

LA EMANCIPACION SOCIAL EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

MAURICIO JARABA VERGARA

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Estudios Políticos y Relaciones internacionales

Asesor

EDGAR WILLIAM CERON GONSALÉS

Doctor en Filosofía

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS

MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

MEDELLÍN

2012

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma
Nombre
Presidente del Jurado

Firma
Nombre
Presidente del Jurado

Firma
Nombre
Presidente del Jurado

Ciudad y Fecha
Medellín, Marzo 2013

AGRADECIMIENTOS

“Gracias quiero dar al divino laberinto de los efectos y de las causas; por dejarme soñar y mantenerme como firme diamante y agua suelta en el transcurso de este proyecto”.

Gracias quiero dar a mi madre María Vergara, por no cesar su labor e impregnarme perseverancia y fortaleza, gracias quiero dar a mi padre Carlos Jaraba que sin duda alguna trazo una ruta para que descifrara ciertos acertijos de la existencia.

Gracias quiero dar a todos mis hermanos, que en varias ocasiones me vieron partir con una maleta en el hombro y me apoyaron en todas mis decisiones.

Gracias a cada una de las personas que aportaron con sus pensamientos, historias y propuestas una mirada crítica sobre las políticas públicas.

Gracias, sencillamente gracias, por hacer posible esta historia, estas líneas que serán motivo de reflexión y aporte de los estudios políticos en el escenario social de la política pública.

RESUMEN

La emancipación social en los procesos de formulación e implementación de la política pública posibilita la participación, la democracia, la reivindicación de los derechos, la igualdad y los principios basados en la organización social y la constitución política colombiana. De esta manera, hablar de emancipación social en los procesos de formulación de política pública, es permitir que los ciudadanos expresen esas políticas que garantizan el bienestar social, apelando a sus derechos y a su autodeterminación como individuos, cuya intención principal es incluirse activamente al sistema político, por tal razón, La propuesta de emancipación social señala una mirada crítica sobre la política pública que se viene trabajando en Colombia y lleva a considerar el fortalecimiento de los movimientos sociales y reclamación de los derechos.

PALABRAS CLAVES: POLITICAS PÚBLICAS, MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN, POLÍTICA, EMANCIPACIÓN SOCIAL, BIOPOLÍTICA.

Tabla de contenido

INTRODUCCION.....	7 - 12
• ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA.....	13
1.1 HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	13 - 27
1.2 LA EVALUACIÓN Y SU RELEVANCIA.....	28 - 30
1.2.1 ENFOQUES DE LA EVALUACION.....	30 - 33
1.3 APROXIMACIONES AL PAPEL DEL ESTADO EN LA POLÍTICA PÚBLICA.....	33 - 41
1.4 DEMOCRACIA: UNA ASCENSIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA...42 - 51	
• MODELOS DE APLICABILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA.....	52 - 57
2.1 EL SENTIDO DE LA APLICABILIDAD Y LA FORMULACION DE POLÍTICA PÚBLICA.....	57 - 62
2.2 POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS; POSIBILIDAD DE RELACIÓN Y APLICACION DE LAS MISMAS.....	62 - 71
2.3 IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	71- 74
• LA EMANCIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	75 - 77

3.1 EMANCIPACIÓN SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN SOCIAL.....	77 - 80
3.2 CUATRO PROCESOS DE EMANCIPACIÓN SOCIAL.....	80 - 89
3.3 EMANCIPACIÓN SOCIAL COMO POSIBILIDAD DE POLÍTICA PÚBLICA.....	89 - 101
3.4 HACIA UNA EMANCIPACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA; UN DESAFÍO A MEDIAS.....	102 - 111
3.5 BIOPOLÍTICA: SEGURIDAD Y EDUCACIÓN.....	111 - 118
3.6 BIOPODER EN COLOMBIA: EL CASO DE LAS GUERRILLAS.....	119 - 122
• CONCLUSIONES.....	123 – 130
• REFERENCIAS.....	131 – 136

INTRODUCCIÓN

“La modernidad tiene como meta un desarrollo recíproco; tanto en el pilar de la regulación política, como en la fuerza transformadora de la emancipación de sus ciudadanos”.

(BOAVENTURA. 2008)

La política pública es sin duda, una acción gubernamental, un proceso integrador de decisiones por parte de las autoridades y entes particulares¹, su proyección y progreso, recae en el escenario social. La política pública en relación con la emancipación social, propone formas de inclusión, donde la colectividad, la ciudadanía generan nuevas perspectivas de participación en el panorama político y social.

La implementación de las políticas públicas en Colombia es un tema que viene cobrando vigencia. El proceso de su conocimiento y desarrollo apenas evoluciona en el lenguaje común gubernamental y específicamente en el ámbito local y regional. Colombia ha sido un escenario de múltiples transformaciones sociales, es por eso, que analizar las políticas públicas desde los términos de emancipación social, sugiere una perspectiva de reconocimiento en los espacios de: participación, igualdad, democracia y reivindicación de los derechos.

De esta manera, la primera parte, *Algunas consideraciones sobre política pública en Colombia*, analiza la comprensión de varios conceptos de política pública que son

¹ Véase los análisis realizados por: Raúl Velásquez Gavilanes en su artículo: Hacia una nueva definición del concepto de política pública.

fuentes de discusión y debate. Las herramientas de análisis y evaluación pretenden optimizar y verificar los procesos en los programas públicos, aunque estos procesos se encuentren medidos por etapas, ciclos que deben encausarse al bienestar social, a las alternativas democráticas que el Estado pretende crear. Frente a lo dicho, considerar algunos conceptos de política pública que se vienen efectuando en el país, permite entrar a cuestionarnos; ¿Hasta qué punto las políticas públicas encaran todo un proceso social y político? Planteamientos como los de Pedro Medellín, Alejo Vargas, André Noel Roth, Elisa López entre otros autores, permiten una discusión fundamental que sirve al sustento y consolidación del concepto dado en los últimos años. Contrario a los planteamientos formulados por estos teóricos, se propone una manera de entender las políticas públicas desde tres categorías que se consideran relevantes; *pensar, crear y actuar*. Esta triada, orienta el desarrollo del programa público que se quiere llevar a cabo. Cada una de estas categorías propone formas de entender la implementación de los programas de política pública. Aunque estas categorías permitan una comprensión, también funcionan como herramientas facilitadoras en la estructuración y organización de estos proyectos.

En otro aspecto, se hace necesario plantear la importancia de la evaluación y su carácter relevante en los procesos de las políticas públicas, en el recorrido que se efectúa sobre los enfoques de evaluación, se retoma el enfoque *pluralista* que obedece a unas acciones deliberativas y participativas en los espacios públicos, sabemos que la realidad es compleja y se hace viable construirla si incluimos las partes dentro de la problemática que debemos atender, es por eso que los ciudadanos, son ante todo sujetos envueltos a la hora de tomar decisiones y participar en la construcción de la agenda pública.

Finalmente en este primer momento del trabajo, se reflexiona sobre el acercamiento que tiene el Estado colombiano en la formulación e implementación de la política pública, un Estado que es garante del bienestar social según los estatutos constitucionales, que reivindica los derechos. Para este análisis es meritorio nombrar la estructura del Estado Organicista, que cumple sus funciones por medio de las ramas legales que moran en ella, luego se retoma el papel en el sentido estrictamente jurídico que funciona y se fortalece por medio de leyes, y se considera la definición del Estado Colombiano como un “Estado Social de derecho”. Esto permite que bajo los conceptos; social-derecho se contemple una manera de participación democrática, donde se restituyen los principios básicos y derechos a los ciudadanos de la nación, dando lugar a una democracia en ascensión en la puesta en escena de lo social y político.

El segundo capítulo que tiene por nombre: *Modelos de aplicabilidad de la política pública en Colombia*, centra el análisis sobre algunos aspectos de los modelos de implementación en la política pública, aspectos que nos llevan a plantear la estructura organizativa y referente que se tiene en Colombia a la hora de formular estos programas. En esta parte, es imprescindible analizar la eficiencia y consecuencia de los métodos utilizados en la política pública, entendiendo que el significado de las decisiones políticas en la agenda gubernamental suelen darse en sentido reactivo con los problemas que enfrenta el país.

Seguidamente, se examina como el Estado y las políticas públicas deben mantener una relación recíproca. Por una parte, la política se debe ocupar de la administración y ordenamiento del Estado, es además, una práctica, una actividad colectiva que los miembros de una nación llevan a cabo y cuya finalidad de esta actividad es regular los conflictos y atender los problemas y necesidades que acontecen. La polí-

tica como garantía de integración social, propone la regulación de tensiones sociales ya sea por situaciones de desmovilización, status quo, económico incluso de vivienda. La política constituye la argamasa que cohesiona a los grupos, más allá de sus relaciones y diferencias que se trazan y se combinan en el escenario social.

La política en relación con la política pública, se entrelazan en una relación totalmente recíproca, sea porque la política se ocupa de tomar decisiones que vayan de acuerdo con la solución de conflictos y necesidades que acontecen en el entorno. Las acciones gubernamentales son en este sentido, un ejercicio plenamente social que busca mantener un gran tejido de cohesión y orden. Además, las decisiones que se toman pretenden mantener el bienestar entre los ciudadanos de una nación. La política pública, se convierte en un mecanismo o más bien en un instrumento que permite solucionar o dar respuesta a situaciones altamente conflictivas o que necesitan de sobre manera una atención o trato especial para lograr equilibrar las condiciones y posibilidades de bienestar.

En el tercer capítulo que lleva el título de la tesis: *la emancipación social en el proceso de formulación e implementación de la política pública*, pretende colocar en la mesa de reflexión varios asuntos; el tema de emancipación social como alternativa de resistencia. Los ciudadanos de algunas poblaciones aledañas, tiene la tarea de reagruparse y proponer formas de solución a aquellos conflictos sociales, partiendo de los supuesto de participación, democracia, y reivindicación de los derechos. La emancipación social más que una alternativa se convierte en ese escenario político donde se construyen sociedades nuevas basadas en principios de organización social y de gobierno en la configuración del sistema político. En este sentido, comprendemos que hay mucho que trabajar a lo que se refiere a la participación e inclusión,

esta propuesta es una posibilidad de recoger las iniciativas sociales y es ante todo, un desafío a medio camino.

Los movimientos sociales constituyen un referente importante en el escenario político, es el ejemplo de los sindicatos, la comunidad gay, movimiento indígena, la demanda social sobre el acueducto en la ciudad de Cartagena. Quienes con esfuerzo emancipador, han encontrado una ruta en la reivindicación de los derechos según el marco legal.

En otra instancia, cuando se habla de agenda gubernamental, nos referimos a los procesos interventores que atienden una demanda y buscan transformar algún asunto social. Es en estos procesos donde se debe articular la emancipación social como mecanismo participativo y político que pretende dar solución a los conflictos y al panorama estatal.

Por último, es importante dejar señalado para futuras investigaciones, que las políticas públicas son de alguna manera, una forma de *biopolítica* y *biopoder* en el sentido positivo. Estas formas deben entenderse como la manera en que se busca administrar la vida de los individuos, organizarla distribuir y redistribuir procesos que tiene que ver con el bienestar de la población.

También, es meritorio nombrar aquellos territorios colombianos donde el poder estatal es muy poco notable. Frente a ese contexto cabría la pregunta; ¿La política pública es un instrumento político que ayuda a la solución de conflicto social?, es muy notable ver muchos resultados obtenidos en estas intervenciones en los territorios urbanos y otros que también han sido motivo de mediación, pero, en las poblaciones donde el Estado es poco visible, ¿Cuáles son los programas que se imple-

mentan para mejorar los factores sociales y de bienestar de los ciudadanos o que alternativas de solución se proponen para responder a las necesidades que enfrentan muchas comunidades? Las respuestas a estas preguntas nos llevan por otra dirección que es muy amplia y valdría la pena que alguien profundizara en estos análisis. Pues en consecuencia con lo dicho nos encontramos con los grupos al margen de la ley como: guerrilla, paramilitares, bacrim que a manera de *micro-biopoder*, gestionan formas de administrar la vida de los individuos, a estas maneras no se les podrían llamar política pública porque no parten de una iniciativa estatal o de la misma petición de los ciudadanos, por eso es más entendible como un mecanismo de imposición de grupos no legales que gestionan formas de poder a manera de regular y controlar la vida de aquellas personas que viven en esas poblaciones.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA.

[...] “la acción pública suscita de entrada juicios apasionados. Asusta, cuando no se convierte en un revulsivo, en particular si se han sufrido sus inconvenientes. O bien, por el contrario, despierta una adhesión incondicional porque el Estado sería el correctivo menos malo a disposición de los pueblos para enmendar los fallos del curso natural de las cosas”

Ives Meny Jean Claude Thoenig

1.1. HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

El estudio de la política pública se configura como una herramienta para entender la praxis de la ciencia política, considerar la acción que efectúa el Estado en su población, permite la posibilidad de pensar las fronteras y alcances que pueden existir en el campo político. Los problemas sociales ocupan un lugar importante en las decisiones y acciones estatales, por eso, comprender el sentido y significado de la política en miras de la emancipación social, comporta la posibilidad de edificar políticas públicas participativas, democráticas y de reconocimiento de derechos.

Dirigir la mirada al fenómeno político y cuestionarnos: ¿En qué Estado estamos? ¿Cuál es su evolución y sentido? ¿Está el Estado fabricando tejido social o es ciego ante su realidad? Estas preguntas nos llevan a que pensemos y nos replanteemos la objetividad y efectividad que tiene el Estado para dar salida a estos asuntos. La política pública juega un papel muy importante a la hora de buscar vías de solución a la

realidad del país, máxime cuando se habla de emancipación social como forma activa para la reconstrucción de la realidad política.

La sustentación de este trabajo, se centra en exponer la comprensión de varios conceptos de política pública en Colombia, que son fuente de discusión y debate en el proceso de construcción y formulación. Aunque, el trabajo no pretende realizar una genealogía exhaustiva sobre el concepto de política pública que sea construido en el Estado Colombiano.

Es meritorio decir, que nos ocuparemos en visualizar el siguiente panorama: ¿Qué conceptos logran marcar la discusión y construir la posibilidad de formular política pública en Colombia en la última década? ¿Por qué es importante el análisis y la evaluación en la política pública para efecto de su finalidad y mejoramiento? ¿Qué importancia tiene el concepto de democracia en la formulación de la política pública? Ante todo, es una propuesta teórica, que sirve de tejido a la construcción que se viene dando de política pública en Colombia.

Remitámonos a algunas consideraciones que se podrían airear sobre la discusión de política pública en el Estado colombiano. Alejo Vargas propone que la política pública debe entenderse como: “El conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que pretende la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. La política pública no es decisión aislada, sino un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales (de forma secuencial o simultánea). También es materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los autores involucrados con la misma”. (Vargas, 2001, p. 29) si la política pública son sucesivas iniciativas, por ende el ejercicio

de su formulación es un constante movimiento, se va modificando y va suscitando nuevas lecturas según las necesidades. Esta propuesta alternada por Alejo Vargas, en el año de 1.999 y posteriormente, en el 2009, donde el autor retoma su tesis para hablar de política pública de seguridad en Colombia, remite al sistema operante de la política pública, este es un conjunto de continuas iniciativas. Aunque habría que hacerse la pregunta: ¿iniciativas por parte de quien? Consecuente con esto, el autor menciona que las instituciones estatales responden a una problemática social.

Hay que tener presente que una problemática social no siempre genera una política pública, aunque es motivo de reflexión para posibilitar el generamiento de la misma. Lo postula Elisa López. “Los problemas sociales solo se constituyen en problemas de política pública en el momento en que la sociedad considera que debe existir intervención por parte del Estado y además debe estar correspondida por la existencia o la generación de una competencia legítima para su intervención” (López, 2006, p. 35) Gobernar por medio de la implementación de estas, presupone, que el diseño de un proyecto por si mismo soluciona el problema, pero también es un obstáculo que obliga a los políticos a ser indiferentes a los cambios propios de la dinámica social mostrando el desconocimiento de la variabilidad.

El movimiento social suscita algunos cambios, los hechos de por sí, son impredecibles pueden generar unos factores de riesgo. A continuación se pueden Observar algunas implicaciones de este asunto en la política pública sobre atención a población desplazada en Colombia.

Existen variantes que pueden significar transformaciones de tipo procedimental. Frente al desplazamiento, podemos analizar algunos focos de desplazamiento de tipo; individual, en grupo, masivo, las cuales arrojan unos fallos que tienen conse-

cuencia con las personas que hacen parte del programa que se está interviniendo. Revisemos las políticas públicas de desmovilización que examina con detalle el asunto de la efectividad del desplazamiento.

MODALIDAD DE DESPLAZAMIENTO

NATURALEZA DEL DESPLAZAMIENTO	%	N. FAMILIAS
Individual	46,2%	216.175
En grupo	25,7%	120.253
Masivo	28,10%	131.438

Fuente de análisis: del año 2000 al 2008² (Adaptación)

Según la procuraduría general de la nación, el periodo comprendido entre los años 2000 y 2002 registró la mayor concentración del fenómeno de desplazamiento. El 2002 tuvo un porcentaje de (16,6%) de desplazados, 2001 (16,3%) muchas causas como asesinatos, combates, amenazas, reclutamientos forzosos, perpetración de masacres.³ Se convirtieron en puntos clave que generaron los motivos de desplazamiento, dado que las causas primeras de la política, atendían a las personas que estaban involucradas en regiones aledañas, no urbanas y sufrieron directamente con el desplazamiento de los suburbios campesinos.

Otros factores variantes que pueden generar desplazamientos son: la contaminación de agua, la expansión geográfica por parte de algunas empresas, inundaciones por ola invernal entre otras. Es pertinente señalar que cuando surge este problema como foco central (desplazamiento) se ramifican otros asuntos que atender como: la vivienda a las personas implicadas, la seguridad, la salud y se podrían fusionar otros

² Ver informe ejecutivo de política pública de desplazamiento años: 2000 y 2008.

³ Para complementar este análisis, se recomienda examinar las políticas de desplazamiento y desmovilización promovidas por la Procuraduría General de la Nación.

aspectos que en algunos casos trágicos pueden ser epidemias, desnutrición o también el aplazamiento educativo en el caso de los estudiantes en formación.

Si pasamos la página al problema, encontramos además, otra lectura que proviene del Estado mismo: En Colombia el fenómeno de asistencialismo ha desbordado la objetividad y finalidad de la política pública, asistir es un verbo completamente amplio en su ascensión semántica. Por ejemplo, asistir en la real academia española se define como: *Acompañar a alguien en un acto público, servir o atender a alguien, especialmente de un modo eventual o desempeñando tareas específicas.* Asistir no es inconveniente, el problema radica en cómo se asiste a las poblaciones desplazadas. El Estado aparece como figura redentora que proporciona víveres, acude presuroso al auxilio dando pan, colchonetas, carpas entre otros materiales como forma suficiente para solucionar problemas.

En muchas circunstancias no proporciona estrategias de implementación que ayuden a proyectar y solucionar el problema, esto genera entre la misma población, una forma de quietud frente a la dificultad, resignación y recibimiento de lo que el Estado pueda ofrecer. Todas estas aristas son motivos de análisis y evaluación en la ejecución de una política pública. Aquí se han dado solamente unas pinceladas que nos sirven de lente para fijar el panorama de lo que podría suceder en el desarrollo de los programas de políticas públicas y lo que en un primer momento el Doctor Alejo Vargas entiende como política pública.

En consecuencia con todas las variabilidades que acontecen en la ejecución de un programa de política pública podrían plantearse algunas preguntas como oportunas para desvelar aquello que engece la dinámica del funcionamiento de lo público. ¿Cuál es la finalidad de la política pública propuesta? ¿Será que cada programa de

política pública, plantea unas ramificaciones que se derivan del problema central? ¿Cómo se puede plantear dentro del programa, un factor de riesgo que atienda a las ambivalencias del problema central? Estas son algunas preguntas que hoy merecen atención en la realidad de los programas públicos.

La ruta que hemos trazado hasta el momento, busca segmentar unas columnas que sirven de soporte a la efectividad de la formulación de la política pública en Colombia, además, la discusión que se posibilita permite obtener otras perspectivas a la hora de abordar la temática. Es necesario remitirnos a algunos autores que hayan trabajado todo el proceso de formulación e implementación de la política pública en Colombia para proporcionar precedentes cuando se quiera hablar sobre el tema y formular programas de esta índole.

Uno de los juicios que elabora Pedro Medellín es que “Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen [...] porque el régimen político marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas”. (Medellín, 2004, p. 39)

La mayor o menor capacidad de los gobiernos para mantener poder político y generar nuevo poder, es plantear claramente los problemas de “calidad” de la democracia y la “persistencia” de las instituciones democráticas y las implicaciones que tienen sobre la estructuración de políticas públicas.

En la tradición anglosajona, encontramos que este problema ha sido y es eminentemente empírico. “Basta con verificar el cumplimiento de unas ciertas condiciones de existencia y estabilidad de unos determinados atributos de libertad,

transparencia y competitividad para constatar si los regímenes políticos son democráticos o no, si están consolidados o no” (Dahl, 1993, pp. 14-15). Sin embargo, el problema aparece cuando esos atributos son expuestos al filtro de la formalidad o informalidad que preside la acción de las instituciones políticas en su relación con la sociedad y viceversa; es decir, al filtro de los comportamientos sociales e institucionales que cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia.

Los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, la estructuración de las políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno; por el tipo de instancias y mecanismos comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernante y gobernados; y por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno.

Cabe anotar además, que en su relación con la sociedad civil, las políticas públicas constituye un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se convierte en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan.

Aunque Pedro Medellín trate de darle una lectura a las políticas públicas sobre la importancia de los regímenes políticos a la hora de formular y proponer estos programas, no se logra visualizar una forma emancipadora por parte de la sociedad civil, todavía, la estructura de la formulación del programa es muy arbitraria, es muy dependiente de las acciones gubernamentales. Apreciaciones

En el debate sobre lo que acarrea la dimensión de la política pública, se le suma una consideración que es meritoria examinar, la tesis del profesor André Noel Roth quien sostiene, que la [...]“política pública es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio de 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 y problemática” (Roth, 1999, p.27) Además de esto, Roth afirma que el estudio de las políticas públicas, debe tener unos objetos que sirvan para profundizar, detallemos algunos: **los objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, la organización gubernamental y los resultados de las acciones que se llevan a cabo.**

El engranaje que hace Roth con cada uno de estos elementos para proyectar la manera operativa de la política pública es interesante, porque nos deja concluir que estos programas, no son en definitiva, un proyecto determinado por algunos actores estatales, ante todo, constituyen una serie de variantes, que nos remite a estudiar la eficacia, la objetividad de los programas de política pública.

En la dimensión que nos ofrece esta tesis, podemos también comprender que al hablar de la naturaleza de la política pública, es sumergirse en varios contornos, por ejemplo, ¿Cómo responder a una política de tierras que además garantice la seguri-

dad, la vivienda, el sustento? Es dejar entender que el tema mismo conforma una serie de temas controversiales, de discusión, de lucha política por parte de los agentes políticos, porque bien se entiende que la formulación de una política pública, no se encuentra exenta de arbitrariedades.⁴

Tenemos tres tesis que nos sirven de eje fundamental al sustento de la discusión de política pública en Colombia y que van enmarcadas en la producción de estos programas en los últimos años. Para configurar este primer escenario, es necesario arriesgarse a dar un juicio sobre lo que debemos entender por política pública.

La ascensión del concepto puede designar o arrojarnos a múltiples categorías, empero, se hace necesario tener una idea que oriente el andamiaje de la reflexión que se construye en este trabajo, es por eso que la política pública la concebimos como la manera en que el Estado, la sociedad y las instituciones gubernamentales, piensan, crean y actúan sobre una necesidad específica. El ejercicio de formular política pública debe estar precedida por las acciones de: *pensar, crear y actuar*⁵. Para esto, es necesario detallar algunas razones; revisémoslas.

⁴ (Para ampliar este panorama, es necesario remitirse a los conceptos de Muller, Surel 1998, quien nos dice que la política pública en su naturaleza, es ante todo, una construcción social, y una búsqueda significativa de su objeto de investigación; en este sentido, se torna árido definir un solo campo de discusión de la política pública).

⁵ El ejercicio de la formulación de la política pública, se ha vuelto muy procedimental, muy técnico, se hace necesario cuestionarse sobre, ¿cuál es la naturaleza de la política pública? frente a la pregunta, vale la que se piense, se considere y se plantee otra manera de hacer y formular este ejercicio de política pública, a merced de resistencia a las formas tan procedimentales y nemotécnicas que hoy hemos optado.

Sabemos que la acción de la política pública debe de tener unos implicados, o como llaman algunos autores: *actores o gestores*⁶ el Estado es uno de los responsables directos de atender estas demandas, aunque, otros *gestores*, entren a jugar un papel muy importante, es el caso de la sociedad en sí, o también las instituciones.

Miremos que cuando se involucra una sociedad o más específicamente una comunidad en la formulación de un programa público, se da la tarea de generar un proceso de emancipación, de participación ciudadana. Algunos podrán decir, que esta idea, tendría mucho de neomarxismo en cuanto involucra las interacciones horizontales entre sociedad y Estado; sin embargo, pone a la sociedad como punto principal para la formulación e implementación de estos programas, se trata también, en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones que son de cierta forma, sistemática y compleja, sistemática porque la relación sociedad Estado esta unidad por ramas, y como una acción de gobierno que pone de relieve factores como la urbanidad, la economía, los gestores, la comunidad implicada entre otros, estas múltiples situaciones irían conectadas unas tras otra para el desarrollo de la política pública que se formularía.

