



Revista Científica General José María
Córdova

ISSN: 1900-6586

revistacientifica@esmic.edu.co

Escuela Militar de Cadetes "General José
María Córdova"
Colombia

Otalora-Buitrago, Adriana

Diálogo entre comunidad e instituciones: requisito fundamental para el ejercicio
ciudadano y políticas públicas efectivas

Revista Científica General José María Córdova, vol. 13, núm. 16, julio-diciembre, 2015,
pp. 107-119

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"
Bogotá, Colombia

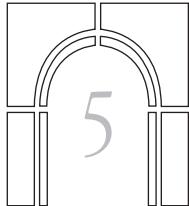
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476247224006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Diálogo entre comunidad e instituciones: requisito fundamental para el ejercicio ciudadano y políticas públicas efectivas*

Recibido: 7 de mayo de 2015 • Aceptado: 2 de julio de 2015

Dialogue between Community and Institutions: a Crucial Requirement to Exercise Citizenship

Dialogue entre la Communauté et les institutions: une exigence fondamentale pour exercer la citoyenneté

Diálogo entre a comunidade e as instituições: um requisito fundamental para o exercício da cidadania

Adriana Otálora-Buitrago^a

* Artículo de investigación, Proyecto “Formación Política, Ética y Ciudadana para la construcción de Paz en la Universidad de La Salle”, financiada por la Vicerrectoría de Investigación y Transferencia de la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.

^a PhD en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia; magíster en Educación y Desarrollo Humano del CINDE-Universidad de Manizales; economista y politóloga de la Universidad del Rosario; docente de tiempo completo de la Universidad de La Salle, Bogotá D.C. Correo electrónico: aotalora@unisalle.edu.co

Resumen. Se desarrolla un análisis de la manera en que las políticas públicas pueden tanto conducir a una mayor legitimidad de las instituciones como servir de vehículo para la formación ciudadana; asume como premisa que la promoción de ciudadanos activos y críticos es un resultado de las políticas públicas incluyentes, emanadas de instituciones dinámicas por su interacción con los ciudadanos en el marco del establecimiento de relaciones horizontales de poder.

Palabras clave: comunidad, democracia, formación ciudadana, instituciones, políticas públicas.

Abstract. This article presents an analysis of how the public policy can lead to greater legitimacy of institutions and serve as a vehicle for citizenship education; it assumes as a premise that the promotion of active and critical citizens is a result of inclusive public policies emanating from dynamic institutions for their interaction with citizens under the establishment of horizontal power relations.

Keywords: citizenship education, community, democracy, institutions, public policy.

Résumé. Ce article traite d'une analyse de la manière dont la politique publique peut non seulement conduire à une meilleure légitimité des institutions, mais aussi à servir de véhicule pour la formation citoyenne; il a été présumée que la promotion des citoyens actifs et critiques est le résultat de politiques publiques inclusives émises par des institutions dynamiques, en ce qui concerne son articulation avec les citoyens dans le cadre de l'établissement des relations horizontales de pouvoir.

Mots-clés: communauté, démocratie, formation citoyenne, institutions, politique publique.

Resumo. Desenvolve-se uma análise sobre a forma como as políticas públicas podem não só levar a uma maior legitimidade das instituições mas também servir como veículo de formação cidadã; pressupõe-se que a promoção de cidadãos ativos e críticos é resultado de políticas públicas inclusivas, surgidas de instituições dinâmicas, à interacção dos cidadãos no âmbito das relações horizontais de poder.

Palavras-chave: comunidade, democracia, formação cidadã, instituições, política pública.

Introducción

La interacción de las instituciones con las comunidades propicia una mayor efectividad de las políticas públicas en la medida en que se establezca un canal de diálogo directo con los beneficiarios de las mismas, beneficiarios que no solo son los inmediatos afectados con la problemática que se pretende atacar, sino que por encontrarse inmersos en la misma, son los llamados a dar cuenta de su verdadera dimensión y de sus características fundantes, para contextualizarlas con las situaciones externas, que bien pueden conducir a generar una mayor complejidad en su tratamiento, o bien pueden ofrecer soluciones profundas a causas estructurales de los problemas socialmente relevantes.

La defensa de esta concepción se inicia con una argumentación sobre el sentido de la política y por ende de las políticas públicas, continúa con una postura basada en el liberalismo político con un análisis de lo que implica un proceso de aproximación a las comunidades desde las instituciones en términos de construcción de ciudadanía y de fortalecimiento de la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones. Se termina con una reflexión en torno a la formación ciudadana y la orientación que debería tener esta en aras del fortalecimiento de la democracia y de la construcción de una paz sostenible.

Por tal razón se considera la generación de espacios para el diálogo en lo público como la base para el fortalecimiento de la razón pública, entendida como el espacio abstracto en el cual se alcanzan los acuerdos sociales en el “deber ser”¹, y por supuesto, para vivificar las instituciones tanto formales como informales.

