



Ratio Juris

ISSN: 1794-6638

editor.ratiojuris@unaula.edu.co

Universidad Autónoma Latinoamericana  
Colombia

Vélez Rivera, Ramiro

FACTORES INSTITUCIONALES, TERRITORIALES, Y PÚBLICOS VINCULANTES DEL  
DERECHO PÚBLICO, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES  
SOCIALES EN MEDELLÍN. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA.

Ratio Juris, vol. 3, núm. 6, enero-junio, 2008, pp. 21-38

Universidad Autónoma Latinoamericana  
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585761344002>

- 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

# FACTORES INSTITUCIONALES, TERRITORIALES, Y PÚBLICOS VINCULANTES DEL DERECHO PÚBLICO, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN MEDELLÍN. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA.

Ramiro Vélez Rivera. Facultad de Derecho  
Director Grupo de Investigación: Derecho Público, Política Pública-Unaula

**RESUMEN :** La institucionalidad municipal de Medellín logró en el período 2001-2007 consolidar los contenidos del derecho público colombiano relacionados con la justificación de burocracias administrativas y técnicas que inciden en la implementación de programas de gobierno en los que son dominantes aspectos de fortalecimiento institucional y aplicación de planes de desarrollo; en este avance de investigación presentamos las categorías de investigación que permiten comprender por qué en Medellín en el período indicado la administración pública y el sistema político municipal están vinculados con modelo de centralización administrativa y una fuerte tendencia a superponer políticas de gobierno sobre políticas públicas y organizaciones sociales; además el grupo de investigación presenta las categorías apropiadas para interpretar las características de organizaciones sociales recientes que en la ciudad indican la transición de lo institucional a lo público destacando que las organizaciones sociales localizadas estratégicamente en las zonas y comunas de la ciudad, producen sus propias reglas de juego social y político que se enfocan al fortalecimiento de condiciones territoriales apropiadas para el surgimiento de políticas públicas locales.

**PALABRAS CLAVE:** Institucionalidad, Política Pública, Medellín, Organización Social, Sistema Político Territorio, Derecho Público.

**SUMMARY:** The municipality of Medellin achieved in the period 2001-2007 to consolidate the contents of the Colombian public right related with the justification of administrative and technical bureaucracies that impact in the implementation of government's programs in those that are dominant aspects of institutional invigoration and application of development plans. In this investigation advance we present the investigation categories that allow to understand why in Medellin, in the suitable period, the public administration and the municipal political system are linked with model of administrative centralization and a strong tendency to superimpose political of government on political public and social organizations.

**KEY WORDS:** Institutionally, Public Policies, Medellin, Social Organization, System Political, Territory, Public Right.

## PRESENTACIÓN

El avance de investigación presentado al Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana, indica los análisis bibliográficos realizados, los postulados planteados y las aplicaciones de categorías relativas a la triada esfera pública, análisis territorial y públicos organizativos identificados; además, el avance indica los desenlaces de la investigación sobre Derecho Público, Política Pública y Organizaciones Sociales en Medellín en el período 2001-2007, desenlaces que presentamos en cuatro partes.

La primera parte está orientada a la contextualización de la ciudad de Medellín como sistema político objeto de interés investigativo en el que identificamos factores institucionales, territoriales y administrativos, para mostrar que Medellín concentra lógicas institucionales y no posee fortalezas en la articulación de organizaciones sociales para el fortalecimiento de la vida pública. La segunda parte del avance de investigación está enfocada a registrar las perspectivas, conceptos y aplicaciones de las políticas públicas, indicando que éstas configuran un frente institucional y público disperso, conceptual y pragmáticamente. La tercera parte del avance está enfocada a presentar el estado actual y las dinámicas de las organizaciones sociales en lo relativo a políticas públicas, capacidad de incidencia en ellas, y mecánicas de organización para la intervención en la ciudad. La cuarta parte indica los criterios para la selección de estrategias de investigación y la caracterización de fuentes de información.

### **MEDELLÍN: INSTITUCIONALIDAD CENTRALIZADA, PODER ADMINISTRATIVO, TERRITORIOS ÚNICOS.**

El grupo de investigación Derecho Público, Política Pública-UNAULA ha desarrollado actividades académicas, analíticas y metodológicas correspondientes a la investigación sobre Derecho Público, Políticas Públicas y Organizaciones Sociales en Medellín en el período 2001-2007, el grupo de investigación

constituyó la ciudad de Medellín como escenario de investigación para desentrañar relaciones, vínculos y efectos que se producen a partir de la incidencia que ejercen las organizaciones sociales en el derecho aplicable a la ciudad y las políticas públicas que materializan fines institucionales y finalidades organizativas de la ciudadanía; en este marco los análisis investigativos han mostrado elementos de interés que sintetizamos para efectos del avance correspondiente a agosto 31-2007; elementos que estructuran cinco aspectos: el primero denominado institucionalidad municipal centralizada que en la perspectiva de la investigación constituye el panorama con menor flexibilidad al establecer relaciones sociales con la ciudadanía, la institucionalidad municipal centralizada indica que Medellín es el sector municipal del gobierno nacional que aplica la estructura administrativa del Estado colombiano en la perspectiva de autoridades gubernamentales dependientes del ejecutivo nacional, de contenidos del derecho administrativo que institucionalizan la actividad de los empleados públicos en materia de política pública y de aplicación de la cultura legislativa, según la cual Medellín actuará administrativa y socialmente en virtud de normas y reglas que superponen la legalidad institucional sobre la legitimación de actores ciudadanos locales.

La institucionalidad municipal centralizada, como categoría de análisis institucional construida por el grupo de investigación, muestra que Medellín es el escenario del Estado colombiano que justifica la estructura republicana y territorial basada en unidad funcional en lo administrativo y descentralización con limitaciones por cuanto el orden municipal constituye la unidad nacional indicada, en consecuencia la institucionalidad municipal centralizada logra aplicar correctamente fines estatales, estructuras administrativas y lógicas burocráticas arraigadas, justificando el correlato de organizaciones sociales de la ciudad incomunicadas del Municipio de Medellín en áreas estratégicas de participación y decisión; adicionalmente, la institucionalidad municipal centralizada, justifica la estructura piramidal del Estado colombiano para la que la ciudadanía representa el panorama en el que se aplicarán las políticas guber-

namentales relativas a la lógica institucional apropiada para el desarrollo institucional del país y del Estado social y democrático de derecho. En síntesis el Municipio de Medellín disfruta de formalidades relacionadas con autonomía administrativa y territorial, simultáneamente registra incomunicación pública con dinámicas políticas y públicas de la ciudadanía.

El segundo aspecto está relacionado con la categoría: Metodologías Formales de Participación. Los análisis obtenidos mediante la aplicación de esta categoría muestran que el Municipio de Medellín y las administraciones correspondientes al período 2001-2007 adaptaron metodologías participativas estructuralmente formales con alto criterio de regulación sobre presupuestos públicos y canales de decisión ciudadana, logrando proyectar un panorama de alta participación ciudadana que no corresponde con sistemas de decisión eficaces y con democracias deliberativas que orgánicamente visibilicen ciudadanías organizadas con poder de decisión en Medellín. Los consejos consultivos de planeación, el control social sobre la gestión pública, la autonomía territorial y participativa de las Juntas de Acción Comunal y de las Juntas Administradoras Locales, los presupuestos participativos, las políticas públicas por acuerdo municipal, la distribución territorial en zonas, corregimientos y comunas, son ejemplos y expresiones de las metodologías formales que la burocracia pública municipal ha implementado para propiciar ambientes formales de participación ciudadana. Los efectos de los instrumentos indicados están relacionados con el espejismo de la participación total en Medellín, en el que observamos que sólo los grupos de ciudadanos con vínculos partidistas evidentes y organizaciones no gubernamentales cercanas a las alcaldías, tienen capacidad de actuación sobre presupuestos públicos y distribución de favores burocráticos procedentes del gobierno municipal, un efecto adicional está relacionado con imposición de limitaciones a los mecanismos de control social y político, logrando que la ciudadanía oriente su capacidad de control hacia áreas irrelevantes de la vida pública de Medellín.