En otro sentido es compleja porque los factores que entran a jugar en el escenario, varían según la necesidad y la propuesta en sí. Como todo ejercicio académico que se apoya en una reflexión establecida o secuencial, sirve como soporte concentrar la mirada en las teorías marxistas y neomarxistas, que pueden servir como esquema de grulla para soportar algunas afirmaciones o consideraciones que se pretendan desarrollar en este trabajo.

⁶ Muller en su libro: *Políticas Públicas*, designa los términos gestores o actores a todas aquellas personas que están involucradas en programas públicos. Quienes se encargan de proponer una agenda, una intervención de un programa a una problemática social.

Digamos dos ideas de los autores Lojkine y Althusser quienes se han esmerado en hacer comprender, que el marxismo intenta demostrar en sus investigaciones empíricas, las contradicciones de las políticas del Estado y analizar los procesos de consumo colectivo. Althusser ilustra la manera en que el Estado, forma una ceguera ideológica, en contra de las fuerzas profundas que estructuran los intereses de clase, obstruyendo el paso de la evolución social, en cambio, Lojkine deja claro que “La política urbana es un reflejo activo de la relación entre las diferentes clases y fracciones de clase, condensa y agudiza las contradicciones nacidas del carácter segregacionista de la ocupación de espacio por la clase dominante” (Lojkine, 1976, p.9) se da el reflejo del doble poder en el escenario político. *La fuerza política y las clases sociales* en la formulación de la política pública, los actores deben estar muy involucrados con la comunidad para que la ejecución y el desarrollo del programa, no funcione de manera arbitraria y así no permitir que algunos poderes saquen provecho de ello.⁷

Volviendo al juicio que hemos elaborado sobre política pública, nos quedan tres categorías o ascensiones por examinar: *pensar, crear, actuar*. Para considerar estos tres momentos, se ha formulado un cuadro para el análisis y la interpretación del problema o necesidad al momento de formular una política pública.

⁷ Cuando se habla de los enfoques marxistas y neo marxistas, se contempla la posibilidad de trascender el papel de las acciones del Estado con la sociedad. Esto implica que las intervenciones gubernamentales sean en consecuencia, apoyo y promoción de la población.

				Categorías de formulación		
				Pensar	Crear	Actuar
Líneas de orientación	1. Actores o gestores	1. Estrategias.	1. Ejecución del programa.			
	2. Necesidad (Demanda)	2. Solvento económico.	2. Observación del desarrollo.			
	3. Visión o panorama.	3. Mecanismos de participación con la comunidad implicada.	3. Líneas de riesgos o imprevistos.			
	4. Causalidades del problema.	4. Formulación del programa.	4. Análisis de la evolución del programa.			
	5. Evaluar el panorama	5. Dimensión del programa.	5. Resultados.			
				Idear	Planear	Evaluar

Diseño propio (propuesta)

Estas acciones que se proponen no son discontinuas, se entienden de manera secuencial, una lleva a la otra y se generan bajo las perspectivas de objetividad, finalidad y consecuencias. Estas acciones son pendulares, suponen la fuerza y el movimiento de cada una para poder llevar a cabalidad lo planeado.

Las tres categorías, *pensar*, *crear* y *actuar*. Orientan la fuerza, el desarrollo de lo que se quiere llevar a cabo. Cada una de estas categorías, trae consigo, unos lineamientos que estructuran el programa de política pública. Por eso es necesario revisarlo. Aunque estas líneas le den una lectura al tratamiento del programa, es necesario tener presente que la formalidad de todo este entramado necesita objetivos, justi-

ficación, presentación, en otras palabras, lo planeado se lleva al instrumento de lo formal.

Tres logros que resaltar en la propuesta, la primera tendría que ver con el *panorama* del problema, saber que no es un asunto aislado de las dificultades por los que atraviesa el Estado, resulta posible entretenerlo a una causa específica donde los medios gubernamentales no han prestado suficiente atención. Queda señalado el panorama del problema como una acción pendiente del Estado. El segundo logro se refiere a los mecanismos de *participación* de la comunidad implicada, necesario tener presente a todas aquellas personas que pueden dimensionar el problema y sus raíces. El tercer logro tiene que ver con los resultados, o los avances que van mostrando estos programas en su desarrollo, a manera de secuencia con los puntos que se desarrollaron; Sin embargo, nos queda todavía la desazón de pensar que la intervención de la política pública, se encuentra unida a cierto mecanismo cíclico, aunque la propuesta aquí presentada, tenga una perspectiva diferente, el programa que se ofrece sobre política pública se ata a unos pasos que se desarrollan, y una vez formulados, vuelve y comienza el juego. Como se dijo anteriormente, es una especie de péndulo que lleva la necesidad, lleva fuerza empuje en un periodo de tiempo, pero una vez llegado a su punto vuelve y comienza, es algo cíclico, secuencial.

La pregunta vuelve a formularse, aunque nos esforcemos a darle una nueva lectura a las formas de intervención de los programas de política pública ¿Cuál es la naturaleza real del concepto de política pública? hoy en día, la política pública, se encuentra atada a una serie de procedimientos instrumentales, operativos. Desde que la procedencia del programa de política pública propuesta por *Jones* en su famoso *the policy cycle* en los años de 1970 y otros reconocidos autores que formulan este

proceso como algo totalmente secuencial e instrumental, nos resulta el análisis de estos proyectos, algo demasiado formal.

El problema de la formulación de la política pública, se encuentra en un laberinto, perifrasedo la frase: “*la mosca se encuentra en una botella, tratando de ver la claridad pero sin salida*”. La propuesta o la idea que hemos generado, es muy válida, trata además de entrar en debate frente a las maneras que vienen orientando los programas de política pública en Colombia. Además, pone de relieve una nueva lectura para interpretar y proceder frente a una demanda que nos lleve a implementar un programa de esta índole, empero, somos consciente que el problema debe tomar otro giro como; problematizar el concepto, criticar su manera de implementarse, salirse del esquema tan procedimental e instrumental.

Nos encontramos inducido por el instrumento de la razón, a dar orden y determinación a los problemas, aunque en muchas ocasiones, las salidas no hay que buscarlas en la estructura, sino en la política misma, en el concepto mismo de política pública. La manera formal de la propuesta, ha encontrado su espesor en tres acciones repitamos la ecuación: *pensar, crear y actuar. Formulado de otra manera; pensar, deliberar y juzgar o también pensar, deliberar y resistirse*. Buscar líneas de fuga que nos ayuden a entender el concepto desde otra perspectiva, dado que la racionalidad instrumental es de nuestra cultura, las tareas del pensar son un lujo que en muchas situaciones a nada conduce, esta forma de racionalizar las cosas nos exige la conjugación de tres verbos: habitar para producir y consumir; lo demás, como meditar sobre la técnica, desvelar su sentido ético y político, denunciar sus peligros, ensimismarse en serias disquisiciones sobre las prótesis que dicha racionalidad ha producido, expandir sabias inquisiciones sobre las alteridades culturales que se han

gestado por la colonización del mundo de la vida por la técnica, conceptualizar para clasificar y clasificar para hacer.

Las Políticas Públicas juegan un rol fundamental en el desarrollo económico y social de una nación, ya que estas son un conjunto de lineamientos y decisiones que orientan la acción que va a permitir alcanzar objetivos primordiales, para buscar orden y sentido a la problemática latente, es decir es un conjunto de acciones que atacan un problema en concreto y logran un objetivo, o varios objetivos específicos.

Resumamos: el Estado Colombiano es el encargado de velar por el diseño y administración de políticas que proporcionen estabilidad económica y permita la vinculación del sector privado con el gobierno. Visto de otro modo, una de las funciones del Estado es buscar reglas de juego claras para que sean cumplidas. La formulación e implementación de los programas de política pública, se mueven en la dinámica de procesos secuenciales. Lo planteado en esta primera parte, es un acercamiento al contexto de los programas públicos que se dan en el país, además, propone una reflexión sobre la implementación de estos proyectos y programas que pretenden mejorar una condición social.

1.2. LA EVALUACIÓN Y SU RELEVANCIA.

Nos corresponde en este momento, revisar algunos aspectos de la evaluación, aspectos que se consideran importante a la hora de crear y ejecutar una política pública, la evaluación es sin duda un instrumento medidor de calidad que busca garantizar el óptimo resultado de los procesos implementados. Es por eso, que resulta fundamental revisar algunas alternativas de la evaluación para así aproximarnos a la objetividad que tiene el Estado a la hora de formular los programas de públicos. Para ocuparnos de la explicación sobre la importancia de la evaluación, es meritorio hacerla en cuatro momentos, momentos que sin duda se convierten en una alternativa a seguir⁸.

El primer momento se centra en recolectar datos relativos a los individuos, teniendo como horizonte, los ejercicios nemotécnicos y memorísticos; en la segunda fase se amplía la evaluación a objetos como los programas, los insumos, las estrategias pedagógicas, el diseño institucional, etc. El tercer momento introduce en la evaluación el juicio a los objetivos a partir de criterios o estándares tanto intrínsecos como extrínsecos. El cuarto momento nos interesa el asunto de participación y construcción, en este momento encontramos que la evaluación asume una metodología interpretativa y hermenéutica, en ruptura con el paradigma científico positivista dominante. En esta perspectiva, ya no se pretende descubrir la “verdad”, sino varias interpretaciones resultantes de las construcciones de la realidad que hacen las partes involucradas a partir de sus valores.

⁸ Se puede tener una mejor panorámica de la temática de evaluación a efecto de las políticas públicas, siguiendo las reflexiones que realiza el profesor André Noël en su libro *Políticas Públicas. implementación, formulación y evaluación* Logra analizar con precisión los procesos de evaluación y su incidencia en las acciones políticas.

En la evaluación de los programas públicos abundan los ejemplos de criterios inadecuados. Muchas evaluaciones de programas tienen un enfoque de estricta gerencia, ya que se ocupan del logro de metas y el control administrativo y no de la adaptabilidad del programa a los valores divergentes de diferentes individuos y grupos. Tal perspectiva no admite un análisis estructural de los cambios en los valores sociales y de la capacidad de la burocracia para adaptarse a ellos, lo cual podría ser la información más importante para altos niveles del gobierno.

No es tarea fácil de los analistas la resolución de desacuerdos fundamentales acerca de los criterios de evaluación y los criterios de responsabilidad; solo el proceso político puede hacer tal cosa. Sin embargo, los analistas pueden contribuir al aprendizaje social refinando los criterios de evaluación de los programas públicos y estimulando un entendimiento más amplio de políticas públicas que el que se puede tener de una sola perspectiva.

En resumen, existen unos enfoques de evaluación que no solo ayudan a los analistas a revisar el panorama si no que los sitúa en el plano de la medición para buscar una garantía de los programas públicos, al respecto de esto comenta Luis Aguilar: [...]“los grandes problemas de la responsabilidad pública y la evaluación de políticas se asocian a la elección de criterios para la medición del éxito. Expertos y ciudadanos por igual deben afrontar el conflicto inevitable entre los criterios rudimentarios, pero intuitivamente atractivos, por una parte, y los criterios más refinados pero también más controversiales por la otra” (1999, p. 230)

En este sentido, la evaluación fuera de ser un mecanismo de medición busca de antemano un asunto de responsabilidad y compromiso con lo planeado, con el fin de

llevar a feliz término las metas y logros que ha comienzo del programa se trazaron como fundamentales.

1.2.1. ENFOQUES DE LA EVALUACIÓN.

La evaluación de primera generación se centra en la actividad de medición. Su origen se debe a la preocupación inherente a la educación de medir el grado de aprendizaje y de la eficiencia de las técnicas de enseñanza de lo que una sociedad considera como fundamental que se inculque a sus futuros ciudadanos. La medición se hacía principalmente a través de pruebas de memoria. El ejemplo paradigmático de esta preocupación se encuentra probablemente en el desarrollo de las pruebas de medición del “cociente intelectual”, desarrolladas inicialmente por el francés Binet y Théodore Simon, para determinar la “edad mental” de los sujetos a fin de su clasificación.

El segundo momento tiene que ver cuando la evaluación surge en el ámbito escolar cuando se consideró necesario revisar y adaptar los currículos a las nuevas realidades científicas, sociales y económicas. Para ello, era evidente que los datos existentes no servían para estos objetivos. La preocupación por saber si los nuevos currículos permitían alcanzar los propósitos de formación llevaron a considerar estos propósitos como objetivos. Esta información fue utilizada para revisar los currículos mientras se desarrollaba la reforma educativa. Un proceso de este tipo hoy se llama *evaluación formativa*. Este tipo de evaluación es considerada como “Descriptiva, debido a que el papel del evaluador se enfoca en la descripción de fortalezas y debilidades en relación con el logro de ciertos objetivos”. (Guba y Lincoln, 1989, p.22)

En el tercer momento, la evaluación asume una figura de estándares, ver el objetivo que se logró con ojos problemáticos. Dejemos que el profesor Roth (2009) lo explique: “[...] el evaluador asume no sólo el papel de medidor y descriptor, sino de juez. Eso implica que es necesario considerar también los objetivos como problemáticos y, por lo tanto, susceptibles de ser juzgados en relación con unos estándares externos al mismo programa: una evaluación descriptiva de objetivos puede mostrar que se logran de manera perfecta los objetivos, pero es muda en cuanto a la pertinencia de los objetivos perseguidos [...]” (p.3).

La evaluación por estándares implica además darse cuenta de los defectos y virtudes de lo evaluado para mejorar el objeto que se evalúa, esto lleva a darnos cuenta hasta qué punto es útil lo evaluado y a que desempeño me puede llevar.

En el cuarto momento nos encontramos con un tipo de evaluación que vale la pena hacerle eco, *evaluación pluralista*. Evaluación de tipo hermenéutico y construcción de la realidad. La realización de esta evaluación se la debemos a Guba y Lincoln quienes nos proponen que la evaluación de cuarta generación se orienta en “término constructivista que se usa para señalar la metodología empleada para llevar a cabo la evaluación). El trabajo del evaluador ya no corresponde al de un científico que va a descubrir (e imponer) la verdad, sino que se parece más a la labor de un “orquestador” (Guba y Lincoln, 1989, p.45)

Tomar en cuenta para generar cambios políticos o institucionales de manera (más) consensuada. Eso implica que la evaluación sea una actividad práctica, deliberativa y situada.

Como se puede anotar, esta última perspectiva evaluativa es mucho más acorde con una visión de la acción pública y de la construcción de una experticia pública basada en la participación y la deliberación pública. En vez de privilegiar una perspectiva científica tradicional, vertical, tendiente a favorecer los valores y los puntos de vista de la autoridad, de las instituciones, y de la tecnocracia, la evaluación pluralista pretende tomar en cuenta los diversos puntos de vista para la construcción de consensos más amplios, de forma más horizontal. En este sentido, tiene una relación estrecha con la idea misma de gobernanza.

Ahora planteémonos la pregunta: ¿Qué implicaciones tienen los procesos de evaluación en formulación en una política pública? Los procesos de evaluación orientan procedimientos y lineamientos a seguir sobre la calidad de las cuestiones públicas. Por ejemplo, los dos primeros procesos de evaluación nos orientan e indican los señalamientos verticales entre el Estado y la sociedad, muchos entes gubernamentales se encuentran encargados de otorgar las directrices sobre los programas públicos, digamos algunos: *La defensoría del pueblo*, *Los observatorios públicos*, *La Contraloría General*, estos entes estatales apuntan a que la agenda del programa siga un proceso de tipo descriptivo, siguiendo con la estructura dominante y vertical sin tener presente una realidad de tipo compleja, es más, podríamos incluir el tercer momento evaluativo y nos daríamos cuenta que estamos situados en la figura de juez arbitrario, evaluando sólo el desempeño de lo que se formuló, sugiriendo la estrategia pertinente como respuesta a la problemática.

Consideremos la evaluación del cuarto momento; *pluralista* obedece a unas acciones deliberativas y participativas en los espacios públicos, sabemos que la realidad es compleja y se hace viable construirla si incluimos las partes dentro de la pro-

blemática que debemos atender. Será más fácil aproximarnos a las posibilidades de solución.

La actividad de la evaluación vista desde la participación, como asunto constructivista, aporta a la política en cuanto que dinamiza las partes; Estado, sociedad. Además, pone frente a la realidad un factor ético social que es fundamental: el compromiso con el bienestar social, a efecto de buscar mejor proyección y dignidad en sus ciudadanos.

1.3. APROXIMACIONES AL PAPEL DEL ESTADO EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Luego de realizar algunas reflexiones que desnublan el panorama de discusión sobre la formulación de política pública en Colombia y encontrar más cuestionamientos que respuestas, corresponde en este momento, mencionar algunas cosas sobre el papel del Estado colombiano en la formulación de los programas de política pública.

Colombia en su artículo primero define al Estado como: *Estado social de derecho*⁹, se caracteriza por el reconocimiento de derechos de índole individualista y de orden colectivista (económico, social, cultural), con una idea de propiedad privada,

⁹ El artículo 1 establece el tipo de Estado que es Colombia. De manera textual el artículo reza: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". (Constitución 1991, p.5)

pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles.

El ejercicio hermenéutico sobre cómo se debe entender a Colombia según el artículo primero de la Constitución Colombiana, nos remite al concepto de Estado moderno, por eso es necesario que nos remitámonos a revisar algunas concepciones de Estado y su función en las cuestiones públicas, además es pertinente tratar de comprender la pregunta ¿Cuál debe ser el papel del Estado, en la función de los programas de política pública? Revisemos ahora el concepto que retoma Bourdieu sobre Estado: “El Estado en su concepción moderna, corresponde a un proceso cultural e ideal por medio del cual la idea de un poder no individualizado se concreta históricamente. El nacimiento del Estado moderno se produjo en Europa occidental y corresponde a condiciones estructurales y culturales específicas” (1970, p.33)

Estado no se impuso tal como lo conocemos hoy de manera inmediata, se trata de un proceso de modernización que implicó mucha variedad en toda Europa, sobre todo en los aspectos de ejército, policía, tributos, justicia, derechos, que terminaron legitimando la monopolización exclusiva del Estado.

Muchas de las necesidades públicas, hacen que el Estado en sí, evolucione en varios ámbitos. Así, por lo menos teóricamente, el Estado tiende a la realización de sus formalismos jurídicos, más que a una realidad sociológica compleja.

De esta manera, el Estado en su formación, sea consolidado en una estructura organicista¹⁰ la estructura organicista la entendemos desde la perspectiva de los au-

¹⁰ La teoría organicista del Estado, la encontramos desarrollada en dos autores principales. El primero; Georg Jellinek en su libro: Teoría general del Estado, sustenta que desde Platón, hasta los modernos,

tores, Georg Jellinek, Hans Kelsen y Cuando mencionamos este concepto organicista, consideramos que la variedad de fenómenos que nos ofrecen los hechos sociales, de un modo confuso y desordenado, lleva a que la teoría orgánica, halle explicación a los múltiples problemas que se encuentran en el Estado. Cada parte conforma el todo y el todo que es el Estado, debe permitir que cada parte cumpla con su función; por ejemplo, la educación es uno de los órganos del Estado y debe permitir que cada individuo se forme en el ámbito educativo. El Estado entonces nos ofrece una estructura interna de su población guiado por una voluntad.

En Jellinek el concepto de Estado organicista comprende una dimensión totalmente funcional tanto interna como externamente, para eso, se vale de la analogía con el cuerpo humano, designando que cada parte tiene su función en el sentido externo pero se encuentran guiadas por una voluntad interna. De esta forma cada parte de los mecanismos estatales cumplen con lo que le corresponde, apreciemos uno de sus juicios:

“El Estado se nos ofrece como unidad interna de su pueblo, guiado por una voluntad. La hipótesis orgánica establece ciertas analogías de relaciones y caracteres entre los orga-

el Estado comprende una estructura funcional que permite a cada parte ocuparse de aquello que le corresponde. Es una manera análoga a la estructura del hombre, por ejemplo, el organismo moral, el espiritual, la comunidad humana, entre otros, cada parte debe regirse por el motor que es el Estado en sí, el que mueve las partes y permite que este sea y transcurra sin dificultad.

El Estado organicista lo comprendemos a partir de leyes naturales, es de naturaleza el orden, por ende, la manera en que se consolida el Estado es por cuestión de orden funcional. En la segunda instancia, sustenta Hans Kelsen en un apartado de su libro, *Teoría general del Estado*, el Estado como creador y ejecutor de la voluntad estatal, los deberes del Estado se concretizan en las funciones, así, el concepto de órgano comprende lo legislativo, ejecutivo como manera organizadora de las inquietudes e inconvenientes que se presenta a la hora de gobernar, siendo creador y ejecutor.

El concepto de Estado organicista lo encontramos desarrollado en estos dos autores Georg Jellinek. Y Hans Kelsen. El primero considera que la organización del Estado se da a partir de leyes naturales, es de naturaleza el orden, por ende, la manera en que se consolida el Estado es por cuestión de orden funcional y Kelsen observa en el Estado un creador y ejecutor de sus políticas, sus leyes.

nismos naturales y el Estado y el pueblo, con lo cual crece hacer más comprensible y haber encontrado una alta forma de síntesis para los fenómenos naturales y políticos. Así acontece con la unidad de la variedad de fenómenos relativos al Estado y el pueblo, en el proceso de cambios que tiene lugar entre él y sus miembros” (2000, p.173)

El sentido positivo del Estado organicista lo contemplamos en una idea puramente funcional, aunque cada función este orientada por los intereses y voluntad del mismo Estado. En Kelsen se sigue ampliando el concepto, aunque el Estado asume la figura de realizador que cumple con las funciones de crear y ejecutar orden, leyes. Dejemos que este letrado nos aclare en algunas líneas lo que él entiende como teoría organicista. “El órgano del Estado es siempre un realizador, legis executor; pero al mismo tiempo por relación a la norma que él crea en su función, es un creador legislator. [...] el órgano del Estado como sujeto, es una forma de personificación de la norma, en la dinámica del derecho” (2001, p.79)

La estructura organicista que Kelsen visualiza en su propuesta, la sugiere como un Estado legislador y vigilante, que ata su ancla al derecho y su dinámica a la política para obtener su configuración.

Pues bien, en Latinoamérica, especialmente en países como Perú, México, Brasil y Colombia el aparato estatal no ha sido capaz de penetrar todos los espacios sociales. El Estado tiene que enfrentar numerosas resistencias constituidas por otros centros de micro poder que ponen en riesgo su manera de gobernar. La incapacidad del Estado tanto para implementarse realmente como para ejecutar eficazmente sus políticas contribuye todavía más a su legitimidad al situarse como intruso a la sociedad que pretende regular. Pero, también cabe anotar que hay resistencias ejercidas en espacios sociales de periferia que también se dan en los países desarrollados.

Hasta ahora nos importa examinar la manera en que el Estado siendo una estructura organicista, contribuye a la solución de problemas sociales que ocurren dentro de la población, para esto, implanta su acción en las políticas interventoras que promueven la solución de aquellas necesidades de territorio, o de procedencia social. Sea por algún inconveniente de cualesquier índole. En este punto nos interesa empezar a revisar aquellas acciones políticas que de alguna manera se sustantivan en la política pública. Teniendo algunas aproximaciones de lo que entendemos como Estado, nos encargaremos de develar el papel de éste frente a la política pública como un órgano que crea y ejecuta programas dentro de una estructura o de un sistema social determinado.

En primer lugar, nos encontramos con un Estado que centra sus propuestas en las acciones que le son de alto interés, es decir que selecciona aquellas problemáticas que urgen ser tratadas por motivo de intereses políticos, allí encontramos a políticos que se vuelven interventores y actores activos de estos programas. Para entrar en la comprensión de este panorama, dejemos que el profesor André Noël lo explique con sus palabras: “El Estado funciona como un selector de demandas y proveedor de servicios. La acción pública es principalmente un resultado de elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos. De esta manera, se trata de un enfoque centrado en el Estado” (2009, p.25).

La figura que asume el Estado tiende a ser independiente, actuante frente a las variadas dificultades que puedan surgir socialmente. Hay otro aspecto fundamental que nos interesa en la consolidación de esta reflexión, las interacciones entre sociedad y Estado en posturas neomarxistas, en este aspecto se puede decir que son los grupos, las personas las que determinan la política pública en un aspecto totalmente recíproco. Para considerar este panorama, citemos algunos autores.

Althusser nos propone que el Estado “[...] es una serie de estructuras que al reunirse forman un todo complejo que se pueden separar en partes tan pequeñas como un individuo, con lo que se diferencia de los enfoques dialécticos que se le había dado anteriormente a la teoría marxista”. (Poulantzas, 1968, p.259) En Althusser encontramos que el individuo es sólo un actor dentro del marco de los aparatos del Estado, no puede determinar su papel. Quien dirige todo el entramado social es la ideología dominante, ella es la que determina el papel de cada uno. Puede haber varias ideologías compartiendo el tiempo y el espacio, pero sólo una es la encargada de dirigir los aparatos estatales. Queda entonces, preguntarse: ¿Es la política pública una forma de biopoder o mecanismo de poder en términos foucaultianos? En el pensamiento de los autores Foucault y Deleuze, se podría construir una reflexión que se dirija a escudriñar este asunto. En este aspecto, podemos decir: que para Foucault, la vida se puede pensar como un conjunto de fuerzas que se resiste a ciertas ataduras como la muerte y el poder, en Deleuze (2007) se remite a considerar que la vida es en otros términos, es una forma constante de domesticación del deseo, y variables mecanismos como la política, la psicología el capitalismo, el poder, son guardianes de esta domesticación¹¹.

¹¹ Se deja señalada la problemática de la política pública y el biopoder para que en el tercer capítulo la abordemos. Toda manera de administrar y dominar la vida es un biopoder. Lo señala muy bien Foucault: “El biopoder es el conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, la especie humana, sus rasgos biológicos fundamentales podrá ser una política, una estrategia política, una estrategia general del poder” (FOUCAULT, 2006, 15.p) el Estado como administrador de los programas públicos, tiende a que la manera de organizar la vida de los individuos, se convierta en una forma de dominio.