El sentido de la política y de las políticas públicas

Las concepciones contemporáneas de la ciudadanía giran en torno al ejercicio ciudadano, más allá del reconocimiento de derechos que ante la debilidad de un Estado Social de Derecho resultan en la mera formulación jurídica, sin que esta logre permear la sociedad de una manera efectiva.

De igual manera, estas tendencias propendan al establecimiento de nuevas formas de relación entre los ciudadanos y el Estado, así como a brindar una mayor valoración a lo local como un escenario alternativo de ejercicio ciudadano. En tal sentido Maldonado (2012) analiza la forma en la que los movimientos sociales latinoamericanos han propiciado y demandan nuevas estrategias de comunicación con el Estado, en las que se incluyen mecanismos tecnológicos y culturales alternativos facilitando una mayor cercanía entre el Estado y la ciudadanía.

Por su parte Wanderley (2009) argumenta que el criterio de igualdad derivado de analizar los encuentros entre ciudadanía y burocracia en Bolivia, solo es de carácter jurídico, ya que estos mismos escenarios promueven las diferencias y discriminaciones de facto lideradas por una situación privilegiada de la burocracia sobre los ciudadanos. A su vez Rocchi y Venticinque (2010) y Gattoni (2010) cuestionan la representación y legitimidad en los espacios democráticos participativos en el ejercicio ciudadano de los gobiernos locales en Argentina; a la vez que Riachi (2008) hace énfasis en la participación de ciudadanos locales en la misma Argentina como elemento dinamizador de la identidad y pertenencia políticas.

En el contexto de la democracia, la política ha de orientarse a la gente, a satisfacer sus necesidades, a brindar las condiciones apropiadas para que los ciudadanos puedan agenciar su propio desarrollo. Ya para la década de 1990 Warat (1993) señalaba cómo los ciudadanos tienden a alejarse cada vez más de las instituciones del Estado, propendiéndolo por la inclusión de las subjectividades políticas en el fortalecimiento de las relaciones entre unos y otros.

De manera concomitante, el sentido de las políticas públicas, como instrumento articulador de acciones públicas, es la generación de respuestas alineadas y consistentes para que desde el Estado, como institucionalidad, se atienda a las demandas de la sociedad que organizadamente expresa sus preferencias y aspiraciones; característica que no siempre está presente en el tránsito de definición del problema, establecimiento de la agenda y formulación de la política pública (Parsons, 2007, 117).

Así, la política se orienta a la búsqueda del interés general, entendido este como el *bienestar general*, es decir, se orienta hacia aquellos elementos que permiten alcanzar un mayor nivel de fe-

¹ La razón pública sería el fundamento de la idea de lo que es justo en una sociedad, de cómo debería funcionar esta, de qué es moralmente aceptable y qué no. Una forma de materialización de la razón pública es la Constitución Política, en la cual se consignan los principios básicos para el funcionamiento de determinada sociedad.

licidad en la sociedad. Distintas críticas pueden hacerse a este respecto, en primer lugar, el hablar de un nivel general de felicidad implica por definición la existencia de desigualdades al interior de la sociedad, las cuales se ocultan tras el promedio de “nivel general”. Es cierto y sin embargo es un riesgo que debe correrse, toda vez que la política no debería bajo ninguna circunstancia orientarse a la satisfacción de intereses particulares. Así, al aludir al interés general, hacemos referencia a aquellos elementos que se han exhibido, discutido y concertado en el ámbito de lo público, frente a los cuales se han establecido unos acuerdos mínimos.

Un segundo riesgo surge de este análisis, toda vez que los temas o problemáticas “invisibles”, aquellos que no se han hecho presentes en el ámbito de lo público podrían pasar desapercibidos, ignorados y hasta cierto punto avalados por la sociedad misma. Tal es el caso de la violencia intra-familiar, problemática que por su naturaleza tiende a permanecer en el ámbito de lo privado, y sin embargo, genera una serie de consecuencias de alcance público que pasan por el abuso infantil a la pérdida de años de vida saludable para quienes se encuentran involucrados en tales fenómenos.

De tal manera, lo privado no debe traspasar los límites de lo humano, en este caso de los derechos humanos, ni debe excluirse del debate público en la medida en que involucra a actores públicos, como son los ciudadanos y ciudadanas; peor aún, al involucrar a seres vulnerables como son los niños y las niñas se requiere de una mayor reflexión desde la razón pública frente a la problemática, involucrando a cada uno de los ciudadanos en términos de su compromiso con la humanidad.

