

Encuentro internacional “Retos y propuestas sobre Acción sin daño y construcción de paz en Colombia”

17 y 18 de septiembre del 2009

Bogotá D.C. –Colombia, Sur América

**Universidad Nacional de Colombia/COSUDE/ Embajada de Suiza/GTZ -
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo**

Panel temático No. 6

Título del Panel: Políticas Públicas, Acción sin daño y construcción de Paz

Título de la presentación /ponencia: Contribuciones al análisis y la incidencia en políticas públicas desde el enfoque de acción sin daño”

Autor: Jaime Urrego

Profesión: Profesional de la salud, especialista en planeación del desarrollo y gerencia de la seguridad social, candidato a phd en salud pública,

Ocupación actual: Asesor regional en fortalecimiento institucional y gestión de Diakonia Suecia para América Latina. Miembro del equipo base de la especialización de Acción sin daño de la Universidad Nacional.

Resumen: El presente trabajo hace una revisión conceptual sobre las políticas públicas como objeto de estudio, como Estado en movimiento, sobre sus componentes conceptuales y sobre su relación con el enfoque de acción sin daño. A partir de un análisis basado en el modelo secuencial o de ciclo política va presentando las condiciones y los riesgos desde la perspectiva de acción sin daño que el actual régimen político impone a los procesos de incidencia sobre los momentos de identificación de problemas e inscripción en la agenda públicas; de formulación y decisión; de implementación y de evaluación en campos como el de la acción humanitaria, el desarrollo y la paz. Finalmente se presentan aspectos relevantes a considerar para la acción sin daño en los

procesos de análisis e incidencia en política pública en una perspectiva de contribuir al respeto de la dignidad, la autonomía y la libertad de los individuos y las comunidades.

Presentación: En medio de la cronicidad y complejidad del conflicto colombiano es evidente que si bien no se ha instalado una situación de guerra generalizada, la sociedad colombiana ha transitado hacia: 1) mayores niveles de inequidad socioeconómica y política y de violaciones sistemáticas de derechos humanos con atención fragmentada e insuficiente a las víctimas del conflicto; 2) en medio de iniciativas en contienda de tipo militar y político para la solución del conflicto a nombre o en búsqueda de la paz y 3) en medio del actual régimen político caracterizado por el avance en el desequilibrio de las tres ramas del poder público, la centralización del poder político en la figura presidencial y una mayor militarización de la vida civil. En este contexto el Estado implementa políticas públicas, cuyo impacto resulta controversial en materia de atención humanitaria, desarrollo, y paz y frente a las cuales la incidencia de la sociedad civil resulta marginal e insuficiente.

Esta ponencia presenta una breve revisión de: 1) Algunas consideraciones conceptuales sobre políticas públicas y su relación con el Enfoque de Acción sin daño (EASD); 2) Análisis del proceso de construcción de las políticas públicas en Colombia y 3) El EASD en el proceso de análisis e incidencia en políticas públicas. A través de esta revisión se espera contribuir a fortalecer los procesos de análisis e incidencia política en políticas públicas desde el EASD

1. Algunas consideraciones conceptuales sobre políticas públicas y su relación con el EASD

En los escenarios del trabajo humanitario, el desarrollo y la construcción de paz, se ha densificado la discusión sobre las políticas públicas y sobre cómo participar e incidir en ellas. La identificación de las políticas públicas como objeto de estudio, de su relación con el Estado, y de sus elementos constitutivos, contribuye a situar el debate y a prevenir riesgos de simplificación y de paradójica despolitización en las prácticas en materia de política pública sobre todo en acciones de corto plazo.

Las políticas públicas como objeto de estudio, centrado en las acciones del Estado, constituyen un desarrollo reciente en ciencias sociales y políticas¹ que aporta una nueva mirada sobre el Estado e involucra múltiples paradigmas y abordajes metodológicos, que aún en los niveles básicos de instrumentalización requieren de reflexión e investigación permanente. Por lo tanto, las políticas públicas no deben presentarse como material fácilmente manipulable a través de acciones de corto plazo.