La biopolítica se remite a dos grandes discusiones, la primera discusión sobre la manera de pensar la vida más allá de solo los aspectos biológicos, sociales o históricos; y la segunda cuestión se encamina a estudiar el fenómeno de lo político y sus mecanismos de control, administración y sujeción. De esta forma, se analiza como la sociedad moderna se convierte en un ejercicio del poder basado en el principio de la soberanía y el principio de la normalización de grandes poblaciones.

Ahora, podemos entender que el papel del Estado capitalista es perpetuar las relaciones de producción. Empero, no deja de admitir cierta contingencia o autonomías llevadas a cabo por el Estado: como lo procuran los elitistas, porque estas cortes, son capaces de orientar y desviar las políticas, bajo sus intereses, sugiere Poulantzas. “El Estado constituye la [condensación material] de una relación de clases, es decir, una [unidad contradictorias de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica” (1968, p. 259) las políticas del Estado son, en consecuencia, el producto de la confrontación entre clases, no el resultado de configuraciones particulares de los Estados burgueses. Esta evolución presenta, según Habermas, graves consecuencias para la democracia. Puesto que los problemas se reducen a las figuras dominantes y sus perpetuación en el poder. La participación de las masas quedan atadas y su consideración en el Estado puede ser contraproducente porque de ello resultaría un estrechamiento del espacio público, es decir, una esterilización del debate y de la comunicación. Los ciudadanos ya no tienen la función de participar en las opciones de la sociedad, sino que se limita a elegir entre grupos de gestores alternativos cuya misión consiste en asegurar la mayor eficacia del sistema.

A causa de esta desviación creciente entre el sistema político y los ciudadanos se instaura una crisis de legitimidad. El sistema de legitimación, satisfaciendo los imperativos de regulación que ha recibido del sistema económico, ya no consigue mantener en el nivel necesario la lealtad de las masas.

Con referencia a lo planteado anteriormente, ver texto: *La filosofía política en Michael Foucault una obra para repensar la política*. El apartado sobre: el nacimiento de la biopolítica.

Para remediar este escenario en que se examina la función del Estado frente al papel de las políticas públicas y sus finalidades en la acción social. Habermas entiende que es necesario restaurar la comunicación entre individuos, y entre estos y el Estado, pero, una comunicación que no se asimétrica, es decir, señalada por una situación de dominio. Como diría Habermas, es necesario restaurar:

“Una discusión pública, sin reservas, libre de toda dominación; una discusión sobre la posibilidad y la deseabilidad de las normas y principios que orientan la acción [...] dicha comunicación, a todos los niveles de los procesos de decisión políticos y repolitizados, el único medio de devolver la “racionalización” al ámbito de lo posible.” (1979, p.118-119)

En este sentido le sumamos lo analizado en el tema anterior sobre los temas de la evaluación, la evaluación *pluralista* de cuarta generación, abre el horizonte que se tiene con las autoridades públicas, horizonte que se resume en cuestiones de dominio por parte de quienes ejercen el poder. Consideremos también la evaluación pluralista como una estrategia pública basada en la participación y la deliberación donde el ciudadano lee, interpreta y construye la realidad que le atañe.

Los procesos emancipatorios son de suma importancia para la construcción del fundamento social, esta acción estatal, como la plantean Pulantzas, Althusser, Habermas, es en otra instancia un restablecimiento de la legitimidad democrática que los ciudadanos deben tener en los procesos de evolución y progreso del Estado en que funcionan.

Al haber citado la teoría organicista y los lineamientos que proponen estos autores neomarxistas, debe quedar en claro que el Estado en primer lugar se da en la estructura de órgano, permitiendo que cada parte cumpla con su función, ejecute su manera de proceder en la circunstancia que lo amerite. La política pública es enton-

ces, planteada desde este sentido un órgano funcional del Estado, que facilita procesos sea de categoría social o de otro ámbito. Aunque este funcionamiento, debe estar en marcado por un proceso emancipatorio social de los ciudadanos, como se entiende en las palabras de Habermas manera deliberativa, sin reservas y libre de las esferas de dominio para que la formulación y construcción de estos programas sean ante todo; una función estatal que se edifica con la comunidad implicada para optar por una estrategia clara a la hora de buscar una alternativa al problema que se va atender.

En Colombia, algunas políticas públicas son de antemano, una función estructural del poder, una formulación que precede un sentido de dominio, en la manera que algunos actores se dan la tarea de crear y ejecutar estos programas. A propósito de esto, el profesor Andre Noël Roth menciona:

“La Contraloría General de la República ha iniciado una serie de Estudios Sectoriales para servir de insumos para el ajuste de las políticas públicas. Estos estudios son principalmente de tipo descriptivo: por lo general se realiza sintética pero minuciosamente una descripción del problema, su evolución, y asimismo para lo referente al marco legal e institucional operante. Igualmente, la Defensoría del Pueblo, a través de sus Informes Defensoriales, ha producido documentos de tipo evaluativo basados generalmente en visitas de campo, entrevistas y aplicación de encuestas que corresponden por lo general a descripciones de situaciones problemáticas y de su marco legal e institucional” (2009, p.5)

Prácticamente, en estas evaluaciones adelantadas por los entes de control, no hay una reflexión de tipo metodológico importante, de forma emancipatoria sino en el caso de aplicación de encuestas. Estas evaluaciones corresponden claramente a evaluaciones de segunda generación. Donde falta proactivismo por parte de los ciudadanos y las comunidades sociales o implicadas.

1.4. LA DEMOCRACIA: UNA ASCENSIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La democracia demanda de la sociedad civil su expresión en los procesos de toma de decisiones públicas; por ello se dificulta su convivencia con prácticas excluyentes de algunas minorías que influyen en el resto de la sociedad. Para explorar algunas consideraciones sobre la importancia de la democracia y la ascensión que tiene en la formulación de los programas públicos es oportuno señalar unos caminos a seguir.

Formulemos algunas preguntas para que acentúen las líneas a desarrollar. ¿Por qué es significativo el concepto de democracia cuando se formula la política pública? ¿Propicia la democracia el desarrollo de la política pública? Interesa estas dos preguntas porque nos arrojan a considerar algunos aspectos; la primera pregunta lanza una visión sobre la participación de los ciudadanos en los espacios públicos, esto es, asumir un papel activo y deliberativo para la construcción de programas públicos. La segunda pregunta tiene que ver con la continuidad que se le da al desarrollo de una política pública por parte de los partidos que entran a liderar las agendas cuando hay elecciones. Qué variantes pueden tener y los intereses que se combinan en estas agendas.

El Estado es una instancia articuladora de relaciones sociales, que a la vez que ejerce la dominación política requerida para la convivencia civilizada, extrae recursos a sus habitantes para brindarles bienes y servicios cuya prestación es considerada propia de su rol frente a la sociedad. De esta forma, si se piensa en los muchos problemas surgidos en la población, debe quedar en claro que la figura del Estado asiste

a las limitaciones sociales, generando entre su población, recursos y bienestar para enfrentarlas.

En estos problemas, no basta con que el Estado reaparezca o sea un solucionador mediático de los asuntos, es necesario que la sociedad civil esté implicada para resolver una cuestión agendada, esto admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada una de estas pueden repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión. Para la importancia que tiene la sociedad en la construcción de los programas públicos, dejemos que el Doctor Oscar Oszlak comente:

“En los problemas toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podría hacerse referencia a una “agenda social problemática”, vista como el conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas.” (2007, p. 2)

Siguiendo este pensamiento, se puede llegar a comprender que la política pública como acción social, se convierte en un supuesto referente severo donde el concepto de participación toma cabida en las cuestiones que obedecen al carácter democrático.

Entender el punto donde converger el Estado y la sociedad en términos de participación es complejo, aunque podemos ocuparnos de mencionar los planos de interacción que existen entre ellos. Para esto, es ingenioso seguir la ruta que el autor Oscar Oszlak ha venido estudiando, afirma que esta relación puede analizarse desde

una triplete. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social.

En primera instancia tenemos el *plano funcional*, hace énfasis a las responsabilidades y divisiones sociales del trabajo, se fijan reglas de juego para que haya una manera clara entre producción y progreso, se entiende además, como obtención de bienes y servicios que funcionan en el mercado y la proyección del país en su economía.

El segundo aspecto hace énfasis al *plano material* que en sí, expone las formas de distribución cuyas bases se define la equidad relativa, aunque el telón de fondo de este aspecto, busca en otras palabras quien gana y quien pierde, inversiones que favorecen a ciertos sectores y desfavorecen a otros.

El tercer aspecto que hace parte de este engranaje de interacción entre sociedad y Estado. *Relaciones de dominio*. Asegura la gobernabilidad. En esta relación, se marca el norte de los que entran a dirigir sea por movimientos o partidos sociales asumiendo el reto de liderar todo un proyecto gubernamental.

Pero debemos entender que la democracia es ante todo, una coronación de la sociedad civil, donde confluyen posibilidades de decisiones, puntos de vista para explorar una mejor salida a muchas de las desgracias políticas, sobre todo las que son arbitrarias. Así pues, todo actor político o social tiene realmente un concepto elaborado y digerido de lo que es democracia. Así no sea un versado académico, sabe que se debe asumir el papel de participación de las decisiones importantes de nuestra sociedad. Los deberes para con la sociedad, hace que el fanal central sea mantener la equidad o la igualdad en las comunidades y pueblos. La especialista Diana

Maria zapata, expone con claridad de lo que debemos entender por democracia, veamos:

“La democracia se debe entender como un proyecto de sociedad aún no realizado, como una meta para estar construyendo en forma constante, es importante para este proyecto, la educación ciudadana, el hacer mejores ciudadanos, habitantes de la ciudad y con sentimiento de justicia y equidad, lo que quiere decir, construir ciudadanos políticos con sentimiento de pertenencia por la colectividad, con responsabilidad política y social con una actitud activa y deliberativa, libres y propositivos, beligerantes, que ejerzan un control ciudadano de las formas de gobierno, desprovisto de prejuicios y racismo, con condiciones sociales y económicas para sobrevivir y actuar consecuentemente con su pensar político, personas con dignidad y conciencia social, informados de lo que pasa alrededor, e integrados a la hora de intervenir públicamente ante cualquier abuso del poder y de la autoridad” (2007, p.51)

Las consideraciones que da esta especialista sobre la forma de entender la democracia, pone en la mesa algunos puntos que meditar. En Colombia existe una democracia de cierta manera muy precaria, por la falta de garantías políticas y sociales, para que el ciudadano se aventure a ejercer la democracia en la forma autónoma e independiente, construyendo tejidos de participación en una sociedad sedienta de equidad y oportunidades racionales que garanticen el bienestar de los individuos. Tal como lo contempla el autor Estanislao Zuleta, [...] “la democracia no es la negación de la dignidad humana sino exaltación de ésta, en una sociedad democrática, existe la igualdad, y movilidad de oportunidades, porque la democracia no es una virtud que fundamenta un Estado de derecho constitucional, si no que es una forma de vida, la democracia no se resume en el criterio de la mayoría, porque estas pueden estar actuando injustamente, una cultura democrática, no es una cultura de las mayorías, sino una cultura del pluralismo y la diversidad, es simplemente el derecho a diferir.” (1991, p.7)

Existen muchos conceptos sobre democracia que podrían ampliar este apartado, empero, este panorama que hemos contemplado sobre la importancia de la democracia, debe arrojarnos a tener presente tres consideraciones elementales al respecto de la formulación de la política pública.

La primera consideración hace énfasis sobre la *responsabilidad política* del país, las agendas que se plantean sobre los programas de política pública deben razonar la claridad y finalidad con que se proponen estos caminos a seguir, un proyecto de política pública es ante todo una respuesta a situaciones específicas, donde se encuentra en juego la vida de varios individuos, es por eso que las intervenciones de este tipo, deben siempre apoyar y promover el concepto de dignidad en los ciudadanos.

La segunda consideración debe entenderse desde la *actitud activa y deliberativa* es compromiso del ciudadano, hacerse notar, hacer saber sus inconformidades y dar a conocer la efectividad de los programas públicos, el deliberar indica también una actitud de juicio y reconocimiento consigo mismo y con el otro.

El tercer y último aspecto, se basa en *el derecho a participar*, construir un programa de política pública, debe buscar consumo interés, el pensamiento y las alternativas de los involucrados, participar es un acto noble; pero, contundente a la hora consolidar acuerdos, en Colombia hay que seguir buscando esos mecanismos que involucran directamente al ciudadano participe de una política específica.

Siendo consecuente con la segunda pregunta: ¿Propicia la democracia el desarrollo de la política pública? Los términos que se expresaron anteriormente, son de

mucha relevancia, la democracia queda vista como un ejercicio libre donde involucran a muchos actores, incluyendo al ciudadano.

Aunque, esa democracia que consideramos participativa, termina en las fronteras de la representación dado la sociedad civil hoy en día no ha logrado definir esos espacios participativos de manera significativa en el sistema político. Para la Constitución política colombiana, la participación es un derecho, pero también es un deber del ciudadano. Se puede participar desde múltiples actividades de carácter social y político.¹² El artículo **258 de la Constitución de Colombia** afirma:

“El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.”

Hoy no solo podemos considerar un acto de representación que se obtiene del ejercicio democrático, es un escenario donde se puede construir un escenario que se dispone a ir al encuentro entre individuo y Estado.

La sentencia C-180 de 1994 considera que:

¹² Podría decirse que la democracia en sí participativa, fue el mandato general de todo el proceso de derogación de la constitución de 1986, debido a que la séptima papeleta, para el voto plebiscitario del 27 de Mayo de 1990, recitaba de la siguiente manera: “para fortalecer la democracia participativa, voto por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente” con este voto se dio el surgimiento de un programa político nacional, democracia con participación popular.

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva, ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”¹³

El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones sino también un comportamiento comprometido en los fundamentos sociales y políticos siguiendo la protección de los derechos y las libertades.

Los partidos políticos tienen su fundamento en la libertad de asociación, importante para la constitución del Estado moderno, debido a que permiten la formación de la voluntad estatal. En años atrás, solo se permitían la participación de aquellos partidos políticos; liberal y conservador. Bipartidismo y surgimiento del gobierno de oposición en 1986, con la constitución de 1991 fueron desarrollados

¹³ Es necesario examinar con lupa la sentencia C – 180 de 1994 donde no sólo se contempla la participación del ciudadano en las esferas democráticas, sino que también se confiere a éste, un modelo de comportamiento social y político.

algunos artículos que fundamentan la participación política en los movimientos y partidos políticos. Artículos 40 de la Constitución política de Colombia expresa: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” art. 107, dice:

“Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”.

La función de los partidos políticos según la sentencia C-088 del 3 de Marzo de 1994 es movilizar al ciudadano para reducir la abstención electoral, fortalecer el principio mayoritario. Conservar la legitimidad del sistema democrático. Convertir las demandas de la población en alternativas para incorporarse en las instancias públicas, entre otras.

Los partidos políticos como la participación democrática de los individuos, deben permitir en las agendas de política pública, una consolidación política, por medio del derecho de incorporación, en el ejercicio de toma de decisión para garantizar la responsabilidad de las instancias públicas.

Con los partidos o movimientos políticos, la agenda de política pública, debe propiciar variables, a ejemplo que: un gobierno debe ante todo pensar la formulación de la política pública a interés de la misma sociedad civil o de la población implicada. Hay partidos que hacen jugadas estratégicas como el ajedrez para favorecer el partido o movimiento político. En Colombia se puede apreciar que varios de los partidos políticos, se benefician según algunas políticas que se plantean, aunque, si se consi-

dera la actividad de sufragio como una posibilidad de construcción democrática, la responsabilidad ciudadana aumenta, considerando la democracia como un proyecto social inacabado, que toma alas hacia el mejoramiento, la igualdad, libertad y dignidad humana.

En síntesis, este primer capítulo trata de encontrar una posibilidad diferente a las alternativas de análisis sobre política pública, aunque se revisen conceptos teóricos en los que se fundan varios programas públicos en Colombia, se hace necesario formular una triada que entre en discusión y cuestione dicha elaboración y formulación de los proyectos de política pública. *Pensar, crear y actuar* es una alternativa que pretende generar categorías democráticas y espacios de participación ciudadana. En suma, lo que se busca es que la comunidad tome iniciativas y de opciones a la hora de plantear los proyectos de política pública. Pensar en el bienestar común, es una propuesta que surge del adentro, de la comunidad misma de los individuos que están interactuando y discerniendo algunas problemáticas acontecidas.

Ahora bien, en este contexto es recomendable dejar subrayado tres cosas; la primera tiene que ver con la capacidad en que se revisan y se evalúan estos programas. Como se logró expresar en líneas pasadas, el requerimiento de lo plural es imprescindible a la hora de construir una agenda pública, en otras palabras; la participación de los ciudadanos es fuerza clave para dar visión a la problemática a tratar, las intervenciones no pueden ser impuestas sobre categorías a priori como se da en algunos casos el cual, el gobierno formula unos lineamientos sobre política pública para solucionar el problema buscando el interés de algunas instituciones o del gobierno mismo. La política pública es sin duda una acción gubernamental que imprime varios elementos; la administración, la economía, la sociedad, las instituciones, la participación entre otros, es por eso que como acción política y pública debe buscar

un bienestar social y la proyección del Estado. En consecuencia con lo anterior, el segundo elemento que habría que tener presente, es la relación Estado y política pública. La política pública entendida desde el Estado, debe entenderse como un órgano funcional, que facilita procesos sea de categoría social o de otro ámbito (económico, institucional, público, administrativo etc.), para restablecerse o configurarse.

En este mismo sentido, el tercer factor que debe considerarse relevante al momento de hablar, formular e implementar una política pública, es el proceso democrático, la cual reivindica al ciudadano con las decisiones que se toman en un escenario político para solucionar las dificultades sociales. Recordemos que los procesos democráticos se llevan a cabo por medio de la participación de los partidos políticos quienes proponen nuevas lecturas de la agenda pública, sin afectar la emancipación que ha adquirido la sociedad afectada. También se puede hablar de participación; cuando el ciudadano se inmiscuye en las decisiones políticas y sociales quedan vía posible a aquellas ataduras que no dejan proyectar la comunidad.

2. MODELOS DE APLICABILIDAD DE POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA.

“La tarea de afrontar públicamente los miedos que emergen de las nuevas incertidumbres ha sido, como lo han sido los propios miedos, liberalizada y “subsidiarizada”, es decir, dejada en manos de las iniciativas y de los esfuerzos locales; privatizada y transferida en gran medida “política vital”, esto es, entregada al cuidado, ingenio y astucia de los individuos, y a los mercados, tenazmente hostiles y empeñados en oponerse a cualquier forma de interferencia comunal (política) y, más aún, de su control”
(Bauman, z, 2007)

Las políticas públicas son ante todo, un instrumento, un método eficiente que proporciona herramientas para enfrentar un problema emergido en el Estado. Ives meny y Jean Claude Thoenig lo explican de la siguiente manera: [...] “las políticas públicas permiten dirigir una mirada nueva sobre los métodos e instrumentos del Estado, sobre los cambios que producen en sus estructuras y sus concepciones” (1992, p.17); En este sentido, Las políticas públicas constituyen un dispositivo preciso para tener presente las eventualidades, aunque en algunas circunstancias, no proporcionen el grado de satisfacción como lo esperan mucho de sus gestores.

Hay tres dimensiones que resultan interesante analizar en la concepción de aplicabilidad de la política pública, revisemos estas propuestas, para luego aproximarnos a una reflexión sobre el efecto que ha tenido la aplicación de la política pública en Colombia.

La primera dimensión hace alusión al método o las etapas de formulación, estas funcionan de manera operante para garantizar la efectividad en la gestión y causar

impacto y mejoramiento de una problemática estatal. ¿Cuáles son esas etapas? dejemos que algunos autores nos las indiquen.

Eugene Bardach considera algunas formas que hay que tener presente a la hora de gestionar estos programas: “el camino de los ocho pasos debe ser: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decidir, contar la historia” (Bardach, 2008, p.14) Este engranaje que se da en la utilización de la técnica para ejecutar políticas públicas, es una manera procedimental, incluso mecanicista. Bardach no categoriza otros aspectos importantes que se podrían incluir; por ejemplo: impacto social o transformación, marco legal y administración de la gestión.

André Noël Roth quien se ha dedicado a examinar la naturaleza del concepto de política pública y su proceder, recoge en sus análisis; *El policy cycle* que permite visualizar la política pública en sus etapas como forma lógica y ordenada. La tabla que a continuación se presenta, pertenece a la propuesta de Jones en los años de 1970 en Norte América. Sin embargo, André Noë la retoma por dos motivos esenciales. El primero es que el análisis es más categórico y se podría decir exhaustivo a lo que responde el uso del concepto en Colombia. En un segundo lugar los procedimientos que acopia la tabla son fundamentales para entender los modos de gestionar e implementar una la política pública de manera secuencial, procedimental y organizativa.

Tabla de *policy cycle*¹⁴.

¹⁴ La propuesta de la *policy cycle*, dimensiona todo una manera procedimental. Es una excelente puerta de entrada pedagógica para presentar el análisis y la aplicabilidad de una política pública en el país. Se recomienda detallar cada los ciclos de la *policy cycle* y compararlos con muchos de los programas políticos en Colombia (políticas de inmigración, seguridad, juventud etc.) para notar similitudes.

El policy cycle según Jones

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación de un problema	Formulación de soluciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
-Apreciación de los acontecimientos -definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso ante las autoridades	.Elaboración de respuestas de soluciones -Estudio de soluciones -Adecuación a los criterios	-Creación de una coalición -Legitimación de la política Elegida	-Ejecución -Gestión y administración -Producción de efectos	-Reacciones a la acción -Juicio sobre Los efectos -Expresión
Demanda de acción pública	Propuesta de un respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Nota: la tabla presentada la adapta Meny, Thoenig y la retoma André Noël

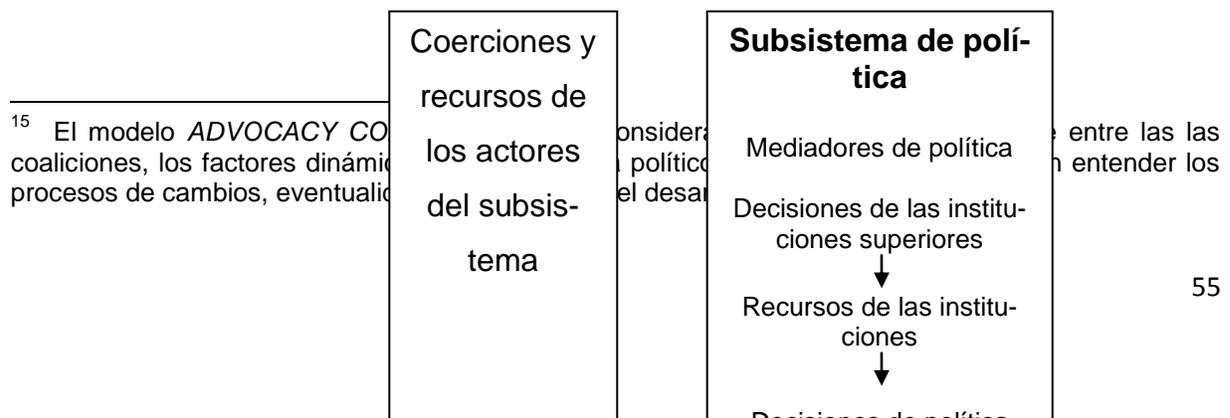
La utilización de la *policy cycle* lleva a una estructuración de las políticas públicas de forma pedagógica y organizativa. Aunque muchos actores, gestores públicos tengan autonomía a la hora de estructurar un procedimiento adecuado para una política pública. La *policy cycle* dispone de importantes ventajas para el análisis y la aplicabilidad de los programas. La tabla muestra una comprensión significativa de la acción del Estado, situando la investigación o la intervención en una manera empírica haciendo de ésta, una manera pragmática en las decisiones políticas.

Aunque la eficiencia de la *policy cycle* se reconozca, no deja de recibir múltiples críticas. La *policy cycle* según Sabatier, no responde a las preguntas de transformación en los procesos dado que estos son variables, (1988, p.129) los pasos que se

formulan, no tienen presente la variabilidad o la dinámica de la cultura, estas eventualidades presuponen cambios, empero, cabe anotar que muchas gestiones que se hacen en Colombia sobre política pública, se hacen tejiendo estos ciclos.

La tercera dimensión de estos modelos de aplicabilidad tiene que ver con la propuesta que hace Sabatier y Jenkins-Smith que presupone recoger factores externos para lograr una mejor optimización de la implementación de la política pública. Los aspectos a los que tienen que enfrentarse estos programas son tanto externos como internos, dependen de una dinámica entre instrumento y realidad. Este modelo de aplicabilidad llamado *Advocacy coalition*, sirve para considerar las variables, los recursos y las decisiones de un programa público¹⁵.

MODELO ADVOCACY COALITION.