Ahora bien, en términos de la humanidad y lo que “nos hace humanos”, surge una tercera consideración en torno al bienestar general. Podría pensarse acaso que ¿solo somos humanos en la medida en que logramos la garantía mínima de nuestros derechos humanos? En caso contrario ¿qué tipo de alternativa puede darse a quienes no alcanzan tal garantía? Es en tal punto en el que las políticas públicas aportan al debate moral público elementos para traspasar la discusión entre lo que se considera bueno o malo, deseable o reprochable en una sociedad, para entablar discusiones en torno a los requisitos para el desarrollo humano, económico o social.

En tal sentido, si a lo que propendemos es al bienestar general, deberíamos considerar que el mismo no se funda de manera exclusiva en elementos materiales, sino que por el contrario responde a las expectativas propias de cada comunidad, moldeadas por su historia y por sus representaciones sociales, avaladas por su propia versión de lo que la discusión en lo público significa.

Así, la labor de las políticas públicas consistiría también en aportar los elementos técnicos que permiten una comprensión holística de las problemáticas sociales, vinculando las visiones científica, económica, política, social y cultural de lo que se pretende intervenir; en efecto, un buen diagnóstico es la base para la formulación de una política pública efectiva, toda vez que es a partir de la comprensión de la realidad social que estas pueden ser pertinentes (Parsons, 2009, 124).

En un modelo de diseño de las políticas públicas *top-down*, tal sería el objetivo. De hecho, las políticas deben establecerse con un fundamento sólido en cuanto a lo deseable que podrían considerarse las acciones planteadas por la política, en tal sentido, tanto diseñadores como ejecutores de políticas públicas demandan un conocimiento técnico específico, el cual permita un aporte significativo a la problemática que se pretende atacar (Parsons 2009, 273). A manera de ejemplo, el uso de los últimos avances científicos en materia de sismo resistencia deben incluirse en las políticas de prevención de desastres sin importar la ubicación geográfica o la filiación ideológica de

quienes las ejecutan, no tendría ningún sentido mantener los parámetros de hace 30 años cuando la ciencia ha avanzado en la comprensión de los efectos de los terremotos. Las políticas públicas *top-down* tienen esa función, el mantener actualizado el conocimiento técnico y científico y el utilizarlo de la mejor manera posible en la solución de una problemática social concreta.

Por otra parte, las políticas *Bottom-up* tienen gran riqueza en la comprensión específica de los fenómenos sociales. Es aquí en donde se suma el factor subjetivo al análisis, toda vez que nadie puede saber cuánto dolor o molestia produce determinado fenómeno que quien lo vive en su propio cuerpo. Así, el involucrar a la comunidad en la comprensión de las problemáticas y en la priorización de las acciones que técnicamente se consideran convenientes, es una alternativa que no solo propicia un mayor acercamiento entre las instituciones del Estado y la comunidad, sino que genera una mayor confianza e identificación de tipo personal en las acciones que se están adelantando desde el Estado. Es una manera de permitir que la voz de las comunidades tenga eco en lo público (Parsons, 2009, 450).

Como se observa en la figura 1, existe una mayor proximidad entre las instituciones y la comunidad en la medida en que se evoluciona de las políticas *top-down* a las políticas *bottom-up*, aun así, el objetivo que se pretende alcanzar en esta reflexión conduce a la retroalimentación permanente o iteración, como una tercera alternativa, en donde la insistencia y la persistencia del contacto entre los actores comprometidos en la solución es clave.²

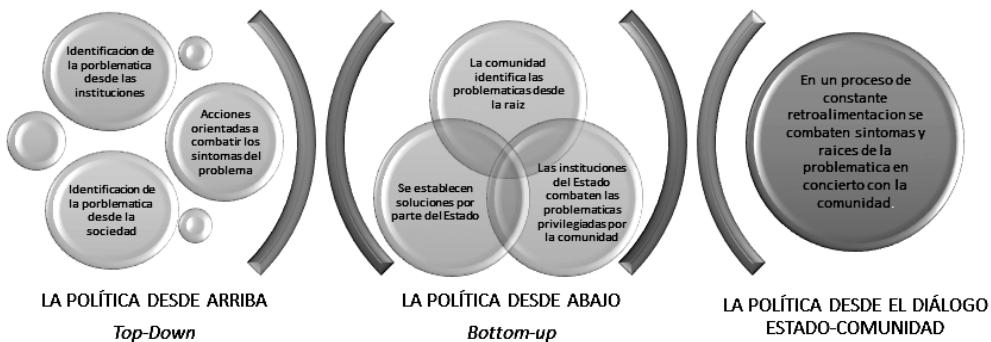


Figura 1. Alternativas en la relación instituciones-comunidad en las políticas públicas

Fuente: elaboración propia.