El tercer aspecto está sustentado en la categoría de territorios institucionalizados, en el marco de esta categoría el grupo de investigación ha identificado que el tamaño del lenguaje institucional es exorbitante en lo relativo a zonas, corregimientos y comunas, logrando que en Medellín la ciudadanía se defina como universo institucionalizado, unidad estructural y conjunto compacto que cuenta estadísticamente para asuntos electorales, de estratificación impositiva, y para fines educativos. La categoría territorios institucionalizados, ha permitido identificar el desequilibrio de la unidad territorial de Medellín y la diversidad de micropolíticas y territorializaciones que se registran en la ciudad para mostrar intereses y dinámicas localizados que desbordan política, pública y territorialmente los territorios institucionalizados que se han impuesto históricamente en Medellín. En este panorama encontramos que las estrategias organizativas y la capacidad de incidencia de la organización social son mínimas y críticas, correlativamente la nomenclatura construida por organizaciones sociales que gravitan en las zonas, corregimientos y comunas son ajustadas a la oferta institucional y distantes de sistemas políticos locales en los que sociedades organizadas producen poderes locales eficaces y formas alternativas de seguridad pública.

El cuarto aspecto está sustentado en la categoría planeación y gestión del desarrollo, las alcaldías del período 2001-2007 coincidieron en el montaje y financiación de esquemas de planeación zonal para el desarrollo, los objetivos de esta modalidad de planeación están relacionados con el estímulo de autonomías formales de participación y con el fomento de la intervención ciudadana en las finanzas públicas municipales, en ambos casos observamos que la planeación para el desarrollo y la gestión municipal trazan límites y controles a la ciudadanía que, en las zonas y comunas de la ciudad, presumen participación en el diseño de presupuestos públicos; la planeación zonal en ambas alcaldías logró movilizar algunas porciones de ciudadanos y selectivamente organizaciones no gubernamentales que dominaron lenguajes institucionales de planeación, sin embargo, observamos que la planeación zonal no se con-

cretó en planeación participativa, y no alcanzó gestión pública integral vinculante de profusas dinámicas organizativas ciudadanas, localizadas en la esfera pública de Medellín, en las territorialidades identificadas y en las territorializaciones de poder local que escapan a la institucionalidad centralizada del Municipio.

El quinto aspecto está relacionado con la categoría Cultura Jurídica Municipal, el grupo de investigación ha identificado que las alcaldías municipales correspondientes al período seleccionado de investigación, lograron adaptar los contenidos legislativos a las demandas ciudadanas de bienestar social y participación, para el efecto la institucionalidad municipal de Medellín dispuso recursos y funcionarios para que desarrollaran capacitación ciudadana relacionada estructuralmente con información sobre controles que la ciudadanía ejerciera sobre las alcaldías y sus programas, en efecto, la ciudadanía participó de la cultura jurídica según la cual en Leyes representativas del Estado colombiano existen espacios para que la ciudadanía intervenga formalmente, son casos emblemáticos la Ley 70, la Ley 134, la Ley 142, la Ley 152, la ley 850, éstas reflejan importantes volúmenes de manuales, cartillas, foros en los que se presume que la ciudadanía ha sido capacitada para ejercer controles, sin embargo, la cultura jurídica enfocada a controles ciudadanos no ha logrado la transición de la intencionalidad de la Ley hacia la eficacia de las decisiones ciudadanas. Mediante la categoría cultura jurídica municipal observamos que el Estado colombiano y la institucionalidad municipal, se cubren con tramas jurídicas y aplicativas del derecho administrativo para lograr que la estructura formal de las políticas de gobierno y el funcionalismo burocrático se apliquen en ámbitos urbanos y simultáneamente logran fomentar ficciones participativas de la ciudadanía de Medellín.

## **POLÍTICA PÚBLICA: PERSPECTIVAS CONCEPTUALES Y CATEGORÍAS DE IMPLEMENTACIÓN.**

El grupo de investigación Derecho Público, Política Pública-UNAULA ha definido las políticas públicas como escenario de investigación, objeto de interés

teórico, y estrategia de implementación de propuestas surtidas a partir de los análisis e indagaciones que impliquen las relaciones de política pública y públicos-organizativos, en este marco desarrollamos dos aspectos de interés: el primero relacionado con tesis y autores comprometidos con políticas públicas; el segundo vinculado con factores analíticos y categoriales que permiten contrastar perspectivas conceptuales de política pública.

Las perspectivas conceptuales de la política pública en las que el grupo de investigación ha avanzado, están relacionadas con los planteamientos vinculantes de la relación política pública, derecho público y organización social –primer aspecto–, para mostrar desenlaces conceptuales de esta relación exploramos en estos autores con sus planteamientos.

La Teoría del Juego Social representa el escenario de interés investigativo en perspectiva relacional, considerando que Carlos Matus presenta la sociedad como campo relacional constituyente de juegos incalculables en los que los actores y la diversidad de sus procedencias estimulan contrastes y límites pertinentes para plasmar fines y prácticas de la democracia deliberativa en la perspectiva de poderes en juego que facilitan justicias distributivas, subastas públicas de derechos y contenidos del gobierno público. La teoría del juego social es anagrama del sistema político en la semiología investigativa dispuesta por el grupo de investigación Derecho Público, Política Pública-UNAULA, en este panorama políticas públicas, organizaciones sociales y derecho público aplicado constituyen objetos y actores que movilizan poderes y micropoderes para mostrar las incidencias y eficacias de los sistemas de decisión públicos que legitiman públicos-organizativos y contenidos institucionales relativos a la comunicación y la incomunicación de la organización social, la política pública y el derecho público.

La plataforma teórica dispuesta por Carlos Matus relacionada con juegos sociales, planificación, capacidad de gobierno, técnicas y ciencias de gobierno y dispositivos de política pública, constituye la estrategia metodológica de la investigación en cuanto campo

relacional, escenas en escenarios, complejizaciones en sociedades de comunicación, y sistemas y subsistemas de interés que gravitan en lo institucional y lo público.

Las perspectivas analíticas de Omar Guerrero Orozco enfocadas a demostrar la incidencia del Estado cívico en la política pública como estrategia de implementabilidad, constituye un referente fundante de política para la investigación, considerando que para el autor la política pública surte efectos en la esfera pública y subsidiariamente en la esfera estatal consiguiendo análisis de política articulados a la capacidad de gobierno que ejercen las burocracias públicas en el marco de la administración pública; para Guerrero Orozco la implementabilidad estructura la política pública, esto es, implementabilidad y política orientan programas y decisiones de origen administrativo con efectos en la periferia cívica del Estado. La investigación considera contributivos los planteamientos de Guerrero por cuanto el autor vincula la política pública con la transacción de poderes administrativos y ciudadanos y complementariamente indica que la administración y la gestión públicas permiten catalexia en lo público para garantizar que los contenidos de la política y los efectos de su implementación articulen diversos actores con diversos sectores de lo público.