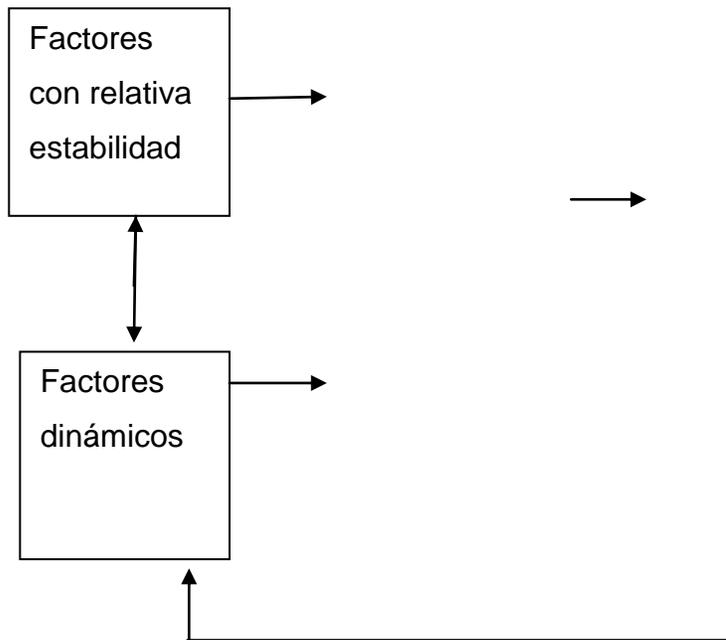


Diagrama tomado de los estudios del profesor André Noel Roth.

El modelo se categoriza en dos sentidos, el subsistema político y su entorno. En el entorno encontramos, los recursos, las coacciones que mueven la política pública, y en el subsistema político encontramos; las instituciones y otros actores importantes. Los actores y las instituciones deben tener presente la dinámica del entorno, porque estos factores que surgen en el contexto, pertenecen a un motor cambiante como condiciones socioeconómicas, la opinión pública, las decisiones y los impactos.

La importancia de este método, es que pone de relieve el sistema de valores y sus intereses. Las políticas públicas se orientan ante todo, por intereses y valores por parte de los mediadores de la política, en esta medida, se presenta que las variables del entorno, tengan una solución razonable y practica.

Sean considerados tres modelos de política pública que proponen una aplicabilidad eficiente, procedimental y organizativa. La categorización de estos modelos, invi-

tan a tener una mirada abierta sobre los procesos de política pública. Entonces, podríamos decir que la implementación y desarrollo de la política pública configura un programa de solución y alternativa a los problemas acontecidos en el Estado, por eso, hay que tener presente, los pasos que se ajustan a la aplicación de la solución. En otra instancia, es pertinente hacernos la pregunta ¿qué efectos ha tenido la aplicabilidad de la política pública en Colombia? Para responder este cuestionamiento se deben analizar los programas públicos desde el sentido social. Veamos.

2.1. EL SENTIDO DE LA APLICABILIDAD Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.

El estudio de las políticas públicas en Colombia encuentra su expresión en las directrices funcionales de la administración pública, Juliana Mejía¹⁶ en términos muy apropiados dice: “El análisis de las políticas públicas en Colombia, se relaciona directamente con los estudios relativos del Estado, a la ciencia política, a las teorías administrativas, y a los acercamientos teóricos referidos a la burocracia. Por esto, podrían comprenderse como la actividad que despliega el Estado en el cumplimiento de su función” (2012, p.59) las políticas públicas en Colombia no sólo obedecen a un proceso directamente influenciado por el Estado, también entran a jugar una suma de intereses como los partidos políticos, las instituciones y actores políticos. Aunque el Estado se encuentra inmiscuido en la formulación e implementación de éstas.

¹⁶ Es necesario revisar el trabajo de Juliana Mejía y su investigación sobre: Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Se mencionan dos aspectos fundamentales que se retoman en la presente investigación; sobre la buena función administrativa a consecuencia de la ejecución de la política pública y el impacto social en los procesos de desarrollo de la política pública en Colombia.

El surgimiento de una política pública es un factor totalmente complejo, nace a partir de las iniciativas del gobierno, como una acción gubernamental que responde directamente a una problemática social. Es de cierta manera, una respuesta reaccionaria a factores imprevistos, en cambio una política de Estado es aquella que formula un gobierno para materializar los objetivos de su plan de desarrollo, pero dado el grado de efectividad y de aceptación de los contenidos de la política, otros gobiernos se ven en la obligación de continuar con dicha política hasta convertirse en política de Estado.

En consecuencia con lo anterior, la implementación de las políticas públicas en Colombia, obedecen a un primer factor; relación Estado y sociedad. Una buena gestión pública consiste en lograr resultados que respondan a las expectativas y a las demandas de la población, incluyendo además, los favorecimientos a la sociedad civil; de esta manera, se hace un uso eficiente de los recursos disponibles. Para ello, es necesario vincular los procesos de planeación, presupuestación y evaluación con una visión que oriente la gestión al logro de resultados, en un horizonte de mediano y largo plazo.

Podemos decir que lo anterior, no sólo incrementa la legitimidad del Estado y, por tanto, su capacidad de gobernar, sino que además, profundiza las ventajas del proceso democrático en el cual está inmersa la mayor parte de países de América Latina, los resultados de este proceso no los veremos en un par de días, en algunos meses o, incluso, en varios años, pero es algo en lo que podemos y debemos trabajar continuamente, con tenacidad y sin descanso para que, más pronto que tarde, se pueda contribuir verdaderamente a modificar la calidad de vida de los colombianos.

En la relación Estado y sociedad, existe en Colombia un hilo que teje este engranaje, formando de cierta manera un proceso de inclusión. La constitución política en el artículo uno, sustenta: “Colombia es un Estado social de derecho” de esta forma, se establece por medio de los derechos fundamentales y las garantías públicas, una relación directa con el ciudadano sustentado en la constitución política. Aunque en algunos procesos de implementación de los programas, no se visualice claramente la integración del ciudadano.

En la aplicación de la política pública en Colombia, hallamos un primer elemento que se mencionó anteriormente “relación Estado Sociedad”, un segundo elemento a considerar, tiene que ver con la participación social en las gestiones públicas, esta, hace parte de un proceso de reconstrucción política y social que es formulada por analistas, funcionarios públicos o personas que las promueven, estudian o cuestionan.

La participación social para efecto de la formulación de la política pública, encuentra su expresión en la sociedad civil, el término, *sociedad civil* ha encontrado ascensión en el transcurso de la historia, en el siglo XVIII constituyó un esquema clásico para la definición del progreso humano. En Hegel, la sociedad civil comprende una representación, un momento de progreso en la formación del Estado, en cambio Marx, ubica la esfera de la sociedad civil en las relaciones materiales o económicas, de esta forma, separa estas dos dimensiones, esto lo llevó a concentrar su mirada en las necesidades que se engendra en los espacios de la sociedad; por otra parte, Maquiavelo cuando habla de Estado en relación con la sociedad civil, se refiere ante todo, al poder máximo que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato del que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conser-

varlo, de esta manera, el Estado no funciona como Estado-sociedad sino como Estado-maquina.

A consecuencia de lo dicho. Después de Maquiavelo, el Estado todavía puede ser definido como sociedad civil, aunque en términos de Maquiavelo, la definición se muestre incongruente y confusa. La contraposición entre la sociedad y el Estado, abre paso al nacimiento de la sociedad burguesa, es la consecuencia natural de una diferenciación que se presenta en las cosas y al mismo tiempo de una consciente división de funciones cada vez más necesaria, entre quien se ocupa de la “riqueza de las naciones” y quien se ocupa de las instituciones políticas.

El Estado de derecho que se transformó en Estado social, precisamente por la actividad social, difícilmente se distingue de la sociedad subyacente que él penetra completamente mediante la regulación de las relaciones económicas. Se ha notado, de otra parte, que a este proceso de estabilización de sociedad ha correspondido un proceso inverso, pero, no menos significativos de socialización del Estado a través del desarrollo de las diversas formas de participación en las alternativas políticas, el crecimiento de las organizaciones de masas que ejercen directa o indirectamente un poder político, por lo que la expresión “Estado social” no sólo puede ser entendido como estado que ha permeado la sociedad sino también como Estado que la sociedad ha permeado. A propósito de esto, Norberto Bobbio dice: “Se ha dicho que el proceso de emancipación de la sociedad frente al Estado fue seguido por un proceso inverso de reapropiación de la sociedad de parte del Estado. [...] Bajo este aspecto la sociedad y el Estado fungen como dos momentos necesarios, separados pero

contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación”¹⁷ (2006, p.67)

El Estado social de derecho que hay en Colombia, establece por medio de la consagración de los derechos fundamentales y de las garantías públicas, una comunicación directa con el ciudadano sustentado en el derecho constitucional, el cual materializa la dimensión social del Estado. Además, el Estado se vincula en el componente administrativo a través de la cual relaciona la función pública con la función administrativa.

La pertinencia del gobierno en las decisiones políticas se hace viable en la ampliación de componentes administrativos, que de otra manera, dan garantía de derechos y acceso a los bienes públicos. Por la razón de la inversión pública y la planeación institucional, se hace concreción por parte de la aplicación de las políticas de gobierno y la toma de decisión a lo que concierne a las políticas públicas.

Es necesario reconocer entonces, que las políticas públicas, son una alternativa del elegir político dado que sustenta la acción pública en la asociación de intereses públicos y locales. El método que se utiliza para la aplicación de estos programas en Colombia, varían según la instancia del problema y los actores de quienes la formulan, porque en ciertas circunstancias, el decisor político hace primar sus intereses y así se anteponen por encima de los colectivos.

¹⁷ Aunque en Bobbio el Estado y la sociedad aparecen como asuntos diferenciados, se sigue la idea que estas figuras aunque interdependientes, están articuladas.

Existen además dos procesos que ponen en jaque la sociedad civil y el Estado; el ciudadano participante y ciudadano de derecho o protegido, el ciudadano que mediante la participación activa siempre pide mayor protección al Estado y mediante la exigencia de protección refuerza aquel Estado del que quisiera adueñarse y que en cambio se vuelve su amo.

De esta manera, en el proceso de configuración de la agenda de política pública, convergen todos aquellos instrumentos cotidianamente referidos como significantes. La decisión guiada por los actores políticos permite la reflexión en las dinámicas sociales, las situaciones socialmente problemáticas y los bienes públicos. La implementación y evaluación de la política pública se involucra en la capacidad de los actores políticos para retractar las acciones necesarias para la resolución de situaciones socialmente problemáticas no sin antes medir los intereses tanto de los actores sociales como de los actores políticos, máxime si se presentan impactos positivos en el problema.

2.2. POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS; POSIBILIDAD DE RELACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS MISMAS.

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social, pero, mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, sobre todos aquellos en los que están involucradas la población o una comunidad determinada.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquier alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en las políticas¹⁸. A propósito de lo dicho, la finalidad de una política pública, es atender una circunstancia problemática social, la cual, tuvo origen en una decisión política. Partiendo de esto, Eugenio Lahera Comenta: “La política es la esfera de la decisión social donde sus proyectos terminan convirtiéndose en política pública” (2004, p.15) La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas, más que mirar el ordenamiento de las actividades del sector público, establecido por su organización, conviene mirarlo como un instrumento que opera y ejecuta esta clase de programas. Por lo ya dicho, las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre múltiples temas sociales y otros aspectos que son relevantes a la hora de estudiar lo público.

Por una parte, puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un

¹⁸ Según el autor **Eugenio Lahera**, la política y las políticas públicas mantienen una relación recíproca. Toda decisión gubernamental termina repercutiendo o atendiendo una problemática social.

problema de diseño. Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas.

La búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas representa una modernización del sistema público. En torno a los programas políticos se puede acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica. Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizarse el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición.

En Colombia, las políticas públicas han venido orientando mucho de los problemas de decisiones políticas. La **desmovilización y reparación integral de víctimas**, son temas controversiales, aunque, después de intensos debates, la sociedad colombiana aceptó la implementación de lo que sea denominado un esquema transicional de justicia. Tal situación dio origen a la ley 975 de 2005, que hoy conocemos como la ley de justicia y paz¹⁹, a través de la cual se dictaron disposiciones para la

¹⁹[...]El proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados.

[...] Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.

[...] El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas.

reincorporación de miembros de grupos armados y el derecho a la reparación integral.

Para entrar en contacto con el desarrollo de estos programas, se realiza un seguimiento al adelanto de estas políticas públicas y a las decisiones que han llegado a tener relación con los proceso de desmovilización.

En materia de evaluación de las políticas públicas de **desmovilización y reparación de víctimas**, se han establecido unas bacterias de índice de efectividad y logros. Para poder analizar este panorama de aplicabilidad, es meritorio seguir un rastreo de los beneficios y desaciertos obtenidos.

Restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.

La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.

La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.

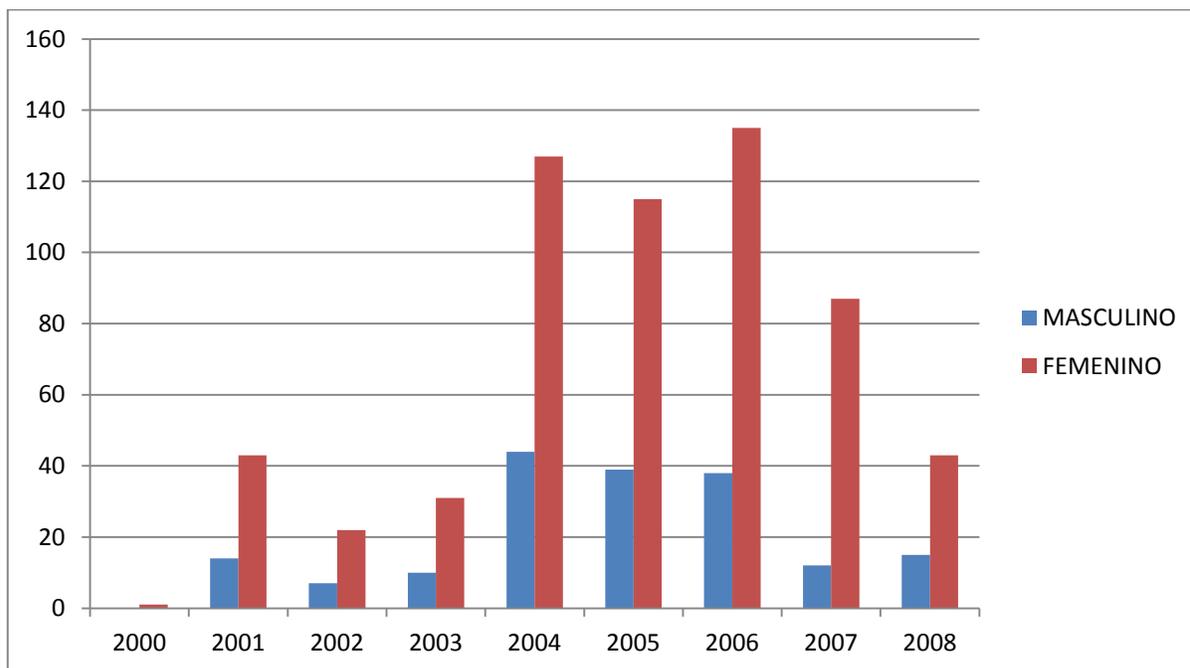
La satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

La reparación colectiva debe orientarse a la reconstrucción sico-social de las poblaciones afectadas por la violencia. Este mecanismo se prevé de manera especial para las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática. Ver fuente de información, *Análisis de la agenda de políticas públicas en el concejo de Medellín*.

CUADRO DE SEGUIMIENTO DE LOS DESMOVILIZADOS MENORES DE EDAD EN LOS AÑOS 2000 AL 2008



Informe ejecutivo de política pública de desplazamiento 2000 al 2008.

En la aplicación del programa de política pública de **desmovilización**, se ha logrado que 895 menores de edad encuentren la posibilidad de reintegrar sus vidas en el campo civil. Aunque se ha notado según los informes del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, que muchos menores de edad luego de ingresar al programa, al tiempo se desvinculan de éste.

El ICBF sustenta que varias razones motivan a los menores a la deserción, colocando en duda la eficiencia del programa de desmovilización. Se sustenta las siguientes razones como telón de fondo de la problemática: “equivocadas expectativas económicas sobre los beneficios que tiene derecho, entrega de considerables sumas de dinero en el momento de desvinculación como contraprestación de los servicios y

actividades realizadas, choque con el límite de la norma y los valores” (ICBF, 2008)²⁰.

Siguiendo la documentación de este primer momento del programa de política pública de desmovilización y reparación de víctimas en menores, podemos decir que las decisiones políticas que dieron inicio a este programa procuraron solucionar el problema de conflicto armado, dando la oportunidad de que las personas que operaban al margen de la ley, se reintegraran a la vida civil, aunque la decisión política desembocó en un programa de política pública, el proyecto de este trabajo, ha tenido múltiples variables como; la deserción de menores que hacían parte de programa, el cual, siguieron otras motivaciones que se derivaron del proyecto²¹

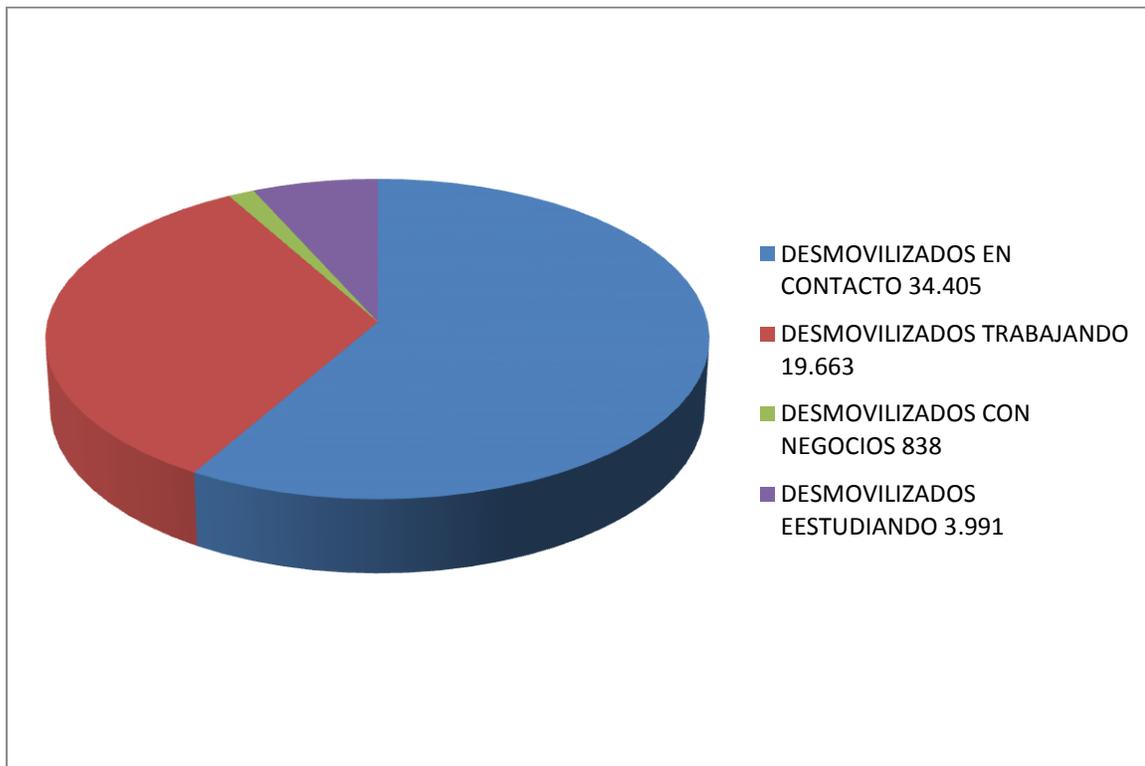
Continuando con el seguimiento de este programa de **desmovilización y reparación de víctimas** revisemos ahora lo que compete a la reinserción de adultos y que variantes se han encontrado. Los desmovilizados en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, dentro del programa para la reintegración en la vida civil, tuvieron como punto de partida, capital económico que motiva a estas personas hacer parte de las actividades del programa²².

²⁰ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sustenta en sus **estadísticas de seguimiento al programa de política pública de desmovilización de menores**, más de cuatrocientos sesenta jóvenes han abandonado el programa siendo de esta manera, el 56% de deserción (Ver: Políticas Públicas de reinserción, página 56)

²¹ Para mayor análisis y entendimiento, tener presente las razones que sustenta el ICBF sobre la deserción de menores en el párrafo anterior.

²² Los proyectos de desmovilización, son financiados por políticas de Estado. Nótese que este aspecto, hace parte de una decisión política y no de un proyecto de política pública. La continuidad de este proyecto dependen de las determinaciones estatales de cada gobierno entrante, la efectividad de esta decisión ya corresponde a las acciones que se establezcan en la política pública.

NÚMERO DE DESMOVILIZADOS EN EL PROGRAMA DE DESMOVILIZACIÓN Y QUE TIENEN BENEFICIOS Y RECONOCIMIENTOS ECONÓMICOS.



Informe ejecutivo de desmovilización en los periodos del 2002 al 2010

Según la grafica y las estadísticas, los desmovilizados entre los años, 2000 y 2010 encontraron la posibilidad de reinserción colectiva e individual beneficiándose económicamente como lo establece la ley de reparación de víctimas. “el derecho de obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las vícti-

mas; comprenderá medidas de de restitución indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional”²³.

Por lo anterior, la política pública que hace frente a este programa, busca crear condiciones viables que dignifique la vida de las personas que hicieron parte de los grupos armados, ofreciéndoles una mejor opción de vida para reintegrarse a la vida civil.

Como lo expresa la grafica anterior, el número de personas reinsertadas están inscritas en el programa de política pública de desmovilización obteniendo beneficios económicos y proyección social. Aunque en el seguimiento que sea realizado a estos proyectos, se detectan varias situaciones que colocan en confrontación su desarrollo y su proceso evaluativo.

Frente a lo dicho anteriormente, en el año 2002 se reasigno al cargo de alto comisionado de paz el señor Luis Carlos Restrepo, logrando en el mismo año la entrega de 873 desmovilizados como lo expresa el informe ejecutivo de la nación en los proceso de reinserción²⁴. El 7 marzo de 2006, se produjo la supuesta desmovilización de 62 guerrilleros del frente Cacica la Gaitana de las FARC; sin embargo, meses después, debido a las declaraciones de algunos de los desmovilizados, se conoció que el proceso había sido un montaje y que de los 62 supuestos guerrilleros desmovilizados solo algunos lo eran realmente, mientras que la mayoría eran indigentes y desempleados que recibieron alrededor de 500.000 pesos por participar del montaje. Por estos hechos la Fiscalía General de la Nación abrió investigación en contra de Res-

²³ La claridad de los derechos de reparación se encuentran sustentados en la Sentencia C-370 de Mayo 18 del 2006.

²⁴ Las observaciones que se hicieron frente a los procesos de desmovilización, se encuentran contemplados en el *informe ejecutivo de desmovilización* en los periodos del 2002 al 2006.

trepo y programó la audiencia de imputación de cargos, en la que se pediría su detención, para el 20 de enero de 2012, sin embargo el excomisionado para la Paz no se presentó; el 9 de febrero de 2012 se conoció que Restrepo había abandonado el país a principios de enero y por ello fue declarado 'reo ausente'. En los informes que dio la fiscalía, se dio a entender que tanto los desmovilizados del 2002 y 2006 fueron fraudes y burlas con las políticas públicas que se llevaban a cabo de desmovilización.

Del panorama anterior, se puede determinar que varios actores que llevaban el desarrollo de los programas de políticas públicas de desmovilización, enflautaron con la optimización de sus logros, generando de esta manera, un punto negro con lo que corresponde en el seguimiento y evaluación de esta política. Sin embargo, aunque fue necesario intervenir con procesos fiscales para el control y garantía de dineros que están destinados para el beneficio de los desmovilizados, la Procuraduría General de la Nación, continuó con los procesos de política pública de reinserción.

Del análisis anterior, notamos dos determinaciones fundamentales a consecuencia de lo que examinamos como política pública a fin de su aplicabilidad, la decisión política no fue suficiente para la ejecución de la ley, para la implementación y seguimiento de lo que se estableció, fue necesario, la formulación de los programas públicos; en este caso de **desmovilización y reparación de víctimas** como objetivo fundamental para contribuir desde el ejercicio del control preventivo al ajuste y aplicación. El ejecutar estas políticas, posibilita además, el reconocimiento de miles de víctimas del conflicto armado que vive el país.

Al analizar estas problemáticas, nos encontramos que la política y la política pública, mantienen una relación totalmente recíproca, las dos se complementan y llevan

a practica todas aquellas decisiones que dan vía al mejoramiento y desarrollo de una nación, a programas que buscan rescatar a los ciudadanos para ofrecerles mejores garantías y condiciones.

En conclusión de esta primera parte, las decisiones políticas que se tomaron para los procesos de reinserción de los grupos al margen de la ley en Colombia, se hicieron viables bajo el instrumento de política pública, aunque en el seguimiento y la evaluación de éstas, se encuentren fallas de manera considerables. La política en relación con los programas de política pública, sostienen una reciprocidad totalmente relevante, donde los discursos se transforman en hechos concretos de la realidad palpable.

2.3. IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

La implementación de una política pública conlleva a una decisión política que atiende un problema social o estatal. La implementación de la política pública es parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política por otros medios y en escenarios diferentes. Es la aplicación de un programa que un gobierno busca ejecutar.

Existen varios enfoques de implementación que orientan la formulación de un programa de política pública. Examinémoslos para saber en qué consisten.

ENFOQUES DE IMPLEMENTACIÓN²⁵

ADMINISTRACIÓN RACIONAL	BUEN GOBIERNO	GESTION PÚBLICA	CONTINGENTE
<p>Un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa uniformemente reglas y objetivos.</p> <p>Realiza a perfección, la tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, sustituir la política por la técnica y los problemas en posibilidad racional.</p>	<p>Consiste en la contemplación de propuestas teóricas y prácticas para que un gobierno logre sus objetivos.</p> <p>Es un enfoque que se centra más en la renovación de los procesos más que en los resultados.</p> <p>Participación de agentes e instituciones procedentes del gobierno.</p>	<p>Se funda en evaluar el grado de <i>implementabilidad</i> de distintas alternativas.</p> <p>La implementación debe estar a cargo de entes que apoyen los objetivos de la ley y la consideren primordial.</p> <p>La ley debe proporcionar oportunidades amplias.</p>	<p>La estructura de este enfoque, considera las variantes que pueden surgir en aspectos como socio económicos, la cultura, social e incluso políticos.</p> <p>Dado al grado de variantes, se recomiendan estrategias alternas que atiendan estas eventualidades.</p>

Adaptación; ver tesis de maestría: políticas públicas de bienestar social. Juliana Mejía.