Tal alternativa hace referencia al diálogo entre las instituciones del Estado y la comunidad, se refiere a una relación de reciprocidad y corresponsabilidad en la cual son considerados fundamentales, tanto los actores sociales como los actores estatales, siendo ambos adeptos al ámbito de lo público y estableciendo una relación de horizontalidad en la que se supera lo “vertical” de las dos anteriores.³

² Las mayores interacciones se presentan en la implementación, no precisamente porque precise el contenido de la política sino por el necesario contacto entre quien opera la política con la sociedad. Al respecto ver Pressman y Wildavsky (1998) y Aguilar (2007).

³ No es simplemente una cuestión de proceder, es un reconocimiento de bases fundantes del Estado y del rescate de la persona como poseedor legítimo de dignidad (Ortega, 2008).

Existen distintas alternativas de espacios innovadores para la interacción entre las instituciones estatales y los ciudadanos, tales como las que proponen Mazo Monsalve (2011), en cuanto al uso de las TIC en un espacio comunitario en la ciudad de Medellín, obteniendo resultados similares a los de Bach, Shaffer & Wolfson (2013), quienes articulan el acceso al acceso a las tecnologías de la información en Filadelfia, en Estados Unidos con la generación de prácticas sociales y culturales críticas que propendan a la participación de los involucrados en los asuntos públicos y en una relación más próxima con las instituciones oficiales.

Se requiere por tanto de un cambio de paradigma en la concepción que se tiene desde el Estado de los ciudadanos al considerarlos como clientes o beneficiarios de servicios públicos, para promover una visión participativa y enriquecedora de los ciudadanos frente a su comprensión de los asuntos públicos.

La efectividad de las políticas públicas: el mutuo reconocimiento Estado-comunidad

Tal cambio de paradigma, de lo vertical a lo horizontal, propende a una relación de reconocimiento en igual dignidad entre quienes como representantes del Estado se encargan de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y de quienes como ciudadanos son los beneficiarios de las mismas. En tal sentido, ambos son individuos con igualdad de derechos y de deberes desempeñando roles distintos en la solución a determinado problema.

Nótese que tal relación de igualdad no conduce a la mezcla o a la confusión en los roles que cada quien debe desempeñar, es decir, ni la comunidad se auto promulgará como un ente experto en el análisis de determinada problemática, ni los representantes del Estado se postularán como receptores pasivos de una política planteada por un ente externo.

En tal sentido, lo que se esperaría es el reconocimiento del otro en su debida dimensión. De los representantes del Estado en cuanto a su conocimiento de las herramientas legales y de la institucionalidad debida para la consecución de los fines de la política, y de la comunidad en cuanto a su conocimiento cercano a la problemática social.

De igual manera, el reconocimiento del otro en este sentido, propende a una mayor proximidad entre Estado y comunidad, así como a la ruptura con la cultura política de sumisión que tradicionalmente ha mediado las relaciones Estado-comunidad, limitando sus potencialidades.⁴

Así, el reconocer a los representantes del Estado (llámense políticos o burócratas) como miembros de la comunidad, conlleva a una participación más activa y propositiva por aquellos, al tiempo que a una actitud de mayor responsabilidad y de deber moral de los funcionarios públicos,

⁴ Valga decir que el papel del Estado es central en la posibilidad que tiene la sociedad de formar capacidades que permitan el desarrollo de sus integrantes, máxime en los bienes públicos donde solo su presencia garantiza eficacia (Sen, 2000, 161).

quienes como privilegiados en el ejercicio de una función pública deben responder de manera adecuada a sus conciudadanos (figura 2).⁵



Figura 2. Círculo virtuoso en la relación Estado-Comunidad

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la mayor proximidad de la comunidad con las instituciones estatales reporta mayor conocimiento de las lógicas institucionales que marcan la acción del Estado, lo que a su vez implica una notable comprensión de la capacidad y prácticas del Estado; así las cosas, el ciudadano que participa de los diálogos Estado-comunidad es también un ciudadano cualificado, capaz de discernir y penetrar la acción del Estado en términos de su objetivo de bienestar general, y por tanto es un ciudadano que tiende a legitimar en una mayor medida al Estado con el que se encuentra interactuando.

Por esta vía, la legitimidad entendida como el reconocimiento que le confieren los ciudadanos a las instituciones estatales y a sus representantes en el manejo y dominio del poder, se ve reforzada toda vez que la mayor comprensión de las acciones estatales permite tanto el seguimiento y el control por parte de los ciudadanos, como la articulación de las iniciativas comunitarias en el momento adecuado de la política (entiéndase por esto el diseño, la formulación, la implementación o la evaluación de la política).

A su vez, una mayor legitimidad de las acciones estatales conlleva una mayor gobernabilidad, entendida como la capacidad de gobierno, es decir, la posibilidad de llevar a feliz término las acciones estatales, para lo cual el concierto de la comunidad resulta preponderante.

Una mayor legitimidad y gobernabilidad no solo inciden en una ejecución más eficiente de las políticas públicas, sino en una mejor aproximación de las mismas a la realidad social y por ende, en una focalización más acertada de los recursos estatales escasos.

