permitirá que desde la academia se continúe en el futuro con el estudio de este importante tema que sin duda alguna puede ayudar al fortalecimiento de una sociedad más democrática e incluyente.

REFERENCIAS

- Acuerdo número 05. La política pública de atención integral a la población vulnerable en situación de discapacidad en el municipio de Puerto Berrio. 22 de mayo de 2008.
- Acuerdo número 006, La Política Pública municipal de Juventud. 7 de junio de 2012. Puerto Berrio, Antioquia.
- Álvarez, J. R. Políticas públicas sociales: reflexiones desde las teorías y la historia del bienestar social. *Revista Analecta política*. Vol. 5, Núm. 9 Jul-Dic (2015)
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En: *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. Marco para el análisis de las políticas públicas”. En: Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (Comps.) *Política pública y democracia en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Algarín, A. Vicepresidente de Asocomunal Puerto Berrio. 2018
- Angarita, M. U. (2014). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Edetania*, 63-80.
- Aravacik E. D. *Social Policy and the Welfare State* [Online First], IntechOpen, DOI: 10.5772/intechopen.82372. Available from: <https://www.intechopen.com/online-first/social-policy-and-the-welfare-state>.
- Barrera, H. Líder social y comunitario del municipio de Puerto Berrio, Actualmente concejal de la municipalidad. 2018
- Bauman, Z. (2006). *Comunidad: En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI .
- Berrio, P. (5 de Marzo de 2018). Puerto Berrio-Antioquia . Obtenido de Puerto Berrio-Antioquia : <http://www.puertoberrio-antioquia.gov.co/index.shtml?apc=I-xx--2782273&x=2785996>
- Botero, Torres y Alvarado. Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* (Vol. 6 no. 2 jul-dic. Manizales. 2008)
- Cano, L. F. (2015). El giro argumentativo del análisis de políticas públicas. ¿El lugar de la política en las políticas? En: *Ensayos de Políticas Públicas II*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2015

- Colombia, R. d. (2014). Plan Regional de Empleo. Fundación panamericana para el desarrollo, 91.
- Campoy y Gómez (2009). Técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos.
- Cárdenas, Ramiro. Líder social del barrio la Malena. Puerto Berrio. 2018
- Cuervo J. I. (2015). La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En: Ensayos de Políticas Públicas II. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2015
- De Leon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. En: Gestión y política pública, Vol. (VI) 1, pp. 5-17.
- De Pedro, M. E. El Estado de Bienestar. presupuestos éticos y políticos. Tesis doctoral. Barcelona. 2001
- Documento CONPES 3661. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 10 de mayo, 2018
- Erazo, L. C. (2015). Reseña: políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Revista FLACSO, pp. 201-204.
- Franco Corzo, J. (2012). Diseño de Políticas Públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. México. IEXE Editorial.
- Galeano, E. (2002). Estado del arte sobre fuentes documentales en investigación cualitativa. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Galeano, M. (2004) Diseño de proyectos en la investigación cualitativa. Medellín: Fondo Editorial EAFIT
- Gomez, A. E. (2011). El juego de las políticas públicas. Medellín: Universidad de EAFIT.
- Gonzalez, N. (2007). Bauman, identidad y comunidad. Espiral, estudios sobre Estado y sociedad, 179-198.
- Gough, I. (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. Centro de investigación para la paz, 177-202.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Las políticas públicas: el desarrollo de un campo disciplinar. En: Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina: Pp. 53-84.

- Jiménez, G. (2006). Para una teoría del actor en las ciencias sociales. Problemática de la relación entre estructura y "agency". *Cultura y representaciones sociales*, 145-147.
- Lahera, P. E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Fondo de cultura económica, 4-10.
- Lahera, E. *Revista políticas sociales*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) de las Naciones Unidas, "Política y políticas públicas". Santiago de Chile. 2004
- Latorre A. Profesional universitario de obras públicas municipales de la administración municipal de Puerto Berrio Antioquia. 2018
- Ley 743. Diario oficial del congreso de Colombia. Bogotá, Colombia. Junio 5 de 2002
- López, R. A. Coordinador municipal de juventudes. Municipio de Puerto Berrio. 2018
- Majone, G. (1997). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública. México. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, C. Actual secretaria de planeación municipal de Puerto Berrio
- Mejía, J. Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Revista Analecta Política* | julio-diciembre | 2012 | ISSN: 2027-7458 | Medellín- Colombia
- Ley 743. Diario oficial del congreso de Colombia. Bogotá, Colombia. Junio 5 de 2002
- Ley 136. Diario oficial del congreso de Colombia. 1994
- Ley 1551. Diario oficial del congreso de Colombia. 2012
- Ley 134. Diario oficial del congreso de Colombia. 1994
- López, R. A. Coordinador municipal de juventudes. Municipio de Puerto Berrio. 2018
- Majone, G. (1997). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública. México. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, C. Actual secretaria de planeación municipal de Puerto Berrio
- Max-Neef, M. (1993). El desarrollo a escala humana. Montevideo. Nordan-comunidad
- Mejía, J. Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Revista Analecta Política* | julio-diciembre | 2012 | ISSN: 2027-7458 | Medellín- Colombia

- Mejia V. (2015). Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación. Secretaría de la Juventud, 272-301
- Mejia V. (2015). Analisis de poliitca publica poblacional. la juventud en Medellin: crisis, cambios e innovacion. Secretaría de juventud. 272-301
- Midgley & Livermore (2009). Hanbook of social policy. Sage publications. California.
- Müller, P. (1998). Génesis y fundamento del analisis de políticas públicas . INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales. 99-109.
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales No. 12 (vol)12.
- Nussbaum M. & Sen A. (1996). La calidad de vida. Fondo de cultura económica. Mexico
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la Práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Puerto Berrio-Antioquia . Obtenido de Puerto Berrio-Antioquia : <http://www.puertoberrio-antioquia.gov.co/index.shtml?apc=I-xx--2782273&x=2785996>
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementacion y evaluacion. Bogota: Ediciones Aurora.
- Reich, S. (2000). "The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective". Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13, No. 4, October.
- Salazar Vargas C. (2015). Prólogo. En: Ensayos de Políticas Públicas II. Universidad Externado de Colombia. Bogota. 2015
- Sánchez, E. G. (2007). El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política. Andamios. p.199-216.
- Sanchez, Y. A. (2013). Reseña a Martha Nussbaum Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano . Gestion y sociedad, 208-212.
- Sen, A. (1998). "Capital humano y capacidad humana". Cuadernos de economía, 67-72.
- Sen, A. (1999). Desarrollo y libertad. Editorial planeta S.A. España
- Thoenig, Y. M.-C. (1992). Las politicas públicas . Barcelona : Ariel S.A.
- Smith & Larimer (2009) Public Policy as a Concept and a Field (or Fields) of Study. En: The Public Policy Theory Primer. Westview Press.

Velilla, L. Líder social y comunitario del municipio de Puerto Berrio, Actualmente concejal de la municipalidad. 2018.