Los enfoques de implementación nos posibilitan la forma de estructurar un proyecto de política pública, que oriente y defina claramente objetivos, que determine cuál es el factor relevante que hay que atender, para así, disponer de herramientas que respondan a las problemáticas.

La implementación de estos programas aunque busque transformar una problemática, es necesario determinar su eficacia con el seguimiento que se le realice. La evaluación juega un papel fundamental porque determina el grado de optimización del programa. El sentido del seguimiento permite que nos hagamos varias preguntas, ¿Cómo saber si la implementación y la ejecución de un programa de política pública

²⁵ Ver el libro: Políticas públicas: implementación, formulación y evaluación. Roth, André. Adaptación de la tabla.

fue exitoso o no? ¿Se lograron los objetivos propuestos por una ley? ¿Cuáles han sido las consecuencias, y costos? ¿Sea tenido presente la emancipación social en la construcción de estos programas?

El seguimiento debe de instrumentalizarse, para esto la evaluación no sólo nos arroja indicadores que proporcionan el grado de efectividad, también argumenta la información que se va obteniendo, se convierte en una radiografía del programa. “La actividad de seguimiento sustentado en la evaluación, permite entonces al Estado y los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones” (Roth, 2002, 137.p)

En Colombia, una de las grandes dificultades en materia de política pública ha sido la evaluación o seguimiento que se le hacen a estos programas. Frente a la pregunta: ¿cómo evaluar la eficacia de una política pública? todavía resulta difícil tener previsto muchas de las situaciones que suceden en Colombia. En tal sentido, la implementación que se hace en Colombia sobre política pública, debe estar encausada siempre en un proceso de mejoramiento y oportunidades para enfrentar las múltiples variables que puedan suceder²⁶.

En resumen, los modelos de aplicabilidad de política pública funcionan de forma totalmente operante o funcional, son instrumentos procesales que ayudan en la ejecución de un programa. Aunque, las intervenciones que se proponen en estos modelos son pertinentes y se encaminan racionalmente con lo organizativo, nos preguntamos: ¿Cuál es la naturaleza real de la política pública? dado que siempre que nos

²⁶ Majone en su libro: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Establece que el seguimiento de una política pública debe estar en constante evaluación, para que la información obtenida, sea instrumento de argumentación y solución de dificultades.

referimos a ésta, nos remitimos a una acción social que se aplica mediante un dispositivo administrativo y organizativo.

Aunque se busque un modelo oportuno, algunas variaciones que surgen del problema atendido ponen en cuestión las etapas de la política pública. Por ejemplo, si echamos un vistazo a los análisis que se realizaron sobre las deserciones que tuvieron muchos desmovilizados en materia de reinserción. Se notará que algunos factores ponen en riesgo la objetividad de estos procesos. De esta manera, debemos comprender que la política pública más que un programa de accionar social es ante todo una forma de repensar los problemas gubernamentales, sociales, económicos, administrativos incluso del Estado mismo. Por eso, la implementación y ejecución de la política pública, debe ir acompañada de miradas reflexivas, discusiones que traten de responder la pregunta ¿Qué está sucediendo con la política y el Estado? el concepto de política y política pública registran una modernización en el sistema gubernamental; por tal razón, estos programas brindan la posibilidad de releer el Estado con fines organizativos y de bienestar social.

3. LA EMANCIPACION SOCIAL EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

“Cuando concebimos un sistema social como mundo de la vida, ignoramos su aspecto de auto-gobierno; si entendemos una sociedad como sistema, dejamos de considerar el aspecto de validez, es decir, la circunstancia de que la realidad consiste en la facticidad de pretensiones de validez aceptadas, a menudo contrafacticamente”.

Jürgen Habermas

En este capítulo nos proponemos tres cosas fundamentales. La primera es el tema de emancipación social porque es sin duda una realidad política a la que se encuentran llamados los ciudadanos de una nación. Emanciparse no es otra cosa que tomar partido dentro de la realidad o sistema político para construir con equilibrio, los puntos de determinación que orientan y promueven una realidad específica. Autores como: Boaventura de Sousa Santos, María Teresa Uribe, Nuno Serra, Rodrigo Uprimny, Mauricio Villegas, Isabel Guerra, Maria Cecilia Paoli, Thomas Isaac, Patrick Heller. Buscan la posibilidad de crear un sistema político más participativo.

La ascensión del término emancipación social, puede interpretarse de múltiples formas semánticas, por ejemplo: la participación social que tiene el ciudadano a la hora de hacer parte de un sistema determinado, llámese político, ideológico, cultural. La participación no exige que los ciudadanos sean organizados en movimientos, el ciudadano puede representarse a sí mismo, lo que se entiende; como la capacidad que se tiene para autodeterminarse, para desligarse de un mecanismo de control, sometimiento o una exclusión bipolar de pactantes. En otras palabras, la emancipación social es la manera en que el ciudadano participa del sistema político para favo-

recer la construcción social y solucionar una problemática manifestada en la comunidad, de esta manera, los ciudadanos empiezan a trabajar por una sociedad basada en principios de organización social y de gobierno.

Pues bien, la emancipación social configura la posibilidad de dar relevancia a la democracia participativa. También sugiere que la participación pueda ser un método de realizar la lucha, resarcir la libertad y la inclusión del escenario político.

Por otro lado, el segundo punto cardinal a estudiar es la inclusión del concepto de emancipación social en los programas de política pública. Para esta reflexión es meritorio hacernos unas cuantas preguntas: ¿Qué alternativas políticas ofrece el discurso de emancipación social? ¿Qué procesos emancipatorios se han dado en Colombia? ¿Es la emancipación social, una posibilidad de inclusión en el escenario de política pública? estas preguntas nos llevan a visualizar un horizonte claro con lo que pretendemos decir en esta tesis, dado que los conceptos de emancipación social y política pública, se articulan en los procesos de formulación e implementación.

En el tercer momento nos encontramos con caminos inesperados, caminos que nos indican nuevas formas de abordar estas temáticas y que sin duda alguna, se vuelven material de reflexión para futuras investigaciones. Es el caso de la política pública como un mecanismo **biopolítico** y no emancipatorio. Siendo la política pública un programa que ofrece la posibilidad de solucionar una problemática social, también puede comprenderse en el panorama discursivo del **biopoder**, manera en que se administra y controla la vida de los ciudadanos. Buscar gobernar las actividades humanas por medio de las necesidades básicas como la comida, el vestido, el alojamiento, la salud la reproducción y los problemas sociales, inquiera por diferentes medios conservar la vida y mejorar la existencia. **La Biopolítica**, entra a jugar en la

política pública como un ejercicio de soberanía, donde los programas gubernamentales se convierten en ese poder que se ejerce con las actividades agendadas en lo público. Aunque la biopolítica funciona como mecanismo de control, la emancipación social sigue siendo ese espacio de participación y construcción política que el ciudadano posee y puede resultar como forma de resistencia a estos dispositivos de poder.

3.1 EMANCIPACIÓN SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN SOCIAL.

La emancipación social como posibilidad de participación y construcción social, ofrece la alternativa a los individuos, trabajar por una sociedad nueva que se fundamente en; principios de ordenación social y de gobierno en la configuración del escenario político.

La emancipación social como proceso de formulación de política pública, se convierte en una alternativa de resistencia para el mecanismo de implementación político de estos programas. La emancipación social se centra en la puesta común de los intereses del ciudadano. No es lo mismo que el gobierno ejecute una política pública bajo la perspectiva estatal, que un proceso participativo e incluso emancipatorio donde el ciudadano pone en común toda una escena de argumentos que permiten la inclusión de intereses y perspectivas.

La emancipación social entendida desde los procesos de autodeterminación, alude a la capacidad que posee un colectivo social para emanciparse del poder hege-

mónico percibidos por ellos como opresivos, “[...] discriminatorios, e injustos y que de alguna manera estarían condicionando, el libre ejercicio de su vida en común, lesionando su dignidad, conculcando sus derechos o poniendo en riesgos sus vidas, sus pertenencias y bienes colectivos” (Arendt, 1974, pp. 233-319) En consecuencia con lo dicho, María Teresa Uribe comenta:

“Autodeterminarse implica asumir libremente y sin interferencias su propio devenir como pueblo o como conjunto social; decir sobre las reglas de la convivencia y sobre el tipo de orden político que se considere más adecuado, consultando la voluntad general o la voluntad de la mayoría según sea el caso, construir los aparatos administrativos o de gestión necesarios para poner en acción el orden político adoptado y para preservar lo que ese colectivo hubiese definido como su patrimonio cultural e histórico” (2004:189-190)

La autodeterminación postula un hecho del todo participativo de la actividad política, en el escenario público de actores sociales portadores de reivindicaciones específicas asociadas con el reconocimiento de las diferencias de género, edad, etnia, cultura, desarrollo desigual o condición social entre otras; obliga a redefinir los contenidos de la autodeterminación política, teniendo presente las múltiples circunstancias de la vida social.

La resistencia de la autodeterminación social, es sin duda, una puesta en marcha de variadas estrategias que buscan la inclusión del ciudadano en la arena del sistema político. Los programas de política pública en Colombia frente a lo dicho, se encuentran cara a cara con una resistencia visible de índole social que trata de significar nuevas maneras de producción del poder y que se expresa en la esfera de lo público con argumentaciones razonables.

En otra instancia, si hablamos de inclusión social o de emancipación, debemos remitirnos a lo que debemos de entender por un Estado social de derecho, ya que éste, reivindica al individuo con el bienestar y la democracia en el sistema político. La Corte Constitucional de Colombia, esclarece que el Estado social de derecho se debe entender bajo dos aspectos:

La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del **Estado de bienestar** (welfare State) y lo segundo bajo el tema del **Estado constitucional democrático**. La delimitación entre ambos conceptos no es tajante; cada uno de ellos hace alusión a un aspecto específico de un mismo asunto [...] El Estado de bienestar busca garantizar estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad. El Estado constitucional democrático ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundamentada en nuevos valores, derechos consagrados por la segunda y tercera generación de los derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa en el ejercicio del poder²⁷.

La Constitución está concebida de tal manera, que la parte orgánica de la misma, solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y derechos fundamentales. En respaldo con lo sustentado por la Corte, no es posible entonces, interpretar un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales. En otras palabras, el asunto fundamental corresponde a que no solo se enuncien los valores constitucionales sino que se apliquen. Para la realidad del derecho es más

²⁷ Ver pronunciamiento de la corte suprema de justicia en la sentencia T406-92 donde reivindica el concepto de Estado social de derecho con la demanda de salubridad de alcantarillado de la ciudad de Cartagena.

importante establecer los criterios de interpretación y aplicación de las normas que establecen la lista de aquellas normas que pertenecen a una determinada categoría.

Siendo consecuente con lo dicho, podemos entender que la emancipación social encuentra su ascensión en la participación política que la determina como una acción democrática; pero, fundamenta sus razones argumentativas en los mismos derechos humanos, ésta siempre busca su espesor en la alternativa política que presupone la deliberación del ciudadano en los hechos sociales y estatales.

En resumen, podemos entender que la emancipación social es la posibilidad de resistencia a los factores de: discriminación, desigualdad, autoritarismo, injusticia, intereses económicos, falta de inclusión y participación en la agenda de la política pública, permite que la población se piense a sí misma, se autodetermine aludiendo al libre ejercicio de reivindicar los derechos en las acciones políticas. La emancipación cimienta sus columnas en los derechos fundamentales contemplados en la Constitución política y en la participación democrática que tiene el ciudadano en el panorama político. En esencia, los derechos fundamentales rescatan la integridad del individuo y los sitúa en el ámbito de la dignidad. En otros términos, emanciparse no es más que otra forma que integrar a los ciudadanos, a las decisiones políticas, reconociendo sus intereses, sus perspectivas de pensamiento y sus derechos.

3.2 CUATRO PROCESOS DE EMANCIPACIÓN SOCIAL

Los procesos emancipatorios, se fundamentan en la teoría jurídico-política tal como lo sustentan Rodrigo Uprimny y Mauricio García Villegas. Estos autores, consideran

que la emancipación es una forma de inclusión en la democracia participativa constitucional, para esto, es necesario que se genere una cultura ciudadana capaz de hacer valer sus derechos y aplicarlos. Ahora, valdría la pena hacerse la pregunta: ¿Son los derechos una herramienta eficaz para la emancipación social? es posible que los derechos nos ayuden a restablecer una participación política, dado que estos buscan el reconocimiento del individuo en lo social, político, económico, administrativo, salud, seguridad entre otros.

La Corte Constitucional fue creada por la nueva constitución, 91; sin embargo, Colombia ya tenía una larga tradición de control judicial de constitucionalidad, pues al menos desde 1910 se le había reconocido a la Corte Suprema de Justicia; la posibilidad de que declarara con fuerza general la inconstitucionalidad de una ley. En 1992, la cultura jurídica y política colombiana obtuvo un alto grado de familiaridad con la *judicial review*²⁸, al punto de que a pocos les parece extraño que ese tribunal tenga la facultad de anular leyes aprobadas por el congreso. La Corte podía entonces entrar a actuar vigorosamente sin temor a dar sanción a las fuerzas, contrariamente a lo sucedido en otros países, en donde la primera tarea del tribunal constitucional ha sido la conquista de la legitimidad para su función.

En segundo término, los diseños procesales han hecho que en Colombia el acceso a la justicia constitucional sea muy fácil y poco costoso. Así, desde 1910 existe la acción pública, en virtud de la cual, cualquier ciudadano puede pedir que se declare la inconstitucionalidad de cualquier ley, sin necesidad de ser abogado y sin ningún formalismo especial.

²⁸ Entendemos por Judicial Review, al control o revisión judicial que se le hace a las leyes que decretan un derecho establecido.

La Constitución de 1991 creó también la acción de tutela, en virtud de la cual cualquier persona puede, sin ningún requisito especial, solicitar a cualquier juez la protección directa de sus derechos fundamentales. Resulta relativamente fácil para los ciudadanos convertir un reclamo en una discusión jurídica, que debe ser constitucionalmente decidida, y en un tiempo bastante corto, por la justicia constitucional. Y como lo han mostrado los estudios judiciales comparados, a mayores posibilidades de acceso a las cortes, mayor influencia política de los tribunales.

Frente a lo dicho, la Constitución colombiana ha logrado incorporar los derechos fundamentales al plano político, que hoy resulta interesante porque pone en la mesa, el reconocimiento del individuo en la esfera de la construcción política. En consecuencia, existen unos casos en Colombia que logran articular estos procesos y convertirse en emancipación social por reconocimiento de los derechos. Veamos.

El movimiento indígena; ningún otro movimiento social en Colombia durante los últimos 30 años se iguala al de los indígenas en combatividad, fortaleza y logros. Más aún, entre los movimientos indígenas de América Latina, el colombiano es, de lejos, el que más beneficios políticos y jurídicos ha conseguido. Esto sorprende si se tiene en cuenta que la población indígena colombiana es muy pequeña comparada con el porcentaje de indígenas de otros países latinoamericanos como Bolivia, México o Ecuador, que dicha población está muy dispersa en el país y que es muy heterogénea culturalmente. ¿Cómo se explican entonces esta fortaleza y estos logros? Quizás sea justamente eso: el hecho de que el porcentaje de la población indígena en Colombia sea muy bajo y que las concesiones hechas por el gobierno no representan un precio inaceptable frente a la legitimación política lograda, lo que explica la

falta de oposición dentro de las élites dominantes al proceso de reconocimiento y protección de las culturas indígenas iniciado con la constitución de 1991²⁹.

El segundo caso tiene que ver con el movimiento sindical; el movimiento sindical en Colombia tiene una larga historia de luchas que se inician durante las primeras décadas del siglo XX. De manera similar a lo que sucede con el movimiento indígena, a partir de los años sesenta, la estrategia política de los sindicatos en Colombia era esencialmente ideológica, de confrontación, y muy influenciada por una concepción marxista de lucha de clases. La constitución de 1991 fue promulgada en un momento de crisis de los movimientos sociales y, en general, de la izquierda, momento que coincide con el surgimiento de las minorías. El movimiento sindical ha tenido dificultades para adaptarse a este nuevo tipo de lucha política. Este cambio de perspectiva en la acción política de los sindicatos ha sido facilitado por la ampliación del concepto jurídico que resulta de las decisiones de la Corte Constitucional en las cuales se protegen los derechos de los trabajadores a partir de los principios constitucionales mismos y no de la ley laboral. En efecto, la Corte, a través de la acción de tutela, ha desaprobado ciertas prácticas discriminatorias contra los trabajadores sindicalizados, prácticas que no obstante no violaban ninguna norma del código laboral. Así, por ejemplo, la Corte ordenó el reintegro de trabajadores sindicalizados que fueron despedidos con el cumplimiento de todos los requisitos legales, debido a que se negaba el principio de igualdad por el hecho de haberse despedido sólo a aquellos trabajadores sindicalizados. En un caso similar la Corte ordenó el reintegro de 209 trabajadores sindicalizados de las Empresas Varias de Medellín con fundamento en un concepto de la Organización Internacional del Trabajo.

²⁹ Frente a este panorama, cabe remitirnos a los análisis que realizan Rodrigo Uprimny y Mauricio Villegas sobre: "Corte constitucional y emancipación social en Colombia" en este trabajo, estos autores menciona tres casos fundamentales donde reconocen una forma constitucional y emancipadora. El caso de los indígenas, los movimientos sindicales y la comunidad gay donde se reconocen los derechos fundamentales por medio de un acto jurídico.

En otra instancia, los derechos de los homosexuales; la visibilidad de los homosexuales en defensa de sus derechos se hace más clara a partir de la constitución de 1991. Igualmente, a partir de esa fecha, y en especial de varias sentencias de la Corte Constitucional, el tratamiento jurídico de la homosexualidad varía en forma sustantiva. Así, varios regímenes laborales, como los de educadores y de la fuerza pública, que prevenían que una persona podía ser sancionada por conductas homosexuales. La Corte ha atacado la discriminación contra los homosexuales en todos esos ámbitos. Aunque algunos han criticado ciertos aspectos de la jurisprudencia de la Corte, que consideran tímidos e insuficientes, en general estas decisiones son consideradas muy avanzadas, no sólo por muchos miembros de grupos gay en Colombia sino incluso por estudiosos de otros países. ¿Qué impacto pudo entonces tener la jurisprudencia de la Corte en ese mayor reconocimiento social y jurídico de los homosexuales y viceversa?

A pesar de su mayor visibilidad y una cierta participación en política, resulta difícil decir que en Colombia exista un movimiento de los homosexuales sólido para defender sus derechos. A lo sumo existen grupos, con intereses diversos, que se reúnen coyunturalmente para impulsar algunas marchas o acciones judiciales.

De lo anterior se sigue, que la demanda de tutela sentencia 406/92 que se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena sobre la calidad del servicio del alcantarillado, debe ante todo defender los derechos fundamentales consagrados en la constitución y acorde con la dignidad humana. La corte constitucional en el año de 1992 dio sanción al servicio de alcantarillado en la ciudad de Cartagena por motivo de salubridad pública, esto llevó a que los ciudadanos hicieran parte de una decisión jurídico política a razón de que Colombia es ante todo, un Estado social de derecho, donde se

entiende e interpreta que el Estado reconoce los derechos y hace partícipe democráticamente o constitucionalmente a sus ciudadanos³⁰

Resumamos: se puede decir que lo planteado remite a considerar que los movimientos sociales clásicos logran establecer junto con las acciones de tutela, formas de emancipación social que se dan través de estrategias jurídicas propiciadas por el activismo progresista de la Corte. En el caso de los movimientos sociales clásicos, se plantea una situación problemática considerable que lleve adelantar sus luchas políticas tradicionales y se logre reconocer el esfuerzo por la equidad en todos los niveles. Por otra parte, los riesgos de estas estrategias son claramente mayores cuando se trata de las demandas tutelarias, éstas buscan restablecer principios sociales que reconozcan los derechos del hombre dentro del ordenamiento autoritario y jerárquico de la sociedad colombiana.

A propósito, es importante tener en cuenta que la Corte también asume riesgos con estas decisiones emancipatorias. La fragmentación social e institucional que vive Colombia se traduce en un fenómeno de prevalencia progresiva de los contextos disensuales sobre los consensuales. En estas circunstancias existen dos riesgos para la Corte Constitucional: en primer lugar, el incremento de peligro de que los enemigos de la Corte logren consolidar una estrategia de eliminación o atenuación del control constitucional, como lo han intentado hacer en el pasado; en segundo lugar, la Corte, en aras de su propia protección, adopte una actitud jurisprudencial conservadora. Estos dos riesgos afectan el potencial emancipador de la Corte. Sin embargo, ni los riesgos sociales, ni las posibilidades emancipatorias pueden ser evaluados como necesidades inatacables. Ambos elementos deben ser contrastados y evalua-

³⁰ La sentencia T- 406/92 Establece que Colombia es ante todo un Estado social de derecho, por tanto, es fundamental tener presente en las decisiones de la corte, los principios constitucionales que establecen la aplicación de los valores que defienden la vida humana.

dos con las condiciones concretas en las que se presentan. En el caso colombiano y la discusión teórica muestran que entonces es necesario abandonar posiciones extremas para responder la pregunta sobre si es posible o no lograr transformaciones emancipatorias por esta vía judicial; el contexto y ciertas decisiones creativas de los actores involucrados tienen un peso decisivo, por lo cual, conviene desarrollar estudios comparados que permitan una mejor comprensión contextual de las posibilidades y límites de estas estrategias.

Ahora bien, valdría la pena preguntarnos: ¿Cuáles son los rasgos distintivos en la concepción democrática de los movimientos sociales? Resulta interesante analizar esas posiciones democráticas de los movimientos, dado que esta concepción apunta hacia la extensión y profundización de la sociedad como un todo, incluidas por tanto, las prácticas culturales que encarnan las relaciones sociales de exclusión y desigualdad. Además, los procesos que ponen en marcha los movimientos sociales, restablecen también la noción de ciudadanía y de su referente central, los derechos.

La adopción de una perspectiva alternativa para examinar la política cultural de los movimientos sociales y evaluar el alcance de sus luchas por la democratización de la sociedad busca resaltar las implicaciones menos visibles y a menudo desatendidas de dichas luchas. Hacer énfasis en implicaciones culturales, obliga a reconocer la capacidad de los movimientos sociales para producir nuevas visiones de una sociedad democrática en la medida en que consideran que el orden social existente es limitador y excluyente con respecto de sus valores e intereses³¹.

³¹ Para ampliar la reflexión sobre política cultural y movimientos sociales, es necesario remitirse a los trabajos de la investigadora, Evelina Dagnino en su libro: *Cultura, ciudadanía y democracia: los discursos y prácticas cambiantes de la izquierda latinoamericana*. Quien propone una mirada de los movimientos sociales, a partir de una forma democrática y ciudadana, que tiene que ver con el restablecimiento de los derechos.

Por otra parte, lo que raramente se reconoce es el hecho de que los movimientos sociales llegaron a la comprensión del cruce de cultura política cuando descubrieron que tenían que luchar no sólo por sus derechos sociales, como vivienda, salud, educación, etc., sino además por su derecho a tener derechos. Lo que significa a tener que soportar una total carencia reconocimiento como sujetos, como portadores de derechos. En este sentido, la lucha por los derechos, debe ser una lucha política en contra de una penetrante cultura de autoritarismo social. Que de alguna manera desembocó, en una acción colectiva, por lo igualitario en todos los campos, la cual ayudó a tener una visión amplificada y distintiva de la democracia. Afirma Evelina, Dagnino.

[...] Un instrumento fundamental en la lucha por la democratización por parte de los movimientos sociales en los últimos tiempos ha sido la apropiación de la noción de ciudadanía, que hace operativa su visión amplificada de la democracia. Los orígenes de la nueva noción actual de ciudadanía pueden encontrarse parcialmente en la experiencia concreta de los movimientos sociales de finales de los años 70 y comienzos de los 80. La percepción de necesidades sociales como derechos representó, para los movimientos populares urbanos, un paso crucial y un punto de quiebre en su lucha. En el caso de otros movimientos sociales, como el ecológico, los de las mujeres, los negros, los homosexuales y otros, la lucha por el derecho a la igualdad y a la diferencia se apoyó ampliamente en la nueva noción de ciudadanía. Una parte significativa de esta experiencia común, fue la elaboración de nueva identidades como sujetos, como portadores de derechos, como ciudadanos iguales. (2010, pp.74-75)

De esta manera, la nueva ciudadanía incluye construcciones culturales como las que subyacen en el autoritarismo como objetivos políticos fundamentales de la democratización. Por tanto, el argumento es que la nueva definición de la noción de ciudadanía, tal y como la formulan los movimientos sociales, no solo expresa una estrategia política, sino también una política cultural.

La noción de ciudadanía como estrategia política, es “[...] hacer énfasis en su carácter de construcción histórica que expresa intereses y prácticas concretas que no habían sido definidas por parte de una determinada esencia universal” (Wiener, 1992, p. 84) En este sentido, sus contenidos y significados no han sido definidos o limitados previamente, pero constituyen una respuesta a la dinámica de conflictos reales y la lucha política³².