La teoría del juego social vinculante del sistema político en el planteamiento de Matus; la implementabilidad estructurante de políticas públicas catalexicas en el planteamiento de Omar Guerrero Orozco, planteamientos complementados por Alejo Vargas V., quien defiende planteamientos de política pública relacionados con políticas de gobierno, este teórico relaciona indiscriminadamente política pública con política de gobierno, indicando que la administración pública es vértice de sus intenciones y contenidos y en consecuencia afirma que la sociedad colombiana estará preparada para implementar políticas públicas, una vez que la institucionalidad esté madura por intervención de administraciones públicas estructuralmente planificadoras y por gobiernos políticamente diestros en la formulación de políticas para el control de lo público y la aplicación de presupuestos estatales.

Las políticas públicas en relación con el derecho público y la organización social encuentran en las tesis indicadas fundamentos para constituir un marco de referencia conceptualmente válido, sin embargo el grupo de investigación está enfocado a políticas públicas producto de categorías construidas desde análisis locales que no asumen universalmente los planteamientos expuestos, en este sentido exploramos en las tesis de André Noël Roth Deubel, este autor indica que las políticas públicas responden a diseños estatales de inversión y desarrollo y agrega que la política pública refleja la capacidad de construir problemas y presentar salidas en la perspectiva de sociedades organizadas, de este planteamiento retomamos el postulado según el cual las políticas públicas están relacionadas con formas empresariales ciudadanas que implican la interacción de gobiernos institucionales y ciudadanías organizadas a partir de coyunturas que pueden resolverse según ofertas de políticas procedentes de diversos lugares de la vida estatal y social; para Roth la política pública es la estrategia que dinamiza ofertas y transacciones de gobierno y ciudadanía, insistiendo en que la legalidad es limitada en relación con las exigencias de sociedades organizadas que inciden en los rumbos de el Estado y la esfera pública.

David Arellano Gault, del CIDE en México, ha proporcionado tesis relacionadas con las organizaciones públicas, con la nueva gestión pública, y con dinámicas locales favorables a la política, la tríada indicada estructura políticas públicas renovadoras del papel del ciudadano en el Estado y en el gobierno, en efecto, políticas públicas son estrategias de articulación de gobierno y ciudadanía que en perspectiva de Arellano dimensionan la nueva gestión pública expresada en la intervención de lo público en lo privado y de lo privado en los marcos de política estatal.

El grupo de investigación complementa los recorridos teóricos indicados con las siguientes perspectivas conceptuales –representativas del segundo aspecto– para mostrar que las políticas públicas en su trayectoria vinculan escenarios públicos, institucionales, locales y organizativos de interés para esta investigación.

Como punto introductorio se ha de mencionar que las ciencias de policy es uno de “los fenómenos más impresionantes de desarrollo de una disciplina en el seno del saber social. Para efectos de la administración pública, cuyo campo de conocimiento ha incluido la elaboración de policy, pero en particular el temario de implementación y terminación, su presencia como campo de concurrencia multidisciplinaria ha sido de gran provecho, en contraste con los esfuerzos primigenios a partir de la fórmula del enfoque de la política pública”. Pero nos permitimos recordar las dimensiones de la política:

- La polity: es el sistema, orden, institución, regla (estructura).
- La policies: secuencia de actos, serie de conductas (proceso). Ejemplo decisión de gobierno.
- La policy: política pública, intervención sobre las relaciones sociales (resultado).

### *Concepto de policy*

Las ciencias de policy, han tenido un gran avance y recorrido y no ha permitido que tengan un centro estructurado, por lo que se considera que “su mejor expresión gráfica corresponde a un sistema federal en el que una agenda temática diversificada se intercomunica conservando su autonomía y dinámica de movimiento. Este es el motivo por el cual el significado de policy representa una variedad de posibilidades epistemológicas más que una definición unívoca”. Se pretende comenzar con un significado gramatical, y se apoya en el inglés común para decir que policy significa curso de acción, lineamiento o directriz; incluso puede identificarse con decisión cuando se concibe como un programa de acción. Y agregamos, “Dentro de las ciencias sociales su estudio se ha referido a la investigación aplicada, sobre todo a los problemas sociales y los resultados de los procesos políticos”. Las definiciones de policy pueden agruparse en dos grandes rubros. Curso de acción gubernamental que interpreta el cauce, se destaca la hechura, se pregunta: ¿Cuáles son las pautas o procedimientos por los que fluye la policy? La ac-

ción misma, se refiere al fluido, se destaca su puesta en práctica, se pregunta: ¿Qué hacer en tal o cuál caso de opción de policy?; o ¿Qué problemas plantea adoptarla? Sin enunciar las miles definiciones que puede presentar la policy en contextos diferentes, no obstante enmarcaremos algunos autores que la han precisado.

*Thomas Dye* dice que policy pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer. Quedando incluidas todas “las acciones gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas como las que no realiza, ya se trate de asuntos vitales o meramente triviales”. Pero con ello, se desencadena otro problema y es acerca de la “definición del gobierno para identificar a una actividad como policy, se fundamenta en la diferencia entre acciones gubernamentales específicas y programas amplios de acción orientados a metas determinadas”.

*William Dunn*: las policies públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar), hechas por cuerpos y funcionarios gubernamentales.

*Joan Shirats*: policy es más que una decisión: consiste en una serie de decisiones relacionadas, decidir que hay un problema, decidir que se va a resolver, decidir cuál es la mejor manera de hacerlo. Es, así mismo, no hacer nada. De este modo, aquellas definiciones no se salen de la noción de cauce, en donde el concepto diverso fundado en el flujo se presenta como una definición alternativa. “Desde este ángulo, la policy se observa integrada por propósitos, programas, decisiones y efectos, es decir, flujos de acciones gubernamentales alimentadas por la búsqueda de objetivos”. La palabra policy, ha tenido varios sinónimos como meta, programa, decisión, ley, propósito, estándar y diseño. Al igual se logra utilizar el término policy, “para designar la conducta de cualquier actor, que incluye desde un servidor público hasta una oficina gubernamental, e igualmente se refiere a un conjunto de actores en un área de actividad determinada”.

En conclusión estas definiciones no distinguen entre lo que el gobierno decide hacer y lo que realmente

hace. Para James Anderson, la policy significa lo que hacen los servidores gubernamentales, sin que esto quiera decir que las asociaciones no gubernamentales no puedan influir en ella. A este nivel de presentación se hace una distinción entre policy y decisión. Policy: constituye un proceso efectivo de acción que se realiza. Decisión: es una elección entre alternativas en competencia. Y se argumentan las razones que sostienen esta diferenciación:

La policy se orienta por metas, no por un comportamiento fortuito, pues las policies no son simplemente cosas que suceden. Tampoco consisten en cursos o patrones de acción que siguen los servidores gubernamentales, ni decisiones aisladas y discretas. Policy significa más que el mero momento en el que se estatuye una Ley, pues prosigue mediante decisiones subsecuentes relacionadas con la aplicación. Policies lo que el gobierno efectivamente hace, no lo que intenta hacer o dice que está por hacer. La policy puede ser positiva, cuando implica alguna forma de acción abierta para resolver un problema particular; actúa con base en el derecho y la autoridad y, por consiguiente, se caracteriza por la coerción. Y negativa, cuando la decisión de un servidor público que no se traduce en acción, es decir, “hacer nada” sobre alguna materia.

Haciendo alusión al rubro de cauce, es la política la que sienta las bases para la comprensión de la policy. Por destacarse la idea de conflicto político y la importancia de los insumos de control y poder. “Con base en ellos, policy es, en su sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación”.