Las políticas públicas y el Estado. El estudio de las políticas públicas debe considerarse "...más que una nueva teoría, un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación..."² del Estado. En este sentido, para Meny y Thoenig(1992)³, el estudio de las acciones concretas del Estado, de los procesos de configuración de los actores y su correlación de fuerzas frente a las decisiones que organizan y modifican las reglas de juego legales e institucionales para intervenir racionalmente sobre un tema particular, permite aprehender y comprender al Estado real y su organización en términos de relaciones y distribución del poder.

Para Roth "...a través del análisis de estos procesos políticos que legitiman y concretizan la orientación de las políticas públicas es posible dar cuenta empíricamente del tipo de Estado, de su evolución y su transformación".⁴ Esto obliga a desplazar los a priori sobre el Estado hacia hipótesis de investigación que indagan de qué forma la política pública incide, transforma y revela a la política –politic⁵- misma, al Estado y su estructura⁶, siempre que se mantenga interés por, por hacer la lectura permanente y crítica de las condiciones que históricamente le han dado lugar en contextos y territorios socioculturales particulares, y a que se haga explícita la postura epistemológica, metodológica y política de abordaje.

¹ MENY y THOENING, J. 1992 Las políticas publicas, Barcelona: Editorial Ariel, S.A, pag. 13.

² ROTH, Andre-Noël, 2002, Políticas publicas, Formulacion, implementación y evaluación, ediciones Aurora, pg.29.

³ MENY y THOENING, J. 1992 Las políticas publicas, Barcelona: Editorial Ariel, S.A, pags. 13-15

⁴ ROTH, Andre-Noël, 2002, Políticas publicas, Formulacion, implementación y evaluación, ediciones Aurora, pg.29.

⁵ El término en inglés politic hace referencia a los procesos de lucha por el poder.

⁶ MENY y THOENING, J. 1992 Las políticas publicas, Barcelona: Editorial Ariel, S.A, pgs.13-17

Lo anterior no significa caer en la paradoja de despolitizar el discurso y la práctica en materia de políticas públicas en la medida en que se les separe del análisis del Estado, del régimen, del poder y de las luchas políticas y sociales transformadoras. Al respecto, se observa con frecuencia que se impulsan procesos de construcción e incidencia de las mismas al margen de la comprensión del tipo de Estado y régimen imperante, de las diferencias regionales y sectoriales en el entramado institucional, del contexto internacional, del tipo de relaciones Estado-sociedad en fin, de la concreción histórica y territorial del mismo.

Elementos para una aproximación conceptual de política pública:

- ***Es una acción principalmente gubernamental y pública.*** Esto implica que se convierte en la responsabilidad de un actor identificable y competente dentro del Estado, revestido con grados de autoridad, legitimidad y poder coercitivo y por tanto de obligaciones éticas, socio-jurídicas y políticas a considerar por el EASD.
- ***Refleja una percepción específica de una problemática y de la forma de enfrentarla,*** por lo que es una construcción sociopolítica dinámica y contradictoria que expresa intereses y correlación de fuerzas de los actores involucrados por dentro y por fuera del Estado.
- ***Se expresa en objetivos, procesos, y medios organizados en programas de acción visibles en las prácticas materiales y simbólicas.*** Los contenidos de la política no son aislados, hacen parte de un cuerpo explícito y/o implícito de motivaciones e intereses que concentra el decisor y que responden a una orientación normativa. No obstante la política pública “se presenta como una abstracción cuyo contenido se trata precisamente de reconstruir por agregación sucesiva, a partir de elementos empíricos dispersos en textos, en presupuestos, organigramas, etc”⁷.
- ***Se desarrolla para y a través de actores sociales.*** La política pública es una práctica desde el Estado cuyo proceso de formación y su destino involucra a otros actores sociales, incluidos, dependiendo de la configuración

⁷MENY y THOENING, J. 1992 Las políticas publicas, Barcelona: Editorial Ariel, S.A, pg 92

institucional y de los modelos de Estado, actores públicos, privados y comunitarios.

- ***Tiene unos efectos, unas consecuencias que son parte del análisis.***

Para Meny y Thoening, la política pública tiene también la función de producción de impactos y más allá, la política pública es una teoría y acción de cambio social.

- ***La construcción de políticas desde la sociedad:*** Los procesos de resistencia y emancipación; los planes de vida de los grupos étnicos, de las