Frente a este panorama, es meritorio formular una pregunta; ¿Cuál es el papel del ciudadano en la formulación e implementación de la política pública? De lo planteado anteriormente se podrían rescatar tres ideas. La primera idea tiene que ver con los movimientos sociales como alternativa política que busca el reconocimiento de los derechos en el escenario colectivo en factores como: igualdad equidad y libertad. La segunda, es el concepto de ciudadanía el cual plantea desde la concepción *derecho a tener derechos*, una forma de entender a los individuos en el sistema político, es la forma de establecer el significado del derecho sobre sí mismo, en el señalamiento de buscar transformaciones sociales que se encausan hacia estructura de relaciones de poder y excluyen al ciudadano de decisiones fundamentales. La tercera va acorde con los planteamientos emancipatorios que busca colocar al ciudadano en aquel es-

³² En los análisis que realiza la investigadora Evelina Dagnino, se muestra con rigurosidad tres principios fundamentales al concepto de ciudadanía que la historia ha otorgado. El primero tiene que ver con: la definición de la idea derecho, cuyo punto de partida es el *derecho a tener derechos*. Esta concepción no se limita a cláusulas legales, incluye la invención y creación de nuevos derechos que surgen de luchas específicas y prácticas concretas. Tal es el caso del derecho a la autonomía, el derecho a la protección ambiental, el derecho a la vivienda.

El segundo principio exige ver a la ciudadanía como sujetos activos sociales (agentes políticos) que definan lo que consideran sus derechos y que luchen por su reconocimiento; incluso se piensa que el nuevo concepto de ciudadanía consiste justamente en esto. En el tercer principio, podemos entender que el concepto va más allá de una referencia central al concepto liberal, la exigencia del acceso, la inclusión y la pertinencia de un determinado sistema político. Lo que está en juego es, de hecho, el derecho a participar justamente en la definición de dicho sistema.

pacio protagónico como agente político, luchar por sus derechos y participar activamente por su reconocimiento. De esta manera, se logra la valentía para formular estrategias que lo incluyan a pensar y considerar políticas y decisiones que lo proyecten. El caso de las políticas públicas en este recorrido, debe ser ese escenario donde el ciudadano construye su bienestar social, se incluye en los cambios efectivos que le exige el sistema político. Es un proyecto de nueva sociabilidad en un formato más igualitario de relaciones sociales en todos los niveles, incluidas nuevas reglas para la convivencia en la sociedad que implica el reconocimiento del otro como sujeto portador de intereses válidos y legítimos que lo llevan a enmendar aquellos vacíos democráticos.

3.3 EMANCIPACIÓN SOCIAL COMO POSIBILIDAD DE POLÍTICA PÚBLICA.

El objetivo de la formulación de las políticas públicas no es solo resolver principalmente una problemática específica. La participación de ciertos actores que construyen la agenda de intervención, deben reconsiderar los intereses con que se hacen, es responsabilidad de la ciudadanía, reclamar unos excelentes programas que vayan en busca del mejoramiento. Permitamos que Adolfo Eslava lo exprese: “El ciudadano responsable debe exigir políticas públicas de calidad a cambio de su decisión democrática; en la medida que exista mayor participación en los debates de ciudad, se incrementan las garantías para definir prioridades que propendan por el bien común” (Eslava, 2008, p. 21) en consecuencia, políticas públicas encaminadas a favorecer a las mayorías están condicionadas a la presencia de ciudadanos bien informados y comprometidos en los espacios de decisión.

Es cierto, que la participación ciudadana en Colombia tiene muchas facetas que explorar y aplicar, empero, pueden crearse estrategias que vayan acordes a promover políticas de participación ciudadana. La construcción de las políticas públicas debe permitir que el ciudadano manifieste su visión, considere y reconsidere su papel. Es necesario saber que la inclusión del ciudadano en el ejercicio de ejecución de los programas públicos; constituye un intento de pluralidad, está es ante todo una ascenso participativo que permite deliberar y juzgar cualquier eventualidad sometida a una dinámica social.

Entender las políticas públicas en el marco de los procesos de modernización del Estado no sólo implica comprender los cambios en la gestión gubernamental en la relación Estado y Sociedad Civil, sino también cambios en los principios o ejes rectores de las mismas. En tal sentido; las políticas públicas han gestionado una caracterización por incorporar tanto en su diseño como en su ejecución distintos aspectos: La descentralización, la focalización y la equidad territorial, que constituyen condiciones básicas que posibilitan la constitución de mecanismos y niveles de participación más adecuados y democráticos.

La descentralización ha producido un cambio significativo del mapa político territorial. Aunque este es un proceso inacabado, ya se destacan algunas tendencias importantes, entre ellas, la aparición de nuevas fuerzas políticas de estirpe ideológica muy variada, que han desbancado a los partidos tradicionales de su hegemonía secular y dibujan en conjunto un panorama variopinto que mezcla partidos nuevos de carácter nacional, los partidos liberal y conservador y nuevas fuerzas regionales y locales que han surgido al calor de la elección popular de alcaldes y gobernadores. La equidad territorial se refiere; a la política de equidad espacial que busca mecanismos de igualdad en todos los niveles de bienestar social. En este sentido, habla-

mos de una redefinición territorial del poder, que busca la focalización de los recursos, donde se pueden beneficiar las zonas rurales y urbanas que buscan redistribuir los ingresos en la promoción del ciudadano.

En otro punto, cuando las decisiones vienen de arriba, del gobierno, las instituciones implicadas, se pone en juego ciertos beneficios que se han logrado en la trayectoria gubernamental. Por ejemplo, las modificaciones que se pueden dar por intereses partidistas tienden a variar incluso los objetivos que se previeron al inicio de un proyecto público o de un programa. Algunas preguntas que se podrían plantear frente a estos procesos son: ¿qué implicaciones pueden tener la toma de decisiones en una agenda pública? ¿Qué impacto pueden tener las intervenciones políticas para garantizar en fondo, una reelección gubernamental? ¿Corresponden los programas a lo que el gobierno considera como justo o como modelo a seguir? Los intereses particulares no son los mismos que los colectivos, sin embargo, considerarlos es poner en la mesa solo los beneficios y privilegios de unos cuantos. En este sentido, es necesario reconsiderar la influencia que se ve entre los actores públicos, Pierre Muller da un punto de vista, veamos.

[...] La influencia entre los actores, tendrá que ejercerse, generalmente, en el marco de las negociaciones interministeriales, en las cuales e integran los puntos de vista de los diferentes actores que participan en la decisión. La complejidad de la misma del funcionamiento interministerial que hace intervenir numerosos actores animados por lógicas diferentes (administraciones sectoriales, primer ministro, presidente de la república, comité de expertos) es, entonces el reflejo de la complejidad y, sobre todo, de la heterogeneidad de las restricciones que pesan sobre la decisión en materia de política pública. (2006, p. 76)

Quienes formulan la agenda de gestión pública se mueven en un panorama complejo, ya que los análisis implican tener como precedente, múltiples factores sociales, administrativos, económicos entre otros. Al contemplar y tratar el problema, no basta con enfocarse en la demanda. Necesario abrir la famosa *caja de pandora*, para examinar los procedimientos; estos hay que hacerlo desde la estructura misma, desde los actores implicados, ya que el impacto de la administración sobre las políticas públicas, se da en todos los niveles, incluyendo aquellas etapas donde se empieza a pensar las posibles soluciones.

Por lo anterior, los que configuran el protagonismo de la implementación pública, trazan varias líneas que pueden posibilitar soluciones. Además, nunca se dejan de lado aquellos intereses que benefician su cargo. Los actores no actúan en función de un interés claramente definido que desemboca en una estrategia perfectamente homogénea. Una de las finalidades de la agenda de política pública; es razonar procesos aislados para lograr integración de intereses de aquella comunidad afectada. Un camino alternativo que puede iluminar este nudo de intereses, donde falta alternar la integración, socialización ideologías incluso otros factores, puede ser la *de-construcción* de las etapas de la agenda. Pero, ¿Qué podemos entender por *de-construir* las etapas de la agenda?

De-construir es sinónimo de volver al problema y contemplar la gama de posibilidades que este en sí ofrece. No se trata que cuando la agenda pública sea planteada, se encamine siempre a los intereses y conciernas de unos pocos. Este factor debe ante todo favorecer las formas de emancipación social.

En consecuencia con lo dicho, la emancipación social como posibilidad de política pública recurre a dos lazos fundamentales; el primer lazo tiene que ver con la partici-

pación activa que tienen los ciudadanos a la hora de formular una intervención de un programa de política pública. Este suceso va medido por los derechos, intereses y perspectiva que mueven aquellas personas que están afectadas directamente por el problema. El segundo lazo se remite al factor de de-construir los intereses particulares y ver con más objetividad la implementación de estos programas, recordemos que de-construir se entiende como: “[...] Forma de deshacer, desmontar algo que se ha edificado, demoler lo construido, descomponer en partes lo elaborado, pero no con vistas a destruirlo, sino a fin de comprobar cómo está hecho ese algo, cómo se ensamblan y se articulan sus piezas, cuáles son los estratos ocultos que lo constituyen, pero también cuáles son las fuerzas no controladas que ahí obran”³³. (Peretti, 1998, p.2) es ante todo un ejercicio de cimentar consensos y alternar soluciones que vayan en garantía del bienestar común.

Como idea principal, cuando retomamos los ciclos o pasos de las políticas públicas como posibilidad de emancipación social, nos damos cuenta, que implícitamente es un proceso secuencial, lógico y que entra en un engranaje procedimental, que los pasos a seguir dependen los unos de los otros para poder avanzar. La emancipación social en la agenda pública, debe responder a reconfigurar una problemática del Estado, encausada desde la perspectiva democrática, desde la participación, para así considerar los derechos de los ciudadanos que buscan inclusión y transformación social.

³³ A propósito, el término De-construir remite a múltiples ascensiones en su significado, pasando por autores como Jaques Derrida, Cristina Peretti entre otros, quienes proponen que este proceso de de-construir es una manera de desarticular aquellas partes construidas, en este caso, de una política pública, no con el ánimo de destruir si no con la disposición de fortalecer y fundamentar cada una de las partes que integran ese proceso.

Por otra parte, La emancipación social desde el andamiaje teórico, pretende estudiar las eventualidades sociales contrastadas con los riesgos y las oportunidades existentes en una circunstancia determinada, en este caso, de índole social. La perspectiva teórica busca ante todo, establecer razones de validez a las problemáticas sociales que pueden tener una salida emancipatoria, donde los ciudadanos, son protagonistas directos de su núcleo social.

La emancipación social implica la creación de un nuevo sentido común político. la conversación de la diferenciación de lo político en el modo privilegiado de estructuración y diferenciación de la practica social tienen como corolario la descentralización relativa del Estado y del principio del Estado. La nueva ciudadanía se constituye tanto en una obligación política horizontal entre los ciudadanos. Con esto, se revaloriza el principio de la comunidad y con él la idea de igualdad sin identidad, la idea de autonomía y la idea de solidaridad (Santos, 1998, p.340)

En este sentido, los programas de política pública juegan un papel de integración entre ciudadanía y Estado, con el fin de dar solución o alternativa a un problema. Cuando nos referimos a emancipación social, hacemos hincapié a un conjunto de luchas procesales, sin un fin definido. Lo que distingue de otros conjuntos de luchas, es el sentido político de la procesalidad de las luchas. De esta manera es, para el campo social de la emancipación, la ampliación y la profundización de las luchas democráticas en todos los espacios estructurales de la práctica social.

Cuando nos referimos a la agenda y la implementación de la política pública, debemos cuestionarnos sobre aquellos detalles de marco teórico que se refieren a emancipación social: ¿cómo actúa la política pública en la dinámica del Estado y la sociedad? Estos programas en sí mismos recogen un proyecto latente, que visualizan fronteras de estudio y análisis de las eventualidades sociales, por eso las consi-

deraciones sobre lo público deben permitir que los agentes, gestores, ciudadanos, sean unos lectores e interventores de la sociedad.

Por otro lado, cuando hablamos de la reconfiguración del Estado nos referimos a los giros y cambios que asume el gobierno para enfrentar los problemas. Una de las realidades actuales en Colombia, se refieren a los fallos de la Corte Suprema de Justicia, dado que la alternativa posible para solucionar algunas dificultades sociales consiste en formular política pública. Esto es consecuencia de los factores jurídicos que hacen parte de un Estado social de derecho, donde la participación y el reconocimiento ciudadano, lo otorgan aquellas demandas que se efectúan sobre el mismo Estado.³⁴ Frente a lo anterior, vale la pena preguntarnos; ¿Qué hace el Estado para prevenir o visualizar las problemáticas sociales? Existen dos maneras de ver al Estado frente a la implementación de política pública: intervencionista o reaccionario. El primero obedece a la ejecución de programas que realiza el Estado en todo su escenario social y estatal. Ver los mecanismos gubernamentales como interventores, pueden llegar a entenderse como negativos, dado que el equilibrio social es complejo porque pueden existir eventualidades que no sean tan preponderantes; además, este hecho podría mostrar al Estado como controlador, regulador. Con el segundo aspecto; las intervenciones del gobierno se hacen dependiendo el grado de necesidad; la urgencia, la inmediatez. Para analizar y tener precedente en Colombia, nótese las intervenciones que se han hecho con la ola invernal y el desplazamiento³⁵. El Estado solo reaparece en circunstancias límites para neutralizar o tratar las problemáticas. Frente a este contexto, Pierre Muller, considera que las políticas públicas más que un hecho intervencionista o reaccionario: “[...] son mucho más que unos procesos de

³⁴ Ver el análisis realizado por Rodrigo Uprimny y Mauricio García Villegas mencionado anteriormente, donde se expresa la labor de la Corte Suprema de Justicia entendida desde el restablecimiento de los derechos fundamentales.

³⁵ Ver capítulo dos de esta tesis.

decisión, en los cuales participan unos autores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada, construye su relación con el mundo. Por consiguiente, las políticas públicas, deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real". (2006, p. 95)

Las políticas públicas deben tener presente que la responsabilidad social es un principio fundamental donde se cimientan grandes decisiones política. En estos términos comprendemos que los problemas que enfrentamos en el Estado, son la manifestación de las decisiones que se tomaron para la aplicación de un programa público sin la medida cautelosa de haber diagnosticado por medio de un estudio considerable. Sólo funcionó como acciones interventoras o reaccionarias.

Las políticas públicas son sin duda una construcción social tal como lo plantea Muller, no son una gama de estrategias procesales propuestas por unos cuantos, es ante todo una propuesta participativa que involucra a los afectados y a los mecanismos gubernamentales, que actúan con eficiencia sobre un hecho específico.

Lo positivo de estudiar las políticas públicas desde el aspecto teórico, es que se señala toda una ruta de discusiones conceptuales que dan fundamento a la hora de plantear y ejecutar un programa; por ejemplo, examinar las estrategias y el uso de éstas, el papel del Estado en la implementación y ejecución, el establecer medidas que promuevan los intereses estatales y sociales. Ahora bien, si lo teórico de la emancipación social nos conduce por estas sendas mencionadas, porqué rutas nos puede llevar la emancipación desde la una mirada sociológica.

Desde una perspectiva sociológica, la política pública permite detallar algunos elementos como la inclusión social, la cual reivindicaremos con el término participación para efecto de construcción e implementación de la política pública, otro elemento, son las medidas instrumentales y formas con la que se da la participación a los grupos o comunidades sociales.

Las eventualidades que producen cambios en una sociedad son apreciables en la medida que pueden afectar el desarrollo de un programa de política pública, por ejemplo, los problemas alternativos afectan directamente el ritmo de estos programas. El caso de las políticas de reinserción validas por razones de que ya han sido mencionadas y detalladas en esta tesis, no son inmunes a otro tipo de circunstancias, es el caso del desempleo y otros factores como: la vivienda, la educación, la salud. En muchas ocasiones no es suficiente establecer políticas que auxilien estos problemas, hay que analizar cuáles serian esos cambios sociales que pueden variar y que además no dejan ver el panorama con claridad para lograr una solución asertiva.

La participación y la inclusión son importantes porque buscan restablecer desde la reivindicación de la ciudadanía social, caminos propios de emancipación

[..] La participación social, popular, comunitaria, ciudadana, muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan. Son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aún cuando los estudiosos no hayan conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema. La propia naturaleza polisémica del término que adjetiva esa participación (ciuda-

dana, popular, social, cívica, comunitaria) es una primera indicación, sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debemos entender por “sociedad civil”. Menos claro aún es el alcance que debemos dar al término “participación” o, incluso, al de “políticas públicas”, supuesto referente de esa participación (Oszlak, 2006, p.5)

La participación como lo sustenta Oszlak, es una forma de irrumpir los escenarios públicos, de activar sin medidas la inclusión ciudadana. Aunque muchos estudiosos no se hayan colocado de acuerdo todavía con el concepto, una de las importancias que ofrece la participación vista desde un horizonte sociológico es considerar que los intereses privados no deben imponer su concepción frente al equilibrio social.

La importancia de tener presente la inclusión de la población afectada, es que las decisiones no pueden partir arbitrariamente desde juicios a priori, donde todo el trabajo puede terminar desembocando en un Estado asistencialista, que sólo efectúa sus respuestas desde lo que cree. Si se trata de tener presente las finalidades de la política pública hay que permitirles a los ciudadanos, deliberar y juzgar los programas que sean de su interés. Margarita Boladeras retoma unos elementos de un análisis hecho entre Hannah Arendt y Habermas y enuncia: “Los ciudadanos son «portadores del espacio público» y en él expresan problemas de los distintos ámbitos de su vida privada. El medio propio es la interacción comunicativa, es decir, la práctica comunicativa cotidiana que se produce a partir de la inteligibilidad general de los lenguajes naturales. Este intercambio comunicativo produce argumentos, influencias y opiniones”. (Boladera, 2001, p.16) la participación de la población es un hecho que confronta intereses y pone de relieve lo que puede ser justo o injusto.

En otro aspecto, el racionalismo económico implementado por algunas instituciones o el Estado parten de la lógica de menor inversión, más productividad. Cuestión

que al ser racionalizada en los programas de políticas públicas no corresponden con lo que tal vez pretendían la sociología desde Marx a Durkheim y Talcott Parsons, que habían cultivado una visión de la sociedad como un todo integrado. En el esquema marxista por ejemplo, se supone que la cultura, corresponde en cierto modo con la economía y la sociedad. Marx entiende que es “la sociedad -mediante la lucha de clases, la que hace que el Estado recobre sentido” El Estado implementa formas racionales en la sociedad porque siempre está en busca de su perfeccionamiento, el Estado encarna una figura de modernidad occidental, se entiende a sí mismo, se desprende de las estructuras “arcaicas” y se implementa y proyecta según sus intereses. En Marx se podría interpretar que el planteamiento de las políticas públicas se encuentran activadas en función de caridad o asistencia del Estado burgués a las clases bajas; el caso de indigentes y pobres. Dice Hirschman: “A medida que esta sociedad genera nueva riqueza, engendra a la vez ciertos problemas de desigualdad emergente y deterioros regionales o sectoriales a menudo injustos o que son percibidos como tales. De aquí afloran, en el ámbito político, demandas de reformas y acción política. A su vez, tales reformas y medidas tienen consecuencias económicas” (Hirschman, 1994, p.10)

Cuando no se tiene bien previsto el estándar económico del programa para efecto de su desarrollo, puede terminar como lo dice Hirschman en un círculo vicioso de desigualdades sociales arrojando al programa político en una nueva eventualidad.

Tener presente las finalidades con las que se hacen políticas públicas implica que se considere una mejora de ánimo de beneficio común y no de desigualdades a las que vayan aprovecharse el aparato burocrático o las instituciones privadas para beneficios particulares

Reconociendo el desafortunado, pero evidente predominio del interés particular sobre el bien común, puede plantearse una definición desde el análisis neo-institucional: las políticas públicas son instituciones creadas por estructuras de poder y se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública. Es decir, son instituciones que limitan o facilitan el comportamiento individual y social con base en los escenarios de deliberación y decisión que construye el poder, se trata de actores que dan forma al cambio institucional por medio de procesos de toma de decisión pública. En términos normativos, las políticas deben garantizar la traducción de las ideas individuales de todos los actores en acciones siempre que exista una discusión participativa e informada alrededor de las prioridades sociales. No obstante, existen desbalances de poder que convierten los referentes normativos en retórica y las decisiones importantes terminan reflejando la búsqueda de un interés particular antes que las preferencias ciudadanas.

¿Cómo se desarrollan las políticas públicas? Reconocer las políticas como proceso no implica acatar un orden sucesivo de etapas que se condicionan a manera de prerrequisitos; por el contrario, sugiere la existencia de algunos patrones que muestran la evidencia, pero reconoce la complejidad de las dinámicas políticas; por tanto, los patrones también pueden coexistir o no existir de acuerdo con las condiciones de interacción entre actores e instrumentos. En este sentido, una manera sencilla de abordar la política pública consiste en identificar un antes, un durante y un después; simplismo útil cuando las restricciones para la comprensión de recursos económicos, lugar y tiempo, son determinantes para la toma de decisiones. No obstante, un análisis completo debe profundizar en detalles que no captura el conjunto tripartito en mención. Identificar fases del proceso, es útil a la hora de implementar y aplicar: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. La primera consiste en la definición de los problemas sociales y formulación de programas.

La estimación hace referencia a calcular lo que se denomina el precio del progreso, en tanto que la selección hace referencia a la decisión deliberada. La implementación hace énfasis en los asuntos organizacionales y administrativos mientras que la evaluación compara expectativas establecidas frente a los resultados. Por último, la terminación es la fase que alude a las estrategias de salida de los programas, modificaciones y retro-alimentación.

Aunque tengamos ya claro que mucha de estas intervenciones son de manera procedimental, formativa. La sociología empírica que se ocupa de estos temas emplea métodos cuantitativos y estadísticos con los que se delimita la realidad en función de los parámetros de medida accesibles desde este tipo de metodología. Sin embargo, es obvio que no se pueden confundir estos límites con la amplia y densa trama del espacio público y de la multiplicidad de intercambios que se producen en él. La vida humana siempre ha dependido en gran medida de las características de este ámbito, y en la actualidad su papel dominante se ha incrementado hasta límites insospechados; es un grave error conformarse con una interpretación reduccionista de los elementos que lo componen y de su proyección de futuro.

En conclusión, la emancipación social es un camino por atravesar, por explorar. La participación e inclusión de los ciudadanos a la hora de formular e implementar los programas públicos, es la manera de saber que la política asume en estos tiempos una forma democrática de adjudicarse a las decisiones y buscar soluciones ciertamente loables que van en camino del bienestar común.

3.4 HACIA UNA EMANCIPACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA: UN DESAFÍO A MEDIAS.

“El análisis de las políticas públicas en pocas palabras, se concibe como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”

Roth, André Noël

Hemos dicho que los procesos de emancipación social enmarcan una alternativa posible en la formulación e implementación de los programas de política pública. Esta posibilidad nos pone en relación con los conceptos de ciudadanía, democracia y Estado social de derecho. Ahora pasaremos a considerar que la elaboración, construcción de los programas públicos que se plantean en la agenda gubernamental, son fundamentales para garantizar procesos emancipatorios y democráticos, cosa que en Colombia es un desafío que afrontar.

La estructuración de la agenda traza un aspecto fundamental del programa de política pública. La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido y se sienten obligados a actuar.

Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas, teniendo presente que dichos asuntos se convierten en todo un reto por dar solución y buscar viabilidad a aquellos problemas que ocasionan dificultad al bienestar social o una población específica. A propósito, de lo que entendemos como plan de agenda, Cobb y Elder comentan:

[...] Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en liza por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y es propiamente un asunto de "interés público", esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas son elaboraciones humanas... Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad [...]. (1984, p. 115)

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de Estado y, en consecuencia, asuntos del gobierno.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: El primero, que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público ya que esta circunstancia confronta a un grupo determinado de persona que interactúan socialmente; segundo, que una buena parte de público considere que se requiere algún tipo de acción y tercero, que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Acontecimientos sociales que son detonantes (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición, son el primer paso del derrotero. Las características de la definición son también factores que favorecen o im-

piden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismo, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.

Ahora bien, se entiende que la agenda de política pública, debe plantear asuntos que son de interés público, estos problemas constituyen ante todo, construcciones sociales que reflejan la realidad, esto quiere decir; aunque las intervenciones estatales pretendan organizar la agenda política de manera particular o de forma asistencialista, el sentido de sociedad civil es preponderante a cualquier tipo de interés en particular.

Con respecto a lo étnico-racial en Colombia, la constitución del 1991 mantuvo el punto de vista de la supuesta homogeneidad de la cultura nacional; en consecuencia, las políticas públicas orientadas hacia los sectores étnicos en el país, se encuentran todavía doblemente condicionadas “Por el desencuentro histórico y simbólico entre las etnias, la nación y el Estado, por otra parte, por el contexto global y el conflicto interno que han puesto a prueba la capacidad del país para estabilizar sus instituciones y profundizar su democracia” (García, p. 319) aun ciertas tensiones fluctúan los términos de participación cuando se plantea la agenda de política pública de grupos étnicos. Aunque, es de reconocer que también han obtenido logros que permiten rescatar sus derechos como grupos³⁶.

³⁶ Ver en páginas anteriores los estudios que realiza Rodrigo Uprymny y Mauricio García Villegas sobre el restablecimiento de los derechos étnicos.