Observando la falta de definición unívoca, los que estudian las ciencias sociales consideran que la policy debe ir “desde la ubicación de las ciencias de policy como especialidad autónoma, hasta enfoques que perciben a la policy como un subcampo de la ciencia política”. Al caso se mantiene Martín Landau que aclara que las policies tienen por objeto resolver problemas prácticos. Y es en donde destaca la perspectiva errónea que se fijaba en la dicotomía, política-administración desde la época de la posguerra, en la cual la administración pública abarcaba toda la policy

gubernamental. Por lo que Landau propone que las ciencias de la policy son ciencias sociales aplicadas. Acortando lo dicho anteriormente, la definición de policy es muy compleja. Pero es de anotar que se encuentra sumergida en la acción o declaración de metas o deseos, simplemente porque el uso común de la palabra policy cuando se refiere a asuntos humanos se identifica con una guía de acción colectiva. Tranquilamente se llega a esta definición ya que, se cuenta con la existencia de un campo del saber que contenga como mínimo apreciaciones que traten el tema. “la voz acción también se relaciona con el ejercicio del poder o con la capacidad de producir cambios. Las acciones humanas pueden producir un cambio imprevisto o al contrario, evitar un cambio previsto. Estas pueden ser voluntarias o involuntarias, pero sólo las primeras son las que interesan al estudio de la policy porque constituyen opciones”.

Este esquema, considera elementos como:

- Un actor con la capacidad de producir cambios.
- Una forma de proyección de los resultados futuros dentro de los límites de la capacidad del actor.
- Un conjunto de conceptos que identifican las dimensiones normativas y significativas de los resultados.
- Un aparato de selección de los resultados preferidos.
- Un sistema de monitoreo para ajustar el programa de acción a la luz de los resultados efectivamente producidos.
- Una teoría del conocimiento adecuada para mostrar que estos elementos pueden suministrarse dentro de los límites de la capacidad humana ordinaria.

### *Origen y desarrollo de las ciencias de policy*

“Su origen se halla en la convicción de la academia estadounidense de que muchos de los resultados humanos y sociales de la segunda guerra mundial fue-



ron negativos a causa del comportamiento inadecuado de su gobierno, y que dicho comportamiento puede ser mortal en el futuro con la inauguración de la era de las armas nucleares. Las ciencias de policy nacieron con la finalidad de conseguir que la actividad gubernamental sea capaz de construir el futuro de las naciones”. Las ciencias de policy, no surgieron siendo disciplina, sólo eran un nuevo modo de visualizar las ciencias sociales, en el margen del estudio de las relaciones humanas. Se les dio utilidad cuando se empezaron a definir los objetivos de la acción del gobierno. “Las ciencias de policy pueden capacitar a los gobernantes para traducir nociones generales en acciones específicas, y habilitar para prevenir las repercusiones de éstas y sortear posibles conflictos que surjan de su aplicación.” Las investigaciones que giran alrededor de las ciencias sociales, pueden enfatizar en la policy, utilizando tres modos: como persuasión; como acción; como inacción. Por consiguiente, “una de sus especialidades consiste en la definición de un problema práctico como una relación entre aquello a lo que aspira y lo que puede hacerse”.

No obstante las investigaciones aplicadas encuentran una limitante, que es el tiempo, pero puede subsanarse cuando se amplían los márgenes cronológicos. En todo caso, la investigación social aplicada puede utilizarse para dar atención al contexto organizativo de estas formas:

- Para hacer un diagnóstico y así determinar cuál es la acción requerida.
- Para elaborar un pronóstico que delimite las tendencias de un plan de necesidades futuras.
- Para hacer evaluaciones y así, apreciar la efectividad de la acción de un programa.
- Diseñar una prognosis diferencial para determinar opciones entre alternativas de policy.

Con todo esto, se puede afirmar que “la policy en esencia facilita la anticipación de hechos, aporta una predicción razonablemente confiable y sirve al pro-

ceso de decisión”. Continuando con el origen de la policy, se cuenta con la presencia de la necesidad de una concurrencia multidisciplinaria, y para darle el desglose, se trató la “orientación de policy”, centrándose en dos aspectos del comportamiento gubernamental: se destacó el proceso de policy. Refiriéndose a la hechura de policy, que introdujo la metodología de investigación social y la psicología. Las necesidades de la inteligencia requeridas en su configuración. Se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones accesibles a los hacedores de policy.

Desde este ángulo, se previó la inclusión de las ciencias físicas, biológicas y jurisprudenciales como influyentes en los asuntos gubernamentales, “sin embargo, el peso de las ciencias sociales y las humanidades fue colocando a las ciencias de policy en su lugar, es decir en el centro de los asuntos políticos, con lo que ofreció a la ciudadanía una puerta en el gobierno para hacerse oír”. Y ¿Cómo la van a oír, si no presenta una técnica discursiva, argumentativa o de lenguaje? “este es un punto de vista de la hechura de policy que contrasta con el enfoque basado en el juego del poder, en el que se soslaya el potencial de la persuasión dentro de la discusión democrática”. Y no se descartan las concepciones de muchos, que limitan las ciencias de policy a criterios puramente técnicos y prácticos. Pero tomemos un ejemplo, para desvirtuar estas erróneas apreciaciones. “Para el desempeño de la administración pública, necesita más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnica, pues tal es el origen de su objeto vital y sus responsabilidades”. Parece perfectamente claro que “en nuestros días las ciencias de policy se han transformado hasta el punto expuesto, lo que las ha llevado de ser mero instrumento técnico de planeación y presupuestación, a un campo de la persuasión y el argumento a través del estudio de las humanidades y las ciencias sociales”.

### *Análisis de policy*

Centraremos nuestro interés en la metodología de la investigación, porque las ciencias de policy, tienen su principal afluente como productoras de saber, más

que del tratamiento de la política. “El análisis de policy surgió, por la insatisfacción con los modelos racionales de administración pública, como los provenientes de la economía y la teoría general de sistemas. Pero no dejan de lado algunas limitaciones que nos impiden una argumentación confiable”.

Yehezkel Dror considera que el uso del análisis de policy, constituye el centro de la elaboración de la decisión pública. Que la voz análisis se refiere más bien al consejo o la asesoría de policy. Su base es la acentuación de la política como sustento de la hechura de policy, así como la factibilidad política, la conciliación de metas contradictorias y el reconocimiento de la diversidad de valores, y no caracterizarlo en términos económicos, por ningún motivo. El análisis de policy, se ha identificado con los modelos normativos, y han argumentado que “la idea general entre quienes cultivan una visión normativa del análisis de policy, los tecnócratas, por ejemplo, es que la factibilidad es una noción frágil que no resulta apta para ofrecer recomendaciones y, por consiguiente, es mejor recurrir a las soluciones concebibles como óptimas, que a las otras consideradas como de eficacia. El motivo es evitar el desperdicio de recursos”.

### *Visualizaciones del análisis de policy*

Las visualizaciones las da la enseñanza universitaria y para ello citaremos algunas definiciones de autores destacados:

*Harold Lasswell*: el análisis de policy es la disciplina aplicada de las ciencias sociales que usa métodos múltiples de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en establecimientos políticos para resolver problemas.

*David Webber*: es el examen sistemático, explícito y focalizado de las decisiones del gobierno y sus efectos en la sociedad.

*Thomas Dye*: el análisis parte de la deseabilidad de la relación entre la ciencia política y dicho análisis, sin que la primera abandone sus compromisos con la investigación científica.

*Charles Jones*: cuestiona acerca de cómo se llevan a cabo las decisiones, quiénes las aconsejan, cómo se deliberó al respecto, qué preguntas se formularon, cómo se manejó el consejo y quién tomó la última palabra.

*Lincoln*: el análisis de policy es de lo público, por el público y para el público.

*Edith Stokey y Richard Zeckhauser*: por medio del análisis se distinguen las ventajas y las desventajas de un recurso de acción elegido.

*E. J. Quade*: el análisis consiste en un proceso lógico mediante el cual quien toma decisiones consigue metas de la mejor manera.