Como todo círculo virtuoso, es de esperarse que tal lógica conduzca a un reforzamiento de tales tendencias, en este caso, a un fortalecimiento aún mayor de la legitimidad y la gobernabi-

⁵ No debemos perder de vista que la convivencia comporta el que los servidores público comprendan que su rol cambia rápidamente de detentadores de una función a demandantes de un servicio, o un bien público, incluso en forma simultánea y en esta medida su actitud frente a los conciudadanos ha de estar matizada por razones de humanidad; por demás no se restringe la convivencia a las normas y acuerdos entre los ciudadanos dado que los mismos funcionarios son ciudadanos en espacios distintos a los que su labor les permite, o incluso en los deberes y derechos en su misma prestación, así que es necesario ampliar las tesis de Mokcus y Corzo (2003), en dirección a que las mismas no son solo aplicables a los integrantes de las comunidades sino también a los mismos servidores públicos y tal vez con una repercusión más profunda por su papel en la estructuración de la relación sociedad-Estado.

lidad de los actores estatales, fruto de los resultados más certeros de las políticas y a su vez a una mayor proximidad de las comunidades que aprecian tal tendencia positiva frente a las autoridades estatales, en el diseño de políticas incluso más eficientes.

En tal sentido, las acciones públicas tienden a legitimarse con base en tres actores fundamentales: el Estado, como figura abstracta que detenta el poder y que se materializa en las instituciones que tienen contacto con la comunidad; en las burocracias, encargadas de la ejecución de las políticas y de servir como puente entre las expectativas comunitarias y las posibilidades de acción estatal; y la comunidad como beneficiario y contribuyente en las políticas en términos de su pertinencia con la realidad social. En la figura 3 se ejemplifica el proceso de diálogo Estado-comunidad en la política pública.



Figura 3. Proceso de escalonamiento en la relación Estado-Comunidad en torno a las políticas públicas
Fuente: elaboración propia.

Sentando las bases de la convivencia: el consenso entrecruzado

Además de una política pública más eficiente, existe otra ventaja de esta lógica en la relación Estado-comunidad, en términos políticos. Al menos desde la perspectiva del liberalismo político (Rawls 2002), la búsqueda de consenso sería un objetivo necesario para la convivencia. Así, la generación de espacios dialógicos en los cuales se conjuguen los conocimientos expertos de los encargados de las políticas con el contacto directo con la realidad y sus problemáticas, propio de la comunidad, permiten iniciar un proceso de fortalecimiento institucional, el cual, como se puede apreciar en la figura 4, parte de la implementación de políticas públicas pertinentes.

Ahora bien, debe señalarse que desde esta lógica, si bien se han controlado los riesgos de ignorar las situaciones de quienes pueden resultar perjudicados en la maximización del “bienestar general”, no se garantiza la visibilización de aquellas problemáticas que aún puedan resultar tabú en las discusiones públicas. Así, es de señalar que las instituciones deben propender a la generación de espacios para el diálogo en lo público, en los cuales los ciudadanos puedan pasar de asumirse como receptores pasivos de la política a ciudadanos activos y críticos, dispuestos a profundizar el diálogo en el marco de las instituciones.

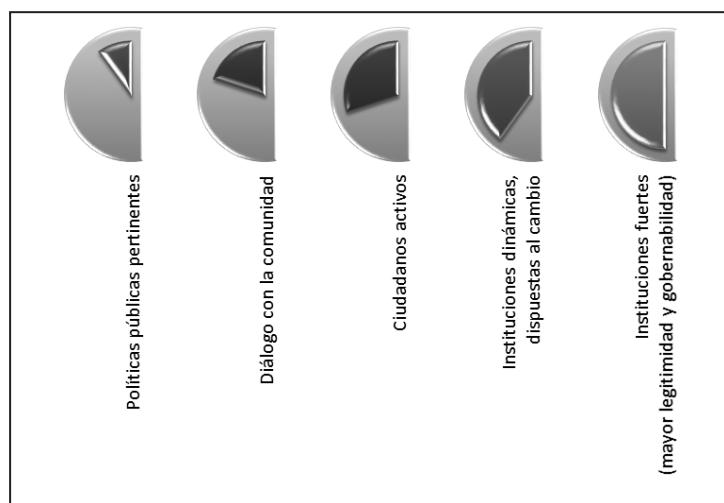


Figura 4. Proceso de fortalecimiento de la institucionalidad a partir de la relación Estado-Comunidad
Fuente: elaboración propia.

En este sentido, los diversos puntos de consenso se establecerán tanto en torno a las discusiones lideradas por los representantes del Estado, como en torno a los factores externos que incidiendo en la problemática a tratar pueden significar obstáculos no mesurables en la implementación de la política. A su vez, la comunidad, como informante de primera mano de los efectos de la política deberá cumplir con su papel de seguimiento y control social, a la vez que contribuirá con la identificación de nuevos aspectos que se hubieran escapado de la planeación inicial.