Frente a lo anterior, se podría decir que la construcción de la agenda de política pública debe encarar múltiples situaciones reales que son de contexto social, en este sentido, la búsqueda de encontrar en este proceso una forma de configurar la emancipación social es todo un desafío con el que se debe seguir, espacios de participación, la integración en la toma de decisiones, reconsideración de los derechos, la puesta de igualdad tal como lo enuncia Boaventura de Sousa:

Lo que es diverso no es inconmensurable, lo que es unificado no es uniforme, lo que es igual no es idéntico, lo que es desigual no es necesariamente injusto. Tenemos el derecho a ser iguales cuando las diferencias nos hacen inferiores; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos quita nuestras características en el continente. Hoy la identidad nacional no se puede analizar sin identidades transnacionales, continentales y también locales. La complejidad reside en que un miembro de una cultura dada solamente está dispuesto a reconocer a otra cultura si siente que su propia cultura es respetada, y esto se aplica tanto a las culturas indígenas como a las culturas criollas (2007, p. 17)

Encarnan todo un proceso de emancipación que se reivindica con lo plural en aspecto social, esto nos lleva a plantear una figura de carácter democrático que va en busca de lo que es justo en términos sociales. Habermas Considera: “[...] solo en una sociedad emancipada, que hubiera conseguido la autonomía de todos sus miembros se desplegaría la comunicación hacia un dialogo, libre de dominación de todos con todos, en el que nosotros vemos siempre el paradigma de la recíproco construido desde la identidad del yo como también la idea del verdadero consenso, en esta medida la verdad de los enunciados se basa en la anticipación de la vida lograda”. (Habermas, 1995 p. 94)

En Habermas la emancipación social obedece a un asunto plenamente deliberativo, puede servir de esquema las identificaciones que tiene el yo en la estructura social. La participación de los ciudadanos en la vida social y política se ha convertido, en tanto que principio abstracto, en uno de los ejes principales de las modernas democracias. Pero tal principio está dotado de una gran polivalencia semántica, ya que puede ser utilizado en la práctica con connotaciones ideológicas y propósitos muy variados. Por tanto, se hace necesaria una delimitación precisa del tema y de los contextos en que es utilizado.

El concepto "participación" hace referencia a tomar o tener parte en algo. Ahora bien, tomar o tener parte en algo es una acción que implica dos sujetos diferenciados, donde uno se mueve para obtener, usar o disfrutar una parcela del otro, de ese algo que le es ajeno. Desde esta consideración suele derivarse que el plano del diseño y dirección de las macro-intervenciones sociales es competencia de "otros" (políticos, profesionales, grandes instituciones no gubernamentales) y lo propio de los ciudadanos sería participar en las mismas, *por invitación*, cuando el otro toma la iniciativa, *por irrupción*, cuando los ciudadanos luchan o presionan ante los otros en defensa de sus propios intereses.

Distinguir entre participación "por invitación" y "por irrupción" resulta de gran utilidad a la hora de analizar los cambios acontecidos en las formas de participación ciudadana, sindical y política antes y después. La alternativa se sitúa, trascendiendo el concepto "participación", en la *autogestión*, donde la participación en el sentido antes expresado carece de sentido ya que son los propios destinatarios quienes deciden y actúan por sí mismos.

Estas consideraciones ponen el acento en una cuestión clave a la hora de determinar las características y alcance de la participación de los sujetos sociales actuantes, tanto de derecho como de hecho. Las formulaciones habituales tienden a escamotear la complejidad social bajo rúbricas neutras y en exceso generalistas, tales como ciudadanos o administración. Pero, en la vida real nos encontramos con que los ciudadanos pueden ser solventes o desheredados, integrados o marginados, explotadores o explotados, y con que la administración no es sólo un ente prestador de servicios sino, también y sobre todo, un aparato de regulación social que favorece a ciertos ciudadanos en desmedro de otros. Parece obvio que si descendemos del terreno de los principios al de los hechos sociales la participación adquiere caracteres diferenciales según quienes la ejercen, en función de qué objetivos, con qué grado de autonomía y con qué poder o margen de maniobra para conseguir lo que pretenden

El nivel de **conciencia política** necesaria para sentirse emancipado, debe trascender el ámbito de lo personal, para así, involucrar a cada persona en la evolución emprendida por la sociedad y no por intereses puramente particulares. Dicha percepción de evolución acaba conduciendo gran parte de nuestra vida a decisiones sociales con implicaciones políticas.

La conciencia política se inicia a partir del momento que comprendamos que no bastan los conocimientos aprendidos con el capitalismo para afrontar la crisis sistémica que estamos sufriendo. Ese es el momento de inflexión que nos impulsa a aprender a razonar de forma distinta. Se empieza tratando de comprender la realidad desde criterios distintos a los habitualmente utilizados. No se trata de comprender las teorías tradicionales, sino de conocer el comportamiento real de la sociedad, de la economía y de la historia. En vez de gestionar teorías, se debe aprender a gestionar la realidad pura y dura.

En la sociedad del conocimiento, la percepción del lugar que cada persona ocupa en la sociedad no depende de la división del trabajo sino del conocimiento que pueda aportar en su interacción con la sociedad. En ocasiones se trata de conocimiento sometido a evolución, adaptado a las exigencias de cada actividad, pero, también se utilizan conocimientos de carácter científico o matemático, más estrictos o predictivos.

En este camino que nos hemos trazado, encontramos juicios e ideas que nos abren camino para seguir reflexionando sobre la política pública como un aspecto emancipador sobre todo en el plano de la agenda. Otra perspectiva que encontramos en los procesos emancipatorios es la legal. Veamos:

El protagonismo de los jueces ha estado acompañado por una discusión teórica sobre la función que estos cumplen en las democracias contemporáneas. Los términos de esta discusión han sido diferentes en Europa y en los Estados Unidos. El reconocimiento del litigio judicial como vía para lograr cambios sociales conlleva algunos riesgos. Ellos son esencialmente dos. El primero está relacionado con el carácter dispar de los beneficiarios de las decisiones judiciales en materia de derechos. Este por ejemplo, muestra cómo las decisiones de la Corte Suprema sobre la no discriminación sólo han beneficiado a algunos en los estratos medios de la sociedad los estratos bajos, allí donde dichas decisiones son más necesarias, no resultan afectados por ellas. Más aún, tal disparidad en los beneficiarios menoscaba la cohesión comunitaria necesaria para la lucha política. Esta situación tiene explicación en el hecho de que los excluidos y marginados no se toman en serio. Esto es la creencia de que la consagración y reconocimiento de los derechos por parte de las autoridades estatales es suficiente para que dichos derechos sea una realidad en la sociedad. El segundo riesgo consiste en el impacto divisorio que tiene la estrategia jurídica en los movimientos sociales. Las decisiones judiciales benefician casi de manera exclusiva

a individuos lo cual tiene un efecto disgregador en la unidad comunitaria y en los movimientos sociales.

La concepción articulada en términos de teoría del discurso adopta una posición transversal respecto de las concepciones clásicas. Si la soberanía comunicativamente fluidificada de los ciudadanos se hace valer en el poder de discursos públicos que brotan de espacios públicos autónomos, pero, que toman forma en los acuerdos de cuerpos legislativos que proceden democráticamente y que tienen la responsabilidad política, entonces el pluralismo de convicciones e intereses no se ve reprimido, sino desatado y reconocido tanto en sus decisiones mayoritarias susceptibles de revisarse como en compromisos. Pues, entonces la unidad de una razón completamente procedimentalizada se retrae a la estructura discursiva de comunicaciones públicas y tiene su asiento en ella.

Hay que tener en cuenta que si bien la producción del derecho con fines de legitimación ha sido una estrategia más o menos fructífera de dominación social, es también un arma de doble filo en cuanto que eventualmente, los símbolos de cambio social y protección de derechos que ella encarna pueden ser apropiados por movimientos sociales, por individuos o incluso por instituciones del Estado y de manera particular por jueces, que se toman el derecho en serio y lo utilizan como un instrumento de resistencia o de emancipación contra el poder hegemónico. En este caso la fortaleza interna o jurídica del Estado puede ser un elemento útil para articular prácticas sociales emancipatorias o al menos de resistencia al poder hegemónico. La Corte constitucional se mueve entonces en esta zona fronteriza entre debilidad institucional y prácticas sociales emancipatorias.

En el caso colombiano, sea podido observar que el Estado sólo reaparece por medio de las denuncias políticas, caso social. Ver algunos programas de ejecución

sobre “*políticas públicas de desplazamiento*” “*la ley de víctimas en Colombia*” aunque la última no es una política pública directamente, deja ver la reaparición del Estado sólo como reaccionario y no como implementador. Un Estado reaccionario se comprende en la medida que sus intervenciones dependen de situaciones límites y en ese estado límite cuando entran los movimientos sociales a tomar partido, obligan y hacen fuerza para que las demandas y problemáticas sean atendidas con inmediatez. Ahora bien, no es que se trate de andar implementando políticas públicas en todos los campos, pero, si el asunto es como lo plantea Marx y los neomarxistas, es necesario que la sociedad, proponga una forma de participación activa de las clases sociales a la hora de hacer políticas públicas. No es ajeno que en el Estado colombiano y muchos Estados en latino América, como el mismo México, Chile entre otros, asuman un papel *reactivista* cuando surgen los problemas estatales.

Las políticas públicas gestionan un papel emancipador dentro de la sociedad hay que aprovechar que éste es un punto de partida, un horizonte al que hay que seguir construyendo nuevas rutas, es el espacio de reivindicar al sujeto, al ciudadano con su espacio público, con su territorio, con sus derechos.

En síntesis, entendemos que la agenda de política pública busca construir un proceso que garantice la transformación de un problema o realidad en una oportunidad social que garantice el bienestar. Esto se logra por intervenciones directas de las autoridades públicas, empero, la participación de los grupos o la comunidad que establece la demanda de la realidad debe llevar a configurar una forma de emancipación social, donde los integrantes no sólo defiendan sus derechos como ciudadanos si no que hagan parte de un sistema democrático que busca integrar a la sociedad civil en a su realidad y generar una conciencia política comprometida, es un desafío lograr integrar el concepto de emancipación social en la agenda política, pero si en términos políticos podemos empezar a velar sobre espacios de participación, la integra-

ción en la toma de decisiones, reconsideración de los derechos, puesta de igualdad es un buen comienzo y un reto a seguir.

3.5 BIOPOLÍTICA: SEGURIDAD Y EDUCACIÓN

“No existe independencia del poder, ni el sujeto puede oponerse a él o polarizarse, pues el poder atraviesa todo el campo de lo social. La “resistencia” al poder forma parte de sus mecanismo”

Albano, 2005.

Según lo planteado en esta tesis, las políticas públicas no tienen centro ni periferia que los representa, más bien, se encuentra disuelta en la sociedad civil, en las relaciones Estado y ciudadano, en los procesos emancipatorios que logran los ciudadanos a la hora de participar del sistema político. Empero, ¿Qué tan significante son estos procesos para la construcción de ciudad? ¿Se podría caer en la artimaña de que las políticas públicas juegan un papel biopolítico? O más bien, se podría plantear que los programas de políticas públicas desembocan en un ejercicio del biopoder. Retomemos estas inquietudes y analicemos el panorama.

La biopolítica se puede comprender como las estrategias que aplica la política sobre la vida humana, por medio del control y administración de la vida. La biopolítica tiene que ver con las formas de gubernamentalidad que surge en el momento que ya no sólo se piensa en la individualización de los cuerpos si no en las poblaciones. Michel Foucault entiende la biopolítica como la forma “en que el Estado comienza a

ejercer su soberanía sobre los cuerpos y despliega lo que podría llamarse, una “tecnología de la seguridad biológica” aplicada sobre el cuerpo, y a su vez sobre el conjunto de la población” (Foucault, 1999, p.407) el poder incorpora su accionar en el terreno de la vida, transformando el curso de ésta mediante la atracción de la subjetividades hacia formas de comportamiento consideradas como normales, en detrimento de otra formas de comportamiento reconocidas como censurables y abiertamente prohibidas.

En este mismo sentido, la biopolítica puede tener factores negativos como positivos, en el caso negativo, recordemos el caso del nazismo³⁷, cuyo propósito fue perseguir y dominar la vida y poner su reproducción bajo el control de varios sistemas sociales (legales, económicos, administrativos etc.), orientado a una serie de finalidades ideológicas (que van desde el genocidio y la eugenesia en regímenes totalitarios hasta la acumulación de “capital humano” en regímenes liberales-democraticos). Aunque, la biopolítica también posee un factor positivo, tal es el caso como lo presenta Michel Foucault, quien sostiene que esta forma política ayuda a potenciar y administrar la vida. Revisemos:

Desde los siglos XVII y XVIII los dispositivos de poder se dirigen al cuerpo del individuo, educándolo y potenciando sus aptitudes para la reproducción de la dominación mediante los sistemas educativos y de capacitación profesional; pero además se dirigen al cuerpo social, con el desarrollo de la biopolítica de la población que controla los nacimientos, la salud y los sistemas de sustento de la vida.

³⁷ Ver los planteamientos del profesor William Ceron en el texto: La filosofía política en Michael Foucault. Una obra para repensar la política, capítulo tres. El autor plantea, que el nazismo o el movimiento nacional-socialismo, surgió como una doctrina política germana que veía al comunismo como peligro peor o más auténtico contra Alemania y la Europa entera. Hitler consideró al pueblo ruso como un conglomerado de razas dominadas por la fuerza de un núcleo marxista-judío y convertidas en un instrumento para el dominio de otros pueblos.

Desde ésta óptica, la actividad política ocupa un papel fundamental en la formulación de políticas, instituciones a través de las cuales se adoctrinan a los individuos a lo largo de su vida. Deleuze, entiende estas formas como la “sociedad disciplinaria” basada en la implementación de estrategias llámense políticas, sociales para administrar y regular la vida de los individuos.

Ahora bien, el otro punto al que tenemos que dirigirnos es al concepto de biopoder, a que responde al control de de todos los aspectos de la vida, mediante formas de dominación basadas en el derecho de sustraer la vida, hacia un poder más internalizado en el marco de la unidad de las relaciones sociales, controlando las formas de producción de la vida y guiando y ordenando el desenvolvimiento de estas en el cuerpo social. Según Foucault, estas prácticas de corte liberal están dirigidas al individuo porque su objetivo es producir un ser humano que pueda ser tratado como “cuerpo dócil” y productivo. También las practicas como las universidades, las escuelas, las fábricas las prisiones, los hospitales talleres programas políticos y demás lugares, tendrán como fin la docilidad de los cuerpos y utilidad de los individuos y las poblaciones. Sustenta Foucault:

La disciplina es una técnica de poder que encierra una vigilancia constante y perpetua de los individuos. No basta con observarlos de vez en cuando o ver si lo que hacen se ajusta a las reglas. Es preciso vigilarlos sin cesar para que realicen la actividad y someterlos a una pirámide permanente de vigilancia. [...] la disciplina supone un registro continuo: anotaciones sobre el individuo, relación de los acontecimientos, elementos disciplinarios, comunicación de las informaciones de las escalas superiores, de modo que en la cúspide de la pirámide no se escape ningún detalle. (Foucault, 1999, pp.104-105)

Todo lo dicho sobre biopolítica y biopoder, nos lleva a analizar el caso de la seguridad, la educación y las políticas públicas en Colombia. Los grupos que hoy en día protagonizan gran parte de la violencia en nuestro país como: los guerrilleros, paramilitares, milicias étnicas, bandas criminales, grupos de seguridad comunitaria, sean incrementado de forma arrolladora, tanto que las políticas de control han permeado las ciudades las instituciones y muchos lugares públicos encontrados en el territorio.

Es de recordar que el conflicto armado en Colombia ha llevado a que se determinen estrategias políticas de control para responder a las múltiples demandas de violencias. Políticas como la seguridad democrática, tratan de responder a los sin números de actos bélicos que ocurren en el país, efectuados por las guerrillas paramilitares y otros grupos. Esta problemática llevó a plantear una **reforma militar** que empieza desde el año de 1998 con el Mandato del gobierno de Pastrana y se afianza y consolida con los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Para esto, las políticas públicas de seguridad como forma de biopoder, deben contribuir a la **conducción del buen gobierno**, además de tratar directrices de corto, mediano y largo plazo, tienen la capacidad de direccionar esfuerzos públicos y privados para dar respuesta a demandas sociales. Todo lo dicho implica según Alejo Vargas que para la contribución del buen gobierno hay que tener presente los siguiente lineamientos: “Un marco constitucional y legal, una estructura buracrática-administrativa adecuada, eficaz y eficiente, capacidad intra e inter-burocrática, sobre todo capacidad y voluntad política para llevar a cabo esta tarea”.³⁸ (2009, pp. 109-112). Lo mencionado implica tener un gran apoyo legal y generar en esta inmensa credibilidad

³⁸ Cabe decir que el análisis que establece Alejo Vargas sobre políticas públicas de seguridad, resalta dos aspectos fundamentales. El primero tiene que ver con la decisión gubernamental para equiparse y actualizarse en equipos militares para hacer frente a las dificultades, el segundo aspecto tiene que ver con el Estado paternalista que ofrece garantías para dialogo y negociación con los grupos armados, se establecen políticas de reinserción en la sociedad civil. En consecuencia con toda esta argumentación; el biopoder en Colombia sea presentado como un mecanismo para regular y administrar problemas del país.

para que las estructuras burocráticas faciliten y apoyen la ejecución de los programas públicos.

Vale la pena ahora analizar la inversión hecha los últimos 5 años sobre la reforma militar para propiciar la seguridad como manera de coerción. El capital invertido tiene el propósito de promover y volver más eficientes a cada una de las entidades militares.

TABLA. Presupuesto sector de defensa como porcentaje de Presupuesto nacional					
Año	Presupuesto general de la Nación	Ministerio de Defensa Nacional		Policía nacional	
		Presupuesto	%	Presupuesto	%
2007	116.431.233.513.211	7.076.657.679.227	6.08	4.051.182.305.000	3.48
2008	125.715.234.306.174	10.020.450.000.000	7.97	4.921.122.000.000	3.91
2009	132.823.412.307.125	13.123.245.000.000	8.86	5.121.233.100.000	4.12
2010	141.974.476.456.123	16.340.330.230.230	9.58	5.978.766.210.000	4.98
2011	152.986.896.934.854	19.432.654.871.213	10.87	6.123.012.321.000	5.24

Estadísticas anuales de presupuesto nacional colombiano.

Según las estadísticas analizadas, reflejan la inversión hecha en la reforma militar de los últimos cinco años, el cual trata de garantizar un óptimo desempeño de seguridad en el territorio colombiano. Las políticas públicas que se han gestado sobre seguridad, deben estar orientadas a combatir los factores de violencia e inseguridad que amenazan el Estado y la sociedad civil. En consecuencia con lo planteado, esta manera de implementar las políticas de control, no es más que otra forma, de cómo el Estado moderno domina la vida y pone su reproducción regulativa bajo el control de varios sistemas sociales (legales, económicos, administrativos etc.), orientado a una serie a finalidades estatales.

De este modo, se podría analizar a las políticas públicas de seguridad desde la dimensión del biopoder en su ascensión positiva. Recordemos que este concepto también postula la posibilidad de administrar la vida en el sentido de la conveniencia humana que se hace necesaria para potenciar y dirigir a la vida.

En Colombia, muchas de estas políticas, han llevado a replantear la forma de cómo viven los individuos, el caso de la seguridad como se planteo anteriormente, también se puede añadir el caso de la educación como se visualiza muy bien en las políticas de calidad educativa sobre todo en las ciudades de Medellín y Bogotá. Una educación con calidad, regulada, llevada en procesos de intervención y certificación, donde las instituciones tienen el deber de formar y preparar a los individuos a la sociedad civil y un mundo que se hace cada vez más competente.

Teniendo en cuenta que una educación de calidad que forme de manera pertinente para la competitividad, la innovación y la paz, es fundamental para que la población pueda enfrentar mejor los desafíos sociales, económicos y culturales que se plantean en el siglo XXI, el Ministerio de Educación ha hecho énfasis en la enseñanza significativa y de “competencia”, también en este mismo sentido, menciona la importancia de ampliar el acceso de la población a la educación en todos sus niveles, para lograr un mejoramiento permanente de su calidad y desarrollo social.

Para lograr el progreso educativo es necesario tener presente un conjunto amplio y variado de factores. Para alcanzar resultados continuos, sistemáticos y duraderos, es urgente tener una definición común de lo que se considera educación de calidad. Para la Revolución Educativa, la educación debe desarrollar las competencias de los estudiantes y se debe medir en términos de lo que éstos aprenden. En consecuen-

cia, la política de calidad debe formular con claridad los referentes para el ejercicio de la acción educativa precisando las competencias que deben alcanzar.

Ahora analicemos la tabla de cobertura nacional que según el ministerio de educación, ha mejorado en el transcurso de los últimos diez años. Veamos:

Departamento de educación nacional. Tasa de cobertura de calidad educativa nacional y regional en los periodos 2002 2011 (Algunas REGIONES)		
	Periodo 2002 - 2006	Periodo 2006 - 2011
Total Nacional	24,50%	35,30%
Bogotá, D.C.	55,40%	71,70%
Quindío	22,70%	49,40%
Norte De Santander	21,90%	42,20%
Antioquia	26,60%	39,60%
Santander	31,20%	38,20%
Cundinamarca	11,50%	21,40%
Nariño	10,60%	18,90%
Atlántico	34,00%	33,40%
Boyacá	21,00%	37,40%
San Andrés	18,10%	17,30%
Tolima	18,10%	26,50%

TABLA DE COBERTURA DE CALIDAD (MEN) ADAPTACIÓN

El punto central del esfuerzo estuvo en la reorganización del sistema, que buscaba un mejor uso de los recursos fiscales, humanos y de infraestructura, para llevar a los maestros a la financiación donde están los niños. Para ello, se aplicó con decisión la norma constitucional del 2001 sobre la forma de distribuir las transferencias del SGC (Sistema de Gestión de Calidad), asignándolas según el número de estudiantes atendidos.

En consecuencia, las políticas públicas de educación en Colombia, tratan de encaminarse a factores de cobertura en alas del sistema de gestión de calidad. Aunque, algunos especialistas digan; que la política pública de educación debe resarcir varios temas como: “El financiamiento público de la educación superior, Participación sostenida en el debate legislativo, Fortalecimiento de la organización educativa” (Hernández, 2011). Temas que en otra instancia, ameritan urgencia si se quiere llegar a hablar de una reforma educativa nacional.

En síntesis, mediante las políticas de educación, el Estado se preocupa por la administración y formación de los individuos, formación donde las personas se educan para las necesidades sociales y estales para enfrentarse a un mundo que exige individuos competentes y capaces de enfrentar retos de cualquier índole. Personas que más que se piensen a sí mismas, piensen los problemas y soluciones de su país.

La disciplina y la calidad, actúa entonces, de una manera diferenciada y precisa sobre los cuerpos analizando y diferenciando hasta llegar a las singularidades necesarias. “La disciplina “fabrica” individuos; es la técnica específica de un poder que se apodera de los individuos a la vez como objetos y como instrumento de su ejercicio” (Foucault, 2000, p.122)

3.6 BIOPODER EN COLOMBIA: EL CASO DE LAS GUERRILLAS.

No se puede dejar de lado mencionar otra manera de biopoder que se da en Colombia: Micro-biopoder³⁹, que consiste en como los grupos armados, bélicos que se desplazan en el país, establecen sus propias políticas de intervención e incluso sanitarias para controlar y regular un territorio. A ejemplo de este panorama, el autor Daniel Pécault se refiere a un grupo de la guerrilla colombiana que mando hacer la prueba de VIH a toda la población en la que se encontraban las personas que obtuvieron resultados positivos de la prueba, tuvieron dos opciones; unas la muerte y otras el exilio. Se establece en este aspecto, una forma de micro-biopoder de forma negativa, donde no se busca potenciar la vida si no destruirla. En otro caso, el mismo autor comenta: “el silencio de la población en la zona de conflicto no corresponde a la exaltación de una guerra civil. Es ante todo el signo de una sociedad sumida al miedo, donde se silencia la vida por los mecanismos de micro-poder que tratan de poner a los individuos en medio de una política de control que regula esa población” (Pécault, 2008, p.138)

Gustavo Duncan comenta; que los señores de la guerra se convierten en los propietarios del derecho a la ciudadanía de un territorio: “El monopolio que ejercen sobre la violencia en una región les permite controlar los flujos democráticos, en el sentido que deciden, según sus intereses, los individuos que pueden habitar en sus áreas de influencia” (2007, p. 40) la apropiación del Estado no sucede en vacío, ocurre en un territorio con sus respectivos habitantes que aceptan pagar una renta por

³⁹ En este sentido; el Micro-biopoder, debe entender como la manera en que los grupos violentos se imponen en un territorio específico e imponen sus políticas y reglas para garantizar orden social dentro de esa población determinada, obteniendo unas políticas de implementación que funcionan por temor dentro de los ciudadanos o por conveniencia.

ser protegidos, acatar la justicia y demás elementos de orden social de los señores de la guerra sean guerrillas o paramilitares. Si los individuos que habitan en el territorio conspiran contra su capacidad de extraer rentas y de imponer un orden social dado su capacidad de apropiación del Estado local se verán amenazados.

En otra instancia, el mismo Duncan señala que: “Los señores de la guerra están obligados a exigir deberes, lo que equivale a algún grado mínimo de lealtad de la población, bien sea por conveniencia o por temor a las represalias, para mantener su dominio sobre el territorio” (2007: 41p) en estas regiones donde los brazos del poder pertenecen a grupos al margen de la ley, la vida se encuentra fundada en el temor, en las directrices de unos pocos que en vez de potenciar la vida la destruyen. En este mismo sentido, podemos considerar que las políticas públicas en estos lugares no son potenciadas ni ejecutadas, lo que resulta es un juego de azares de las relaciones humanas, donde el poder legítimo del buen gobierno no es sustancia, proyecto, intervención como se analizó anteriormente, en qué el biopoder y la biopolítica se usa para potenciar la vida⁴⁰, éstas formas de sometimiento y destrucción, significan transversalmente, que las practicas simples del quehacer humano se encuentran alienadas de su integridad, un primado absoluto de acciones que pretenden someter la vida del ciudadano y gobernarla por medio de la intimidación y el miedo.