Pero sin dejar de precisar, el autor imprime su concepto de análisis de policy, se plantea tres problemas. Aprende lo que el gobierno está haciendo (o lo que no). Ejemplo del bienestar, la defensa, la educación, investiga las causas o determinantes, es decir, indaga los efectos de las instituciones y los procesos políticos sobre el comportamiento de las policies. Explora las consecuencias o influencias de la policy: indaga sus efectos en las instituciones y los procesos políticos. Admitiendo con propiedad que el análisis tiene una relación estrecha con la explicación de los fenómenos y con la prescripción acerca de estos, ya que las recomendaciones de policy se subordinan a la explicación y a la descripción, y no a decisiones individuales o estudios de caso. No obstante, de las mencionadas circunstancias, no limita al análisis a un patrimonio de especialistas, sino que lo incluye a un ámbito de interés cívico, porque ya no concibe al ciudadano incapaz de transformarse en un actor influyente en todas sus elecciones; fundamentándose en que “la policy es un curso de acción que influye en muchas personas, corresponde a la ciudadanía en muchos aspectos, y puede y debe estar enterada de cómo asimilar esta influencia”. Además, cuando se hace un análisis, se recurre a la razón y a las pruebas, reclamando la participación de la ciencia, la filosofía y la ética, pero no se demerita a la factibilidad de la policy, debido a que con frecuencia se hace dentro de condiciones estrechas y limitaciones de tiempo.

### *Predecisión y posdecisión*

La racionalidad ha sido considerada la razón de ser del análisis, pero esta concepción llegó al tope, y se considera ahora que será mejor la posdecisión que la predecisión. Según una visión tradicional del análisis, lo identifican con la toma de decisiones, y que sólo aporta hechos y pruebas, mas no evidencias y argumentos. Este enfoque percibe unos defectos: se asienta el análisis de sistemas: con temas militares, industriales, estrategias y logísticas. Así se deja de lado las consideraciones éticas y de factibilidad. La elección: el análisis se restringe a un conjunto de proposiciones que son autoevidentes y no exigen prueba alguna de coherencia. Con otras palabras: el análisis de policy es prospectivo, por lo que asesoran a quienes toman decisiones. Es un análisis supeditado a la lógica: elegir lo mejor para alcanzar objetivos propuestos. Encontrando el obstáculo, que nos impide el paso, se lee, que “no existe conocimiento perfecto de los objetivos y de las restricciones, además que los datos no son ciento por ciento confiables”. Se aferra a la idea de que “es necesario un análisis retrospectivo que proporcione una base doctrinal, implique acuerdos, responda a las críticas, descubra nuevas implicaciones y estreche la compatibilidad entre policies”. Como se venía diciendo la racionalidad, debe centrarse es en lo que ha sido (pasado), y lo que será (futuro), y no medio-fin como lo propone la lógica. Y para combatir esta racionalidad, sólo es posible con el análisis de policy como artesanía. “La artesanía reclama la emulación inteligente, la práctica prolongada y un elevado grado de creatividad personal. El artesano utiliza materiales concretos, el analista usa datos, herramientas técnicas y modelos, con el objeto de producir evidencias y argumentos”.

### *Abogacía de policy*

Citando a Thomas Dye, se aclara la diferencia entre el análisis y la abogacía de policy, diciendo que no es lo mismo aprender, porque el gobierno hace algo y

cuáles son sus consecuencias, que prescribir lo que debe hacer. Destacando igualmente a Robert Behn confirma que la abogacía de policy requiere destreza, retórica, persuasión, organización y activismo; en cuanto que el análisis de policy estimula a los sabios y los estudiosos para abordar críticamente sus resultados con los instrumentos de la investigación científica. Dentro del contexto general de la persuasión, el análisis comprende el consejo de policy. Éste busca y se da en diferentes situaciones: La claridad de los objetivos del hacedor de policy. De su comprensión de los problemas. Del conocimiento y postura del consejero.

Se imponen por variedad unas clases de abogacía y encontramos la llamada abogacía múltiple, que es la que abarca los procedimientos de controversia que se designan específicamente para producir asunciones e interpretaciones diferentes de los hechos. Estos proveen incentivos contra los adversarios, pues presentan argumentos a favor de una variedad de posiciones. Y es donde toma fuerza la persuasión, ya que el analista no puede ofrecer pruebas irrefutables ni argumentos incontrovertibles, y para ello utiliza: las recomendaciones que el analista quiera dar y lo que hace la recomendación convincente, aun dentro de un auditorio hostil e incrédulo. También contamos con una abogacía normativa: en la cual se utiliza información relevante para formular demandas y ofrecer argumentos razonados acerca de las posibles soluciones de un problema.

El análisis de policy en la administración pública. “Por el estudio concienzudo de su actividad hasta la formulación e impulso de argumentos de consejo, pasando por todas las situaciones que exige el arte de la persuasión para negociar entre posiciones conflictivas. Y con el análisis y la abogacía de policy, la administración pública rescata, el consejo de gobierno.” Por tiempos se dio proximidad a las ciencias de policy como un terreno propio de las ciencias políticas, pero ahora las policies habitan en la implementación, un territorio del saber que la administración ahonda con interés.

## **ORGANIZACIONES SOCIALES: CATEGORÍAS DE INVESTIGACIÓN, ALTERNATIVAS PÚBLICAS, PRAGMÁTICAS LOCALES.**

Las categorías estructurantes de política pública en perspectiva local, legitimantes de organización social, y proyectadas al derecho público como expresión de contenidos administrativos aplicables a entornos territoriales y burocracias públicas, constituyen objetos de interés de la investigación, en este panorama el grupo de investigación se ha propuesto caracterizar expresiones, estrategias de configuración y dinámicas públicas relacionadas con organizaciones sociales, en este propósito hemos dispuesto seis construcciones discursivas que indican categorías relacionales incidentes en la organización social, indicando que estas construcciones proceden de actividades de investigación en campo –grupos focales y entrevistas con actores sociales e indagaciones con actores institucionales y políticos–. La primera construcción discursiva indica que la organización social es la estructura societal que define vínculos de coerción de institucionalidad y ciudadanía, esto es, la organización social surge en el interregno de reglas sociales y reglas institucionales que propician comunicación restringida de Estado y ciudadanía, usos del espacio público, acceso a la política social, implantación de políticas de Estado; en síntesis, la organización social es expresión de bienestar provisto por el Estado. La segunda construcción discursiva indica que la organización social es el reflejo formal del Estado materializado en la cosmovisión del derecho público clásico según la que el Estado reserva espacios de legalidad para los actores de la sociedad, en esta perspectiva la organización social indica que las instituciones políticas producen coherencia interna y el grado de satisfacción social está determinado por balances legislativos que descriptivamente sitúan la ciudadanía y las instituciones en equilibrio pleno. La distribución territorial del Estado para garantizar derechos sociales y colectivos constituye la tercera construcción discursiva en la que las organizaciones sociales son expresiones legítimas de la ciudadanía, que se expresa en escenarios provistos por el Estado para invocar legitimidad de iniciativas que indican

voluntad política y reconocimiento social, las organizaciones sociales en este esquema actúan en la perspectiva de privatizar sectores estatales mediante programas gubernamentales que favorecen algunos sectores de la organización, logrando establecer núcleos de interés que separan otros actores por cuanto no responde a iguales fines partidistas, burocráticos e ideológicos; en efecto, las organizaciones sociales vinculadas por selectividad y favorabilidad de programas gubernamentales muestran fragmentación de fines y compromisos del universo de las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones, los consejos locales de planeación son expresiones de esta tipología de organización social. La cuarta construcción discursiva está relacionada con organizaciones sociales que desarrollan proyectos sustitutos de gobiernos municipales, departamentales y nacionales, en este caso las organizaciones surgen de fusiones de prácticas empresariales privadas y sectores marginales de la ciudad, consiguiendo que las organizaciones sociales sustenten paternalismos y asistencialismos de nivel nacional e internacional; las organizaciones sociales en este esquema producen dinámicas económicas y ciudadanas dependientes.