Aun así, no se encuentran aquí más que algunos de los puntos requeridos para el consenso, la existencia de puntos de disenso también resulta fundamental en el establecimiento de los acuerdos, y será a su vez el motor para mantener el dinamismo en las relaciones Estado-comunidad. En términos rawlsianos, estamos haciendo referencia al consenso entrecruzado, en torno a cual se posibilita el establecimiento de máximas generalizables y mínimos particulares los cuales sirvan como derrotero de la acción humana (figura 5).

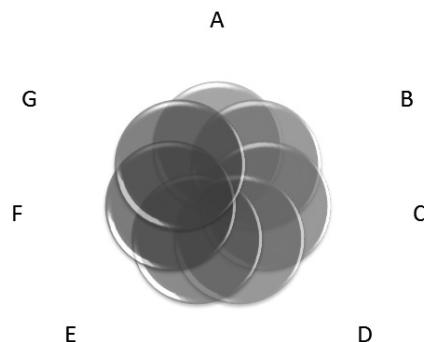


Figura 5. El consenso entrecruzado
Fuente: elaboración propia.

En tal sentido, solo los puntos de consenso o de cruce entre los intereses de distintas comunidades y actores deberían ser objeto de la intervención por parte de las políticas públicas, toda vez que son estos los que corresponden a los problemas socialmente relevantes, aquellos respecto a los cuales existe consenso, así sea en cuanto a que constituyen una problemática de preocupación general.

Es de señalar que tal lógica demanda no solo de la existencia de ciudadanos activos, sino también de instituciones dinámicas, dispuestas al cambio no solo de sus políticas, sino al cambio de la orientación de las mismas, no directamente en función de los intereses de la comunidad, sino dispuestas al cambio a partir de los síntomas de éxito o de fracaso fácilmente perceptibles por los miembros de la comunidad.

Por otra parte, esos factores externos, esos aspectos no mesurables, esos limitantes a la ejecución de la política, son también síntomas de otras problemáticas sociales las que no se han atendido de manera efectiva aún por parte de las políticas públicas, de manera tal que son esos los aspectos emergentes en el diálogo en lo público, los nuevos elementos para la formulación y reformulación de las políticas públicas.

Este último aspecto, es el que permite garantizar la vigencia de las políticas y de las instituciones, toda vez que a través del diálogo y de la escucha cuidadosa a las problemáticas sociales, se mantiene vigente la pertinencia de las mismas en su relación con la comunidad.

Construcción de ciudadanía en un marco de institucionalidad

En tal sentido, la convivencia es el resultado de los procesos de fortalecimiento de la legitimidad con base en el diálogo con la comunidad, de la misma manera que las comunidades y sus iniciativas de asociación se fortalecen a partir del verdadero ejercicio de su ciudadanía. No es posible ejercer la ciudadanía por fuera de la institucionalidad, en tal caso, estaríamos hablando de resistencias y revoluciones, las que implican la atomización de la ciudadanía; en términos de convivencia y de ejercicio ciudadano por tanto, propendemos a la asociatividad en el marco de la institucionalidad (figura 6).

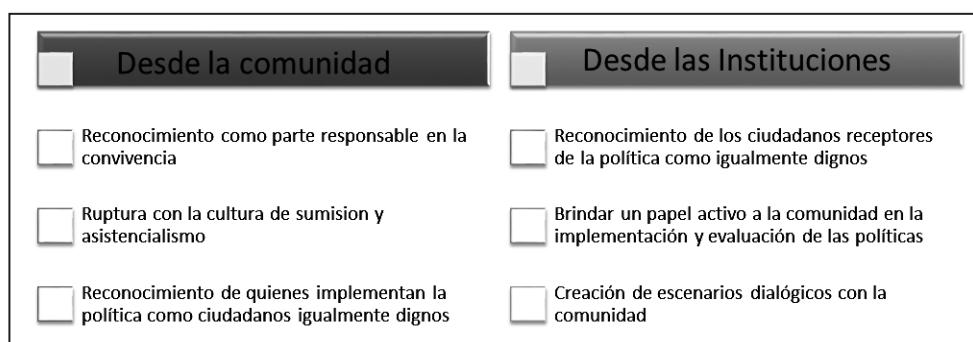


Figura 6. Requisitos para el fortalecimiento institucional y el ejercicio ciudadano

Fuente: elaboración propia.

Es necesario por tanto entender que el fortalecimiento institucional termina tocando también a la comunidad, así, las instituciones del Estado, las instituciones formales, se fortalecen en cuanto a su legitimidad y a su gobernabilidad, al tiempo en que la comunidad, las instituciones informales, se fortalecen en cuanto a su ejercicio ciudadano.