Por consiguiente, estos grupos armados son ante todo, un aparato de violencia que se enfrenta a varios tipos de misiones: fuerza de seguridad entre las guerrillas o paramilitares que establecen un orden social, mantenimiento de un entorno de seguridad en el territorio bajo control, administración de un orden local con fines acordes al grupo bélico dirigente. Empero, cabe preguntarnos ¿Si las políticas públicas atienden aquellas necesidades de orden social que surgen en un Estado, ¿Cómo se po-

⁴⁰ Es el caso de la seguridad y la educación.

dría entender la manera en que estos grupos armados al margen de la ley, establecen formas de administrar la vida de manera negativa o de tipo circunstancial? El micro-biopoder no solo deja entre ver las formas en que estos grupos dominan y ejercen el poder en las pequeñas comunidades instalando reglas de control para mantener el orden, también este análisis nos coloca en la cuestión, sobre la eficiencia del gobierno para administrar, ser estratégico y eficaz con el Estado colombiano.

No se podría afirmar que las formas de micro-biopoder se asemejan a las posibilidades que ofrece una política pública, dado que esta pertenece al plano de la política que busca potenciar la vida y que son legitimadas por el Estado y aceptadas por la comunidad o población de manera sensata y constitucional. En cambio, el micro-biopoder pretende buscar por la vía de la violencia, fundamento para poder promover y establecer orden de forma negativa. Esto quiere decir; que aunque existe una marcada diferencia entre política pública y micro-biopoder, estas figuras buscan de todas formas, administrar y organizar la vida de los individuos, una de manera positiva y la otra concuerda con alternativas negativas. Siguiendo el caso de algunas partes del territorio colombiano, las políticas y reglas del micro-biopoder son vigentes como mecanismo de control y seguridad.

La naturaleza del conflicto armado colombiano, hace pensar en la fragilidad de la soberanía estatal, en la incapacidad para formular efectivamente políticas públicas en estas poblaciones vulnerables, la omnipresencia del Estado en todo el territorio, asimismo introduce dudas razonables en torno a su capacidad para despojar a los ciudadanos de sus hostilidades y violencias recíprocas y de promover una sociedad pacífica y desarmada, invirtiendo los términos de la ecuación soberanía guerra conjurada (Hobbes, 1983, pp.23-45), si la soberanía es frágil o es puesta en vilo en muchos territorios y entre varias agrupaciones sociales.

Frente a los hechos anteriores, los pobladores afectados, puestos en situación límite por los avatares de la guerra, van desarrollando estrategia emancipatorias que los desafían a todos y van configurando formas de autodeterminación social en cuyo devenir redescubren otras maneras de producción y ejercer el poder.⁴¹ Esta manera en que los pobladores se autodeterminan y toman partido, los lleva a plantearse otras formas de ver la vida y el poder político.

En síntesis, el panorama analizado deja claro que las políticas públicas es una acción emancipatoria, que restablece al individuo en el escenario social y político, además, pretende que las colectividades como movimientos y comunidades, busquen liderar procesos políticos autodeterminen a los sujetos, y así, proponer un nuevo orden de organización social donde se sea participe del sistema político.

La política pública como acción política, es una intervención totalmente social, donde cada ciudadano constituye un eje fundamental en la reorganización del panorama político social que busca establecer el bienestar de las comunidades, ciudadanos.

⁴¹ Las disputas que suceden en estas pequeñas poblaciones, han llevado a la reorganización de los individuos para generar otra perspectiva a los conflictos que se vienen enfrentando. El trabajo de la doctora María Teresa Uribe sobre; Emancipación social en un contexto de guerra prolongada: el caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó, Colombia. Visualiza la capacidad que tiene la población para reagruparse y tomar decisiones que los lleven a una autodeterminación social en cuyo devenir los pobladores descubren otras formas de ejercer el poder y así entrar a prácticas democráticas y participativas.

CONCLUSIONES

A la hora de hacer mención sobre los frutos obtenidos, hay que concluir tres cosas fundamentales: lo primero tiene que ver con lo que fue el proceso de investigación y su desarrollo, es decir; consideraciones metódicas que son sin duda rigor para tratar los hallazgos. El segundo aspecto se encamina a decir; hasta dónde llegó el investigador, para esto, hay que indicar; que territorios se exploraron y qué fue lo más relevante. Por último, la evaluación nos permite establecer el grado de satisfacción y logro que se alcanzaron, también da herramientas para la comprensión del trabajo y algunos temas posibles que se pueden prestar para discusiones e investigaciones en otras circunstancias.

La realización de este proyecto induce a efectuar una revisión bibliográfica y teórica que puede dar línea a los procesos democráticos y participativos. La emancipación social, funciona como mecanismo integrador entre los procesos políticos y la sociedad civil. Igualmente el plan de análisis de la investigación, tuvo todo un rigor científico que la temática requiere, se utilizaron tablas de comparación, se recurrió a la sistematización de procesos de política pública en Colombia que sirven como estudio y seguimiento de los procesos emancipatorios en el país; además, se dispuso el tema para discutirlo con varios estudiosos que comparten el interés en las políticas públicas y llegar a conclusiones que se pueden considerar sobre diferentes problemáticas.

En el transcurso de la investigación, se hallaron ideas esperadas e inesperadas, lo que lleva a pensar, que pueden ser puntos de atención para futuros procesos in-

vestigativos más profundos y de mayor análisis; además, quedan en la mesa, varios temas que a juicio personal, habría que reflexionarlos y examinarlos con lupa para aquellos estudiosos que quieran abrir debate y posibilidad de estudio en el tema. Las problemáticas que pueden prestarse para ampliar su reflexión son: ¿Son las políticas públicas un mecanismo de biopoder o biopolítico? ¿Qué efectividad tienen los modelos de implementación de política pública en el sistema social? ¿Cuál es la naturaleza real del concepto de política pública? aunque estas preguntas nos agolpan, pueden servir de puente para futuras investigaciones.

En consecuencia con lo planteado, la problemática sobre política pública y los procesos emancipatorios, nos condujeron a reflexionar factores como la democracia, la gobernabilidad, la compatibilidad con el marco constitucional y su sustentación con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos que requieren considerar las libertades, las oportunidades y las utilidades de la sociedad civil. La presente tesis buscó convertirse en una herramienta de carácter interpretativo, analítico que posibilite comprensión a la hora de formular política pública desde el contexto de la emancipación social.

En este sentido, podemos considerar, que la investigación nos conduce a explorar territorios sobre la actividad política que debe ante todo, permitir que se construyan acciones colectivas de integridad, que favorezcan la cohesión entre Estado y sociedad y los mecanismos democráticos. De esta misma manera comprendemos que la política en el sentido de los programas públicos, intenta resolver aquellos conflictos y diferencias mediante una decisión que desemboca en una intervención gubernamental o proyecto político.

Uno de los grandes caminos que hubo que recorrer fue la problemática sobre políticas públicas y sus herramientas de análisis. En este apartado, nos dimos cuenta que esta reflexión nos ofrece una mirada retrospectiva del Estado en cuanto plantean la necesidad de organizar aquellos aspectos que están siendo afectados por alguna circunstancia. Orientar estos aspectos, permiten configurar el sistema político en cuanto que se piensan y se plantean estrategias de solución a los conflictos sociales, sea por vías legales o proyectos políticos. En esta misma circunstancia, cuando planteamos el andamiaje de la agenda gubernamental, es necesario tener presente, el reconocimiento de la realidad como manera problemática y discursiva, para así poder establecer una radiografía del panorama estatal y político, esto obliga a incursionar sobre la postulación de tácticas que garantizan solución a las tensiones sociales.

Las herramientas para el análisis de la política pública, son ante todo un instrumento implementador, medidor y evaluador que nos indican el grado de efectividad de las estrategias interventoras que señalan el mejoramiento. Así mismo, este análisis ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y sus acciones. André Noël considera que frente a los análisis de la política pública; no se trata de reducir el Estado a una organización común y corriente; sin embargo pensamos que el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como “organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos y administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los modelos económicos como en las clases o grupos de interés” (2002, p.18) Se trata entonces de decir; que son los procesos de análisis de la acción gubernamental lo que posibilita la organización y configuración de lo que entendemos como Estado real.

En consecuencia con lo anterior, destacamos dos aspectos fundamentales que sirven para la comprensión de las herramientas de análisis de la política pública y sirven como ideas claves en las conclusiones. Lo primero tiene que ver con la parte positiva que ofrecen estos procesos; son ante todo interventores, dan posibilidad en su forma estratégica, en algunas circunstancias se vuelven mecanismos reactivos a un problema social o institucional. Además, las herramientas de análisis de política pública en la parte positiva permiten recolectar, organizar y clasificar datos específicos, de esta manera, se vuelven datos simples de la realidad que sirven para interpretar los asuntos de orden público e institucional. El segundo aspecto fundamental tiene que ver con la capacidad óptima que ofrece la caja de herramienta en los procesos de intervención estatal. Algunas preguntas abren paso a la comprensión de las maneras de intervenir; ¿Quiénes se encuentran a disposición para formular estos procesos? ¿Qué circunstancias se tienen en cuenta al analizar los problemas que van a ser intervenidos? ¿Qué tipo de ciclos se van a proponer a la hora de implementar una política pública? lo que se debe tener presente; es que el Estado siendo el protagonista principal en la implementación de los programas públicos, dispone del tipo de estrategia a la que se va a recurrir, desde la parte jurídica, sociológica, económica entre otras, indica con autoridad los meritos que buscan resolver oportunamente los conflictos o tensiones sociales.

En este mismo sentido, resulta significativo expresar bajo otros términos, que algunos modelos de implementación de política pública que se gestionan en Colombia, ofrecen una aplicabilidad eficiente, procedimental y organizativa en la estructuración de su diseño. Sin embargo, las políticas públicas no se encuentran aisladas de los estudios relativos con el Estado. Es por eso, que la política pública es una acción directa del gobierno y se fundamenta en “una secuencia intencionada de acciones seguidas por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar un asunto que los

afecta. La cual son desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”. (Anderson, 1990, p.49) En concordancia con lo dicho, las políticas públicas son vistas como una acción directa del gobierno, éste es quien las protagoniza y les hace su debido proceso de implementación y seguimiento.

En última instancia, los hallazgos que se encontraron en la investigación sobre la emancipación social en los procesos de formulación de política pública, la cual es el mayor interés de la investigación, pretende desestructurar las decisiones políticas que vienen como artefactos de contención, que se implementan en los programas públicos como asuntos prioritarios y sólo buscan los intereses estatales e institucionales que en muchas ocasiones favorecen la maquinaria burocrática. Desde éste contexto, emanciparse es dejar que el sujeto, el ciudadano de derechos pueda actuar como juez y dueño de su propio ser, poniendo en desarrollo la capacidad de darle sentido a su autonomía, ejercicio donde encuentra la dignidad humana fundamento de los derechos humano y eje articulador de la construcción de identidades y fundamento social.

Involucrarse en el tema de emancipación social en los procesos de política pública, es adentrarse a cuatro campos fundamentales del sistema político y reconstruir todo un escenario social en los procesos de transformación, que implican incluir al ciudadano en las decisiones colectivas y de interés común. El primer campo fundamental se refiere a los procesos democráticos que reivindican a los ciudadanos con las acciones participativas en la toma de decisiones. La participación democrática es sin duda alguna, un modelo de comportamiento social fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia y la responsabilidad ciudadana. El segundo campo menciona la importancia de la autodeterminación social como forma de desligarse de los mecanismos que se establecen para organizar y administrar los bienes sociales

que funcionan de manera regulativa. La autodeterminación implica, asumir libremente el propio devenir como pueblo o como conjunto social, que busca alternativas de solución a los diferentes avatares sociales. El tercer campo hace énfasis a la teoría jurídico-política que restablece el reconocimiento de los derechos individuales y sociales en todo un panorama político-social. El Estado social de derecho, reivindica al ciudadano en las acciones políticas, estos derechos contemplados en la Constitución Política, construyen un puente que entre la integridad de individuo y su participación en el sistema político. Por último; el cuarto campo es la estructuración de la agenda política, que pretende organizarse en un marco administrativo funcional que busca liderar las tensiones sociales para dar vía de solución a las diferentes problemáticas. La formulación de la agenda coloca de manifiesto los intereses gubernamentales que se ocupan de aquellas problemáticas que se consideran altamente importantes.

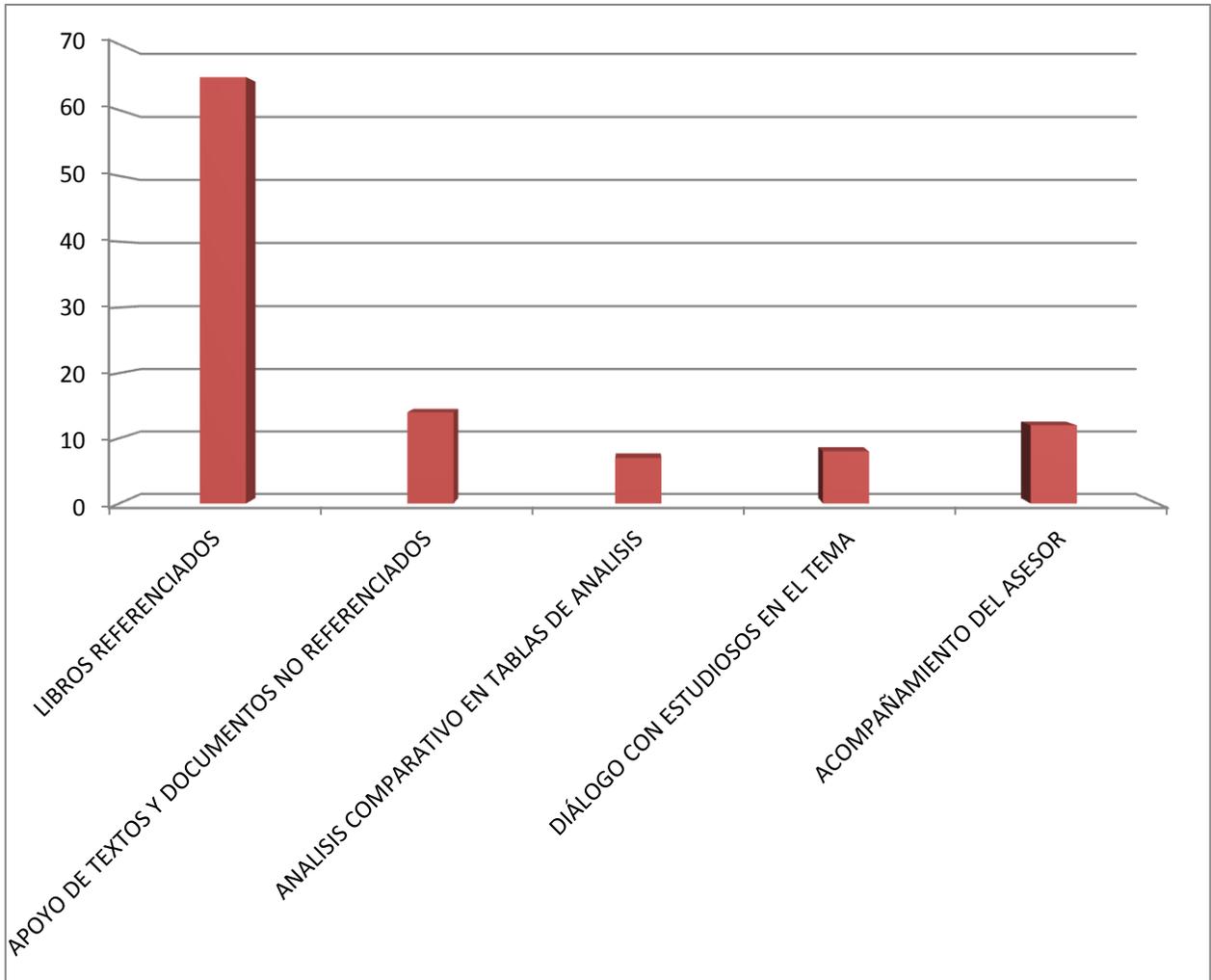
Aunque la emancipación social, puede comprenderse como una manera de resistir a las pocas alternativas de participación que ofrece la política, dado que los mecanismos de control y regulación son hoy en día, dispositivos de vigilancia y ordenamiento. Esta propuesta busca promover principios de organización centrados en la inclusión y el bienestar social, que sea consecuente con la responsabilidad política y con la evolución emprendida sobre el contexto social.

La propuesta de emancipación social, señala una mirada crítica sobre el contexto político del país y lleva a considerar el fortalecimiento de los movimientos sociales, colectivos que han desarrollado estrategias y métodos novedosos con las cuales luchar contra las políticas de dominación y biopolíticas que se llevan a cabo en los ciudadanos. Esto nos demuestra, que cuando hablamos de biopolítica, existe una contraparte fundamentada en la solidaridad, la autonomía, la autoorganización, la horizontalidad, el respeto a la diversidad, la discusión colectiva y la articulación de todos

los sectores de la sociedad para convertirse en principios sobre los cuales se construye la base firme del actuar biopolítico desde la resistencia.⁴² En otras palabras, la emancipación social es una forma de resistirse a los tentáculos agobiantes del poder, a la estructura burocrática y capitalista que quieren sacar provecho en el sistema político. Es hora que los ciudadanos enfrenten estos titanes desde la vida de sujetos de derechos, libres capaces de desarrollar procesos autónomos y promoverse como persona, como ciudadano que hace parte del sistema político. Por eso compartimos lo mencionado por José Vasconcelos: “Solo durante el fugaz instante de nuestra participación con lo absoluto, podemos transformar el sentido de nuestro espacio y empeñarnos a una revolución, aun cuando estas sean (imposibles)” (1992, p.87)

En otros términos, la investigación puede evaluarse muy positivamente dado que cuenta con todo un marco referencial que apoya la discusión que se quiso abordar; además, se valió de otros mecanismos para facilitar y optimizar la investigación. Para dar cuenta de esto, analicemos la siguiente tabla:

⁴² Para analizar a profundidad, necesario remitirse a los estudios de la investigadora Gina Paola Herrera Ávila sobre biopolítica afirmativa de los movimientos sociales.



Análisis propio; soporte de la investigación.

Los libros referenciados que sirvieron de apoyo conceptual fueron un total de 65, además se utilizó textos y documentos no referenciados, un total de 14. Las tablas de comparación que sirvieron para el análisis, fue un total de 8. Los estudiosos que aportaron a la reflexión fueron 8 discriminados entre: Doctores en políticas públicas, Magisters en política, funcionarios públicos. Por último, hay que mencionar la consagración del asesor que durante 12 meses, dio sus observaciones y apporto activamente al desarrollo de éste trabajo.

REFERENCIAS

- Anderson, J, (1990). *Public policymaking*. Boston: Houghton Mifflin
- Amparán, Aquiles, (2006). *El “análisis de los marcos” en la sociología de los movimientos sociales*. México: Porrúa, 67 p.
- Badie, Bertrand & Birnbaum, Pierre. (1982) París : *Sociologie de l'état, Hachete*, (Sociología del Estado).
- Bauman, Z, (2007). *Tiempos líquidos*, Barcelona: Tusquets.
- Bardadach, Eugene, (2008) *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Bordieu, Pierre, (1993) “*Espirits d’Etats. Genèse et structure du champ bureaucratique*”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96/97, pp. 49-62. (Espiritus de Estados. Génesis y estructura del campo burocrático) Paris.
- Bobbio, Norberto, (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto, (2006). *Estado gobierno y sociedad*. México: Fondo de cultura económica.
- Bourdieu, Pierre, (1986) “*la force du droit: éléments pour une sociologie du champ juridique*” En: *actes de Recherche en sciences sociales*.
- Boladeras, Margarita, (2001) *La opinión pública en Habermas*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

- Bradford, Colin I. Jr, (1994) *Redéfinir l'Etat en Amérique latine*, (Redefinir el Estado en América Latina) París : OCDE
- Castañeda, Wilson, (2009). *Políticas públicas en sistemas críticos*. Colombia: Universidad Nacional.
- Castells, Manuel, (1986). *La ciudad y las masas, sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza.
- Cerón, William, (2010) *La filosofía política en Michael Foucault una obra para repensar la política*. Medellín: UNAULA.
- Cobb, Robert, (1983) *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema.
- Corte Constitucional. (1994) Sentencia C-180. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4176>
- Corte Constitucional. (1992) Sentencia T- 406. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>
- CUERVO, J. (2010). *"Boletín de política pública hoy"* Departamento Nacional de Planeación N. 3
- Dagnino, Evelina, (2010) *Cultura, ciudadanía y democracia: los discursos y prácticas cambiantes de la izquierda latinoamericana*. México: Política cultura & Cultura política.
- Deleuze, Guilles, (2007). *Ensayos sobre biopolítica*, España: Paidós.
- Downs, (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, and Nueva York. (Una Teoría económica de democracia)
- Eslava, Adolfo. (2008). *Políticas públicas y control social. Una aproximación neo institucional*. Colombia: Eafit.

- Elmore, Richar, (1982) *“Backward Mapping: Implementation research and Policy decision”* en WILLIAMS W. Y al. (eds), *Studying Implementation: Methodological and administration Issues*, Catham House, Catham, New Jersey. (Trazando el mapa hacia atrás: Investigación de aplicación y decisiones políticas”
- Foucault, M, (2008) *Nacimiento de la biopolítica, curso en el Collège de France: 1978-1979*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M, (2006) *Seguridad Territorio y Población, curso en el Collège de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M, (1999) *Ética, Estética y Hermenéutica, Voll III*. Barcelona: Paidós.
- Guba, E. y Lincoln, (1989) *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications.
- Habermas, Jurgen, (1973) *La technique et la science comme idèologie*. París : Gallimard. (La técnica y la ciencia como ideología)
- Habermas, J, (1987) *Teoría de la acción comunicativa*. París: Fayard.
- Habermas, Jurgen, (1978) *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*. París : Payot. (Razón y legitimidad. Problemas de legitimación dentro del capitalismo avanzado)
- Habermas, Jürgen, (1995) *Conocimiento e interés*. España: Material de filosofía.
- Habermas, Jürgen, (1989) *El discurso filosófico de la modernidad*. Argentina: Taurus.
- Hargrove E, (1975) *The Missing Link: the Study of the Implementation of Social Policy*. The Urban Institute. Washington. (El eslabón perdido: El Estudio de la Implementación de la política social)

- Hecló, Hugh, Wildavsky Aaron, (1974) *Stratégie du développement économique*. París : Les Editions Ouvrières. (Estrategia de desarrollo económico)
- Herrera, Ávila, Gina, (2010) *Biopolítica afirmativa de los movimientos sociales: el caso de los movimientos sin tierras y piqueteros*. Cuadernos de ciencias jurídicas y política internacional Vol. 2 número 1 Enero – Junio. 156 – 165 p.
- Hirschmann, Albert O, (1975) *Policy making and Policy analysis in Latin America – A return Journey*. En *Policy Science*, N° 6, pp. 385-402 (Elaboración de política y análisis en América Latina)
- Hirschman, Albert, (1984) *La política y el análisis de la política en América Latina. Un viaje de regreso*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, Thomas, (1983) *Leviatán o la materia, forma y poder de una república Eclesiástica y civil*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, Giandomenico, (2007) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Medellín, Pedro, (1998) *El retorno a la política*. Bogotá: TM editores.
- Medellín, P, (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en el país de frágil institucionalidad*. Chile: Cepal.
- Mejía, Carlos, (2006) *Análisis de la agenda de políticas públicas en el concejo de Medellín*. Medellín: Escuela de gobierno y políticas públicas de Antioquia.
- Mejía, Juliana, (2012) *Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

- Meny, Yves & Thoening, Jean-Claude, (1992) *Las políticas públicas* (trad.), Barcelona: Ariel.
- Muller, Pierre, (2006) *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad de Externado de Colombia.
- Oszlak, Oscar, (2009) *Implementación participativa de las políticas públicas: aporte a la construcción de un marco analítico*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación,
- Pécault, Daniel, (2008) *Las Farc ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Norma.
- Peretti, Cristina, (1998) *Diccionario de Hermenéutica*. Bilbao: universidad de Deusto.
- (Roth, André- Noël, 2009) *La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social"*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 45. (Oct. 2009). Caracas.
- (Roth, André-Noël, 2002) *Políticas públicas. Implementación, formulación y evaluación*. Colombia: Aurora.
- REVOLUCION EDUCATIVA 2002 - 2011. ACCIONES Y LECCIONES. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. COLOMBIA 2011. Recuperado de (http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-241342_memorias_RE.pdf)
- Sabatier, P, (1988) "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". In Policy Science, N. 21, p. 129- 168.
- Santos, Boaventura, (1998) *De la mano de Alicia, lo social y lo político en la posmodernidad*. Bogotá: Uniandes.
- Santos, Boaventura, (2007) *Reinventando la emancipación social*. México: CLACSO.

- Santos, Boaventura, (2008) *Sociología jurídica crítica*. México. CLACSO.
- Sohr, Raúl, (2003) *Las guerras que nos esperan: Estados Unidos ataca*. Chile: Zeta.
- Stiglitz, Joseph E, (2002) *El malestar en la globalización*. Bogotá: Taurus.
- Valles, Josep, (2000) *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vélez, Ramiro, (2010) *Políticas públicas y gobierno público en Medellín*. Medellín: UNAULA.
- Velásquez, Raúl, (2009) *Hacia una nueva definición del concepto de política pública*. Bogotá: revista; Desafíos.
- Villanueva, Aguilar, (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa
- Villanueva, Aguilar & Luis F, (1994). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa
- Villanueva, Aguilar, (1999) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zapata, Diana, (2007) *El poder democrático*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Zornoza, Juan, Arroyave, Santiago, rodriguez, Norman, (2009) *Políticas públicas en sistemas críticos*. Colombia: Universidad Nacional.