Las cuatro construcciones discursivas indicadas registran visuales institucionales sobre organizaciones sociales en el propósito de constituir definiciones universales y panorámicas en las que el Estado es núcleo de políticas y modelos que se aplican en las organizaciones sociales indicadas, es decir, el Estado y el gobierno son ámbitos de movilización de las organizaciones sociales ajustadas a reglas y esquemas provistos de autoridad y control. En Colombia, en Medellín, estas características dominan en materia de organizaciones sociales vinculadas a esta concepción unidimensional por dispositivos históricos, partidistas y gubernamentales. Las tres construcciones discursivas complementarias registran argumentos, diversidad, dinámicas y poderes en la perspectiva de públicos-organizativos para confirmar qué políticas públicas y organizaciones sociales horizontalizan propósitos y decisiones, para destacar baremos locales autopoieticos que indican autonomía, ecología social y factores de poder en la perspectiva de ámbitos públicos recientes.

La cuarta construcción discursiva surge de identificar las combinaciones de actores y los juegos de intereses que grupos de ciudadanías establecen para conquistar recursos públicos y modelar esferas públicas con criterios de autonomía y autodeterminación, en este escenario observamos iniciativas ciudadanas de la comuna uno de Medellín, mediante las cuales sectores de la ciudadanía redimensionan lo público en la comuna y establecen límites a la oferta institucional relativa a la inversión y el control, en consecuencia sectores ciudadanos logran construir sus propias esferas públicas de corte zonal y comunal y establecer mecánicas de actuación política por fuera de la institucionalidad municipal, estas son organizaciones sociales autodeterminadas.

La quinta construcción discursiva está sustentada en la diversidad y legitimación de intereses locales que postulan intereses políticos y territoriales con carácter estratégico, observamos que la plataforma de esta tipología de organización social está representada en lenguajes y prácticas populares de lo público, es decir, la diversidad de microorganizaciones que surgen y se entrecruzan simultáneamente en Medellín, producen franjas sociales y territoriales con carácter popular que distinguen centro de periferia, es decir, la institucionalidad municipal centralizada en el CAN no cuenta para las tendencias ciudadanas de corte popular que resuelven sobre seguridad, poliglotismos, invasiones territoriales a partir de propias lógicas discursivas en las que la organización social es producto de consensos tácitos emergentes de la diversidad popular. En esta perspectiva de organización social, lo popular es un matiz de lo público y las legitimaciones de lo popular como expresión urbana de inclusión, configuran públicos-organizativos. Denominamos esta construcción discursiva como organización social popular incluyente.

La sexta construcción discursiva indica que las organizaciones sociales son poderes locales dinámicos localizados y relocalizados según tendencias coyunturales de la ciudad, esto es, de los desequilibrios y fracturas del sistema político municipal surgen coyunturas públicas en las que actores sociales locales legitiman intereses, estructuran sistemas no conven-

cionales de decisión, y traman organizaciones sociales locales estratégicas; las coyunturas públicas separan la institucionalidad municipal centralizada de micropolíticas y ciudadanías populares, que logran modelar poderes locales tácitos y expresos y movilizan organizaciones sociales en la coyuntura política de la ciudad, las organizaciones sociales de este tipo toman la fisonomía política de la coyuntura, mostrando que la sociedad local adopta sistemas de decisión propicios para interactuar con la coyuntura, logrando instalar estilos de vida locales pertinentes; las organizaciones sociales indicadas se caracterizan porque emergen en cada coyuntura política y asumen las características contraídas por la coyuntura, en consecuencia el número de coyunturas surgidas en la ciudad producirá correlativamente igual número de organizaciones sociales coyunturales y simultáneamente juegos de poder local que constituyen la ciudad en plataforma pública de actuación territorial de las organizaciones sociales, los matices de la seguridad pública configurados en la comuna trece en el período 2001-2004, el control de parapoderes sobre el transporte público de la ciudad, el tráfico de armas en la comuna diez de Medellín, las gobernabilidades marginales activas de las comunas ocho y nueve, los deslizamientos de tierra en la comuna noroccidental, la desvirtuación social del presupuesto participativo por la privatización de sus fines, son expresiones de coyunturas políticas y territoriales de la ciudad que han propiciado organizaciones sociales coyunturales que alcanzan afinidad por los poderes locales emergentes y por la diversidad de fines y sentidos que las caracterizan, en consecuencia, Medellín es escenario de organizaciones sociales coyunturales que reflejan poderes locales con intencionalidades políticas y autonomías decisionales vinculantes del imperativo: lo público-organizativo se impone.

Las organizaciones sociales indicadas exigen vínculos públicos y territoriales con políticas que facilitan dinámicas sociales, cuya procedencia determinará las características de la política, esto es, los contenidos y fines de la organización social determinan el sentido y la procedencia de las políticas, considerando que Estado, gobierno, municipios son referentes para con-

cretar los propósitos de las organizaciones sociales; en síntesis, los vínculos de organizaciones sociales y tipos de políticas indicarán la capacidad de gobierno público y de institucionalización según la política implementada, en este panorama observaremos que las políticas públicas estructuradas en públicos-organizativos registrarán organizaciones sociales vinculantes de poderes locales, en sentido opuesto la organización social institucional dependerá de políticas de gobierno asistidas por programas parciales de inversión pública, por tanto a cada organización social corresponderán tipos de políticas.

## **ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN EN CAMPO: CATEGORÍAS, ACTORES Y RECURSOS ESTRATÉGICOS.**

El grupo de investigación Derecho Público, Política Pública-UNAULA establece contacto con actores de investigación y cotidianidades de interés a partir de discursos, métodos y objetos que indican la capacidad de acción de la investigación para construir documentos y enfoques sustentados en la vida pública real, ésta actúa como escenario complejo y relacional, en esta perspectiva presentamos algunas categorías de actividad en campo.

Es pertinente iniciar haciendo referencia a algunas de las preguntas fundantes de esta investigación, con ello establecer el objetivo e interés mismo en la visita realizada a la ciudad de Bogotá en el marco de la investigación.

Algunas de las preguntas giran en torno a la participación de las organizaciones sociales en el diseño, conocimiento, gestión e implementación de las políticas públicas locales, entre ellas podemos señalar algunas:

¿Cuáles son los factores institucionales, administrativos y públicos que han retrasado la intervención de las organizaciones sociales locales en el diseño e implementación de políticas públicas? ¿Cuáles son las estrategias que la administración pública municipal ha empleado para identificar los escenarios territoriales, societales y participativos utilizados por las

organizaciones sociales para intervenir en políticas públicas? ¿Los usos públicos no convencionales del territorio, el control social, la burocracia pública, la democracia se han considerado como estrategias vinculantes de políticas públicas emergentes en el período de interés de la investigación? El objetivo de la investigación es identificar y caracterizar los contenidos de las políticas públicas en Medellín que han considerado las organizaciones sociales, la gestión pública local y el derecho público para determinar el fortalecimiento del sistema político y de la administración pública municipal.

### *Algunas de las personas entrevistadas fueron:*

Senador, Jorge Robledo Castillo. Abogado, Jaime Bernal Pulido. Docente investigador de la Universidad Nacional, Carlos Medina Gallego. Docente Investigador de la Universidad Nacional, André Noël Roth Deubel. Director del Empleo Público, Alberto Medina.