La política pública es por tanto un escenario de formación ciudadana a través del cual es posible modificar las conductas de los ciudadanos en términos de su orientación hacia las instituciones estatales, como en términos de su participación democrática. En tal sentido, la generación de convivencia y de escenarios de paz duradera deberá fundamentarse en la interacción Estado-comunidad, la que tiene como una de sus bases el proceso de diseño e implementación de las políticas.

La formación ciudadana a partir de relaciones de poder horizontales

Los resultados de la investigación “Formación Política, Ética y Ciudadana para la construcción de Paz en la Universidad de La Salle” en la cual se utilizaron cartografías sociales aplicadas a 70 estudiantes de todos los semestres, dan cuenta del establecimiento de relaciones conflictivas o de indiferencia entre los estudiantes y aquellas personas que juegan un rol de autoridad frente a ellos como son los maestros, los directivos de la institución y el gobierno mismo. Así, los jóvenes parecieran no querer entablar una relación con tales individuos, los cuales son concebidos como alguien pasajero en el cumplimiento de un objetivo, como sería la formación universitaria, distinto a un individuo con el cual pudieran promoverse espacios de interacción y construcción de proyectos conjuntos.

Tal experiencia al interior del aula apunta a la ruptura de prácticas de interacción de estos jóvenes con figuras distintas a sus pares, propendiendo al ostracismo social. La construcción de ciudadanía demanda la interacción entre distintos tipos de ciudadanos, así como el ejercicio activo de los ciudadanos frente a las instituciones públicas; sin embargo, tal lógica pareciera presentar fracturas en el momento en que más allá de la creación de espacios de participación no existe un interés real por hacerse parte de, o siquiera conocer la lógica de las instituciones estatales.

En términos de formación ciudadana, lo anterior implica el fortalecimiento de relaciones democráticas al interior de los espacios de interacción de los ciudadanos, llámense estos el aula, asociaciones comunitarias, organizaciones o instituciones sociales. Implica también una respuesta por parte del Estado en el reconocimiento de los ciudadanos, no como súbditos ni clientes sino como miembros igualmente dignos de la comunidad política.

En tal sentido Oliveira (2009) afirma que la escuela puede constituirse como un espacio de educación ciudadana a partir del fortalecimiento de las habilidades de participación en la toma de decisiones de los jóvenes, a partir del análisis de una experiencia educativa en un pequeño caserío del Perú. En el mismo sentido Bianchetti (2011) cuestiona las prácticas educativas en el caso argentino, toda vez que estas no promueven procesos democráticos que capaciten a los jóvenes para el ejercicio de una ciudadanía activa. De tal manera, la formación ciudadana debe distanciarse de la mera inclusión de contenidos teóricos en los currículos para centrarse en las prácticas educati-

vas tendientes a la transformación de las subjetividades políticas de los jóvenes y demás individuos involucrados en el ejercicio educativo o político.

Resulta interesante la propuesta de Sadlier y Morales (2013), quienes analizan la experiencia de una escuela “sin barreras”, es decir con espacios en los que los timbres no marcan el inicio o final de las actividades y en donde algunas espacios como la biblioteca fueron abiertos a la comunidad sin supervisión de los maestros, reconoce cómo la deconstrucción de relaciones de autoridad al interior de la escuela en un contexto que había sido tradicionalmente violento, como es el caso mexicano, favorece el autorreconocimiento de los estudiantes como ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos y deberes capaces de autorregularse.

La ruptura de relaciones y espacios jerárquicos da lugar al mutuo reconocimiento de los ciudadanos en condiciones de igual dignidad, fortalecimiento de relaciones de interacción en las que los roles sociales le asignan a un conciudadano una función, más no una supremacía sobre el otro como manifestación de una mayor detención de poder, lo que bien podría ser entendido como una adjudicación de mayor dignidad.

Así las cosas, parte de las funciones del Estado deberían orientarse al diálogo con la comunidad tanto en la formulación de las políticas públicas como en su implementación y reformulación, no a manera de una consulta sobre temas previamente definidos, sino haciéndolos partícipes de un proceso dinámico en el que los criterios técnicos sean alimentados por las expectativas, necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Conclusiones

El establecimiento de canales efectivos de comunicación y de diálogo permanente entre la comunidad y las instituciones públicas, encargadas de la formulación e implementación de las políticas públicas se constituye en un requisito para el ejercicio y fortalecimiento de la democracia, toda vez que es a través de la interacción y el reconocimiento de los distintos actores sociales como igualmente dignos que se posibilita la construcción de acuerdos mutuamente beneficiosos.