La dinámica del presente escrito se divide en: ideas generales de los informantes privilegiados entrevistados: una presentación en la que se exponen ideas relevantes en función de la construcción del objeto de estudio propio de esta investigación, y conclusiones generales de las entrevistas realizadas: un aparte en el que se resaltarán anotaciones conclusivas que permitan identificar categorías propias de esta investigación, como resultado del análisis relacional que puede surgir de la información suministrada por estas fuentes primarias consultadas.

Ideas generales de los informantes privilegiados entrevistados:

### **JORGE ROBLEDO CASTILLO**

- La organización social (OS) tiene un protagonismo lateral en la elaboración, comprensión e implementación de la Política pública, no son ejecutores de política pública, sólo cuentan en la dinámica de legitimación de unos diseños estructurados, pensados, diseñados e implementados desde la institución central.

- La OS, no cuenta con una organización articuladora de las micro estructuras sectoriales y regionales que le permita ser sujeto político eficiente e incidente, eficaz, en el conocimiento, diseño e implementación de la Política Pública de cara a la acción institucional; esta carencia no le permite ser lo suficientemente fuerte.
- Es claro que existen, desde lo normativo, mecanismos de participación ciudadana, pero estas normas cuentan con un diseño que impide que esta participación incida de manera real en la toma de decisiones centrales en la vida política; la misma norma que de manera “ficcionalizada” permite y posibilita la participación es la que de manera contraria la limita a asuntos tangenciales.
- Las organizaciones sociales carecen de eficaces sistemas de información necesarios para activar de manera acertada los sistemas de decisión.
- Bajo la óptica del juego constitucional, se ha de buscar de manera pronta la incidencia de la población vía respaldo ciudadano, que en este punto se traduce en capacidad de voto, caudal electoral, población que “sume” desde el juego institucional en la pugna decisional del país; no siendo este el único mecanismo pero sí se resalta como central.
- Las organizaciones sociales han de incidir y participar bajo tres principios:
  - a) **Fundamentación:** razones claras en el planteamiento presentado.
  - b) **Movilización social:** impacto y presión, acción política pública.
  - c) **Fuerza Legal:** Organizaciones Sociales reconocidas como tal por la institucionalidad.

Es claro que la política pública internacional, se impone en la elaboración e implementación de las políticas públicas institucionales, afianzándose como asuntos estructurales de Estado no negociables e impuestos en cascada a todos los sectores de la ad-

ministración pública y a la población misma; siendo así, se pueden negociar y acordar asuntos varios tangenciales, que desde lo local, le sean funcionales a la implementación de estos lineamientos, pero que en últimas no toquen ni cuestionen lo ya impuesto en cascada como dinámicas privadas y públicas internacionales. Ahora bien, en este proceso se hace uso de un lenguaje técnico especializado que deja por fuera a la población común, asumiéndose de hecho una tecnificación de la dominación internacional en el marco de las dinámicas geopolíticas internacionales.

Es clara la privatización de las políticas públicas institucionales. Lo anterior hace que las decisiones fundamentales y estructurales no pasen por el Congreso. La orientación económica del Estado es un asunto Central y decisivo respecto de la estructuración de Política pública; esta lógica deja por fuera los intereses locales y sectoriales, quedándoles una esfera de decisión de poco alcance e impacto real-estructural en el manejo de lo público Institucional frente a las necesidades locales y sectoriales.

Las políticas públicas sociales institucionales, existen pero son de carácter retardatario (desde el enfoque de derechos), regresivas, atentan de manera directa contra la población misma, desmontando los beneficios, alcances y ganancias logradas como acumulado de luchas pasadas de largos y desgastantes conflictos.

#### **CARLOS MEDINA GALLEGOS, DOCENTE INVESTIGADOR UNIVERSIDAD NACIONAL.**

- Es claro que las OS han de incidir en la implementación de las políticas públicas y que esta participación ha de enfocarse en el reconocimiento de unos derechos fundamentales vulnerados.
- Se ha de insistir y trabajar por la creciente instauración de una cultura de la participación, una cultura de la OS, esto como forma de acción política, en donde se juegan diferentes intereses y problemas.

- Se resalta la necesidad de construir una ciudad en términos de Democracia, es por ello que se requiere distinguir entre Actores Sociales y Actores Políticos.
  - Se ha de pensar hoy en la ejecución PÚBLICA de los planes de desarrollo incluyendo los barriales y comunales.
  - La OS no está necesariamente sujeta al reconocimiento desde la norma, de la institucionalidad.
  - La Gestión Social Integral surge como propuesta de construcción de ciudadanía alterna a la institucionalidad, en tanto es claro que esta última no ha cumplido, ni cumplirá su obligación constitucional en virtud de satisfacer los derechos fundamentales de sus asociados; así, se puede pensar en superar la propia pobreza, se puede y se debe hacer política pública desde la dinámica social, política pública hacia ciudadanos no clientes. Esta gestión propenderá por comunidades emancipadas del asistencialismo, por comunidades productivas y productoras, se hablará entonces, de empresas populares, economía popular, se trata entonces de una tensión sana entre lo público y lo privado local barrial, comunal.
  - La OS debe tener poder real, es decir poder de decisión y de ejecución, no pueden ser sólo INSTRUMENTOS DE LEGITIMACIÓN, como lo asume la institucionalidad; esta OS ha de ser poder alternativo, institucionalidad alterna.
  - Se ha dado un espacio sano a la privatización razonable de las políticas públicas, si embargo esta dinámica se ha tornado inequitativa, en tanto la política pública está pensada para y desde un público determinado como son las élites económicas del país.
- ciudadano es cliente, se hace referencia al cumplimiento de estándares de calidad, indicadores de Gestión de lo Público, bajo esta óptica se piensa en la capacitación de los servidores públicos, alcaldes, concejales, diputados, veedores.
- La organización social sólo puede entenderse desde el marco de la normatividad institucional.
  - Se habla de políticas antitrámites, desarrollo organizacional, gerencia pública, gestión pública de control social, rendición de cuentas, mesas de trabajo.
  - Se requiere más tecnología, más comunicación, más información, como problemas a superar, así mismo se identifican como limitantes la poca formación de los ciudadanos que participan, la poca participación de los ciudadanos, la extensión territorial para su cobertura, recursos económicos.

#### **JAIME BERNAL PULIDO, DOCENTE UNIVERSITARIO**

- Formalmente hay participación o espacios para la participación, otra cosa es la práctica de estos elementos formales.
- Se identifican tres problemas que limitan la participación: a) una ideologización negativa de lo político, b) falta de voluntad política para hacer de la política pública un instrumento real para garantizar eficazmente los derechos humanos, existe una brecha entre lo real y lo formal, c) existe déficit de desarrollo de política pública.
- Si la implementación de política pública fuese eficaz, la administración de justicia no se recargaría haciéndose lenta y en muchas ocasiones ineficaz.
- Existe una privatización de la política pública.
- La política internacional subsume la política pública institucional y la orienta hacia sus intereses cerrando la puerta a las reales necesidades locales.
- La OS sólo puede ser la que reconoce la norma.

#### **JUAN CARLOS AGUILAR, OFICINA DE EMPLEO PÚBLICO.**

- Se habla desde una visión de la Acción Pública, desde dinámicas de estándares de calidad, aquí el



- Excesivo centralismo que impide el desarrollo local.

### **ANDRÉ NOËL ROTH DEUBEL, DOCENTE INVESTIGADOR**

- ¿Qué es el derecho público? Instrumento que permite la acción política en función de los objetivos.
- ¿Qué es política pública? Objetivos que la acción política debe lograr, acción que se logra a través del derecho.
- La política pública es acción del Estado, debe enmarcarse en un objetivo y éste no siempre es explícito. Se habla entonces de recursos movidos por el Estado para cambiar una situación entendida como problemática.
- Algunos elementos de las Organizaciones Sociales: **INCIDENCIA**: tener poder para influir sobre las decisiones políticas. **CAPACIDAD ORGANIZATIVA**. **CAPACIDAD PARA DEFINIR AGENDAS PÚBLICAS**: estas proceden de la Sociedad Organizada, son temas de discusión en el ámbito político, normalmente podemos decir que esta discusión se debe a que: la Ley lo dicta, el ejecutivo lo dicta, los ciudadanos lo logran imponer. Este último define la capacidad de asumir agendas públicas y capacidad de incidir. Es necesario distinguir Agenda Pública de Acción Pública Política. **CAPACIDAD DE TRABAJAR A LARGO PLAZO**: la sociedad asume la acción política pública, como la movilización o las acciones de hecho frente al restablecimiento de un derecho violado, pero estas son acciones puntuales coyunturales y de lo que se trata es de trabajar a largo plazo, sobre la identificación de agendas, con gran capacidad organizativa que genera acciones múltiples con capacidad de incidir en la toma de decisiones.
- Problemas de esa OS: asesinatos de los líderes sociales. Factor cultural: una negativa general a participar. Criminalización de la opinión y las acciones de las OS. Política pública implícita **NO HACER PARA PROTEGER** a los líderes de la OS.

Es de resaltar que el Estado deja espacios para la acción pública no Estatal, espacios asumidos por la OS para la defensa del interés público, acciones que no transitan por la institución pero estas acciones estarán supeditadas al **DEJAR HACER** del Estado. Es de resaltar que el Estado siempre tendrá el último recurso.

¿Qué es el poder? Capacidad de que alguien haga algo que no haría si no estuviese esa fuente de poder. La Política Pública es un mandato constitucional, que el Estado **ACTÚE** en virtud de satisfacer los derechos fundamentales, acciones que cada gobierno hace a su manera.

### **CONCLUSIONES GENERALES RESULTANTES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS**

En los diferentes discursos se pueden notar encuentros y desencuentros. Las tendencias que se resaltan en virtud del interés dado en la investigación, son las siguientes:

Todos asumen como elemento necesario y fundante la política pública. La participación de las OS, difiere en el método y el reconocimiento que hace la institucionalidad respecto de quién puede ser entendido como OS, así mismo del alcance que esta OS debe tener sobre el conocimiento, diseño e implementación de la política pública. Por ejemplo, para los pensadores de corte Institucional, estas OS sólo cuentan en calidad de legitimadoras y beneficiarias eventuales de las políticas públicas, pues entienden que sólo la Institución es la llamada a diseñar e implementar política pública, y sólo ésta a través de su normatividad reconoce cuál es la OS que está validada para participar. Por otra parte, para los Alternativos, esta OS deben incidir tanto en el conocimiento, diseño e implementación de la política pública, y la OS existe más allá del reconocimiento de la institución por medio de su norma dada.

Todos asumen que en Colombia existe una ruptura entre la OS y la institucionalidad en materia de inclusión efectiva del querer y el sentir de las OS loca-

les; si bien existen dispositivos normativos (aunque ficcionados) que posibilitan en lo formal, la participación de la OS en la comprensión, diseño e implementación de la Política pública, también es aceptado que existen dinámicas de flujos y contraflujos normativos que impiden la real y efectiva participación de la sociedad, esta situación hace de la norma una diluida ficción jurídica que le aporta al fortalecimiento del centralismo institucional y a las dinámicas paternalistas de elaboración e implementación de política pública, dinámica adecuada para alejar las necesidades y dinámicas de los públicos locales, haciendo de estos, meros espectadores pasivos, los cuales se constituyen en convidados de piedra, en sujetos pasivos llamados para recibir información de lo que ya se ha decidido y de lo que eventualmente serán beneficiarios.

Todos manifiestan un permanente incumplimiento del Estado en la satisfacción de sus derechos fundamentales, dados en la Constitución. Situación que bien podría ser minimizada por una Gestión Pública Compartida entre la Gestión Privada, la gestión de las Organizaciones Sociales y la Gestión Pública, que equilibre lo privado y lo público lo Organizativo Social, de manera adecuada. Sin embargo, la institución prefiere un accionar centralizado que deja por fuera las necesidades y las autonomías locales. Es así que para la institución, la OS sólo será instrumento de legitimación de su política pública.

No existe acuerdo respecto de lo que debe ser una real comprensión de lo que es una política pública y en torno a lo que en el marco de la política pública debe entenderse lo que es y el papel que juega una OS. En este punto se encuentran varias posturas: Los docentes normativos de corte institucional, así como el funcionario público hacen referencia a una OS sólo desde la óptica de la norma institucional, y entiende que sólo existe política pública si ésta es diseñada e implementada desde la institución, esas no pueden ser entendidas por fuera de la lógica normativa institucional. El senador (elección popular) y los docentes investigadores de corte Alternativo entienden la OS como iniciativas locales y sectoriales que buscan elevar su calidad de vida y hacer valer sus dere-

chos fundamentales, dichas iniciativas toman mayor importancia ante el contundente incumplimiento de la institucionalidad frente a la salvaguarda de sus derechos. Así esta OS no necesariamente es la que reconoce la norma institucional, ésta puede crear una institucionalidad alterna de cara al cumplimiento de sus derechos, como superación de la pobreza, es decir desde la propuesta de una Gestión Social Integral, Gestión Pública Popular que supera el asistencialismo; esta OS puede elaborar política pública, generar agendas públicas, tener incidencia en la toma de decisiones de cara a la institucionalidad, esta OS puede incidir de manera directa desde varias dinámicas como: la acción pública política: manifestaciones, paros, movilización; la presión política vía el Voto. El accionar de manera organizada aquellos mecanismos de participación ciudadana y de protección de los derechos, defensa de los derechos vía alternativa. La articulación de las OS micro para coordinar una Macroorganización Social, con una Clara Gestión Social Pública Popular que le permita ser fuerte en la toma de decisiones, ser Institucionalidad Social.

Se reconoce una captura de la política pública por los intereses económicos privados, así que se puede hablar de un manejo privado de lo público, entregándole así la gestión de las necesidades públicas a lo privado, lo que no es negativo del todo si no cruza el límite de lo razonable, lo que de hecho ya viene ocurriendo.

Todos resaltan la existencia de una política pública internacional que es asumida de lleno por la institucionalidad nacional como política pública institucional que se desagrega en cascada desde el centro hacia todo el territorio nacional, por encima de las necesidades locales, llamando a la OS sólo para validar dichas decisiones que a costa de todo serán implementadas. Se permitirán acuerdos para salvar inconformidades pero en aquellos asuntos que resulten no estructurales y funcionales para la buena aplicación e implementación de la política pública dada.

En este punto es dado decir que la diferencia entre la paz y la guerra radica en el equilibrio entre una Ges-

tión Compartida que equilibre la Gestión Privada, la Gestión Social Pública Popular y la Gestión Institucional, salvaguardando los intereses compartidos y los acuerdos comunes, transformando la ficción de la participación en efectiva incidencia de los sectores en la elaboración e implementación de política pública.

### **GRUPO DE INVESTIGACIÓN:**

RAMIRO ALBERTO VÉLEZ RIVERA  
Docente Investigador

JUAN GABRIEL ROJAS LÓPEZ  
Docente

ALFONSO INSUASTY RODRÍGUEZ  
Estudiante, Auxiliar de Investigación

ANDREA TORRES CASTAÑO  
Estudiante, Auxiliar de Investigación

CAMILO AGUILAR MONTOYA  
Estudiante, Auxiliar de Investigación

FRANK VARELAS SUÁREZ  
Estudiante, Auxiliar de Investigación

YANI VALLEJO DUQUE  
Estudiante, Auxiliar de Investigación