Las demandas de la comunidad no solo dan cuenta de sus aspiraciones y necesidades, sino del conocimiento de primera mano que tienen sobre las problemáticas que se pretende atacar desde las políticas públicas. El poder aprovechar tal conocimiento sin embargo requiere la existencia de una relación de mutualidad entre ciudadanos e instituciones mediada por el reconocimiento y la interacción, así como de una actitud proactiva y propositiva de unos y otros en la construcción de relaciones horizontales de poder.

Siendo así, tanto el accionar público en el establecimiento de un diálogo con la comunidad, como las prácticas de socialización y formación ciudadana deberían estar orientadas a la ruptura de relaciones jerárquicas y a la promoción de relaciones horizontales fundamentadas en la confianza y la promoción de prácticas de autorregulación por parte de funcionarios y beneficiarios de las políticas públicas.

Si bien tal escenario pudiera considerarse como utópico, la promoción de tales prácticas en escenarios concretos y comunidades locales se constituiría tanto en un escenario de formación ciudadana como de construcción de una paz sostenible.

Referencias

1. Aguilar, L. (2007). *La implementación de las políticas*. Méjico D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
2. Bach, A., Shaffer, G. & Wolfson, T. (2013). Digital Human Capital: Developing a Framework for Understanding the Economic Impact of Digital Exclusion in Low-Income Communities. *Journal of Information Policy*, 3, 247-266.
3. Barrera, D., Madariaga, C. y Palacio, J. (2011, diciembre). Análisis de contextos sociales y su incidencia en el desarrollo de competencias ciudadanas en estudiantes de undécimo grado de Santa Marta. *Psicogente*, 14(26), 235-254.
4. Bianchetti, G. (2011, abril). Las contribuciones de la educación a la formación de la “mentalidad democrática”: un sinuoso camino, sobre el que todavía transitan resabios de autoritarismo. *Cuadernos de Educación*, IX(9), 13-32.
5. Bonvillani, A. (2008, noviembre). Construcción de ciudadanía “desde abajo”: Posibilidades y límites en la experiencia de un grupo de jóvenes pobres. *Pensares*, 5, 459-478.
6. Fraiman, R. y Rossal, M. (2011, marzo). Políticas de ciudadanía y relaciones de vecinazgo en un barrio de Montevideo. *Papeles del CEIC*, 69, 1-36.
7. Fung, A. y Olin, E. (2003) *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
8. Gattoni, M. (2010). Dispositivos participativos en el municipio bonaerense de Morón: reflexiones en torno al establecimiento local, la ciudadanía y la legitimidad democrática. *Opera*, 10, 83-102.
9. Jimenez, M., Lleras, J. y Nieto, A. (2010). La paz nace en las aulas: evaluación del programa de reducción de la violencia en Colombia. *Educación y educadores*, 13(3), 347-359.
10. Maldonado, E. (2012). América Latina, ciudadanía comunicativa e subjetividades en transformación. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 120, 68-72.
11. Mardones, R. (2012, enero-junio). Formación ciudadana, clave de la consolidación democrática. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 12(12), 93-109.
12. Mazo, C. (2011, julio-diciembre). Claves para la formación ciudadana en la era digital. *Revista Educación, comunicación, tecnología*, 6(11), 1-14.
13. Muñoz, C. y Torres, B. (2012, mayo). La formación ciudadana en la escuela: Problemas y desafíos. *Revista Electrónica Educare*, 18(2), 233-245.
14. Oliveira, I. (2009). Juventud rural y lucha por la ciudadanía: límites y posibilidades en los procesos de socialización. *Anthropologica*, XXVII(27), 7-27.
15. Ortega, F. (2008). *Veena Das: Sujetos de dolor, agentes de dignidad*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Javeriana Instituto Pensar.
16. Parsons, W. (2009). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y las prácticas del análisis de políticas públicas*. México D.F.: FLACSO.
17. Pressman J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
18. Rawls, J. (2002). *Justicia como equidad*. Madrid: Editorial Tecnos.
19. Riachi, M. (2008, noviembre). Lugares Comunes: Ciudadanía, Comunidad y Pluralismo Jurídico. *Pensares*, 5, 529-542.
20. Rocchi, G. y Venticinque, V. (2010, octubre-diciembre). Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local. *Espacio Abierto*, 19(4), 601-620.
21. Sadlier S. and Morales I. (2013). “Open the doors, paint the walls, and ignore the bells. Refashioning the Post-Movimiento classroom to foment ‘civic space’ ties” En P. Carr and J. Brad, *Educating for Peace in a time of permanent war: are schools part of the solution or the problem?* New York: Routledge research in education.
22. Sen, A. (2004). *Desarrollo y libertad*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta.
23. Wanderley, F. (2009, mayo). Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia. *Iconos*, 34, 67-79.
24. Warat, L. (1993, julio). La ciudadanía sin ciudadanos: tópicos para un ensayo interminable. *Seqüéncia*, 26, 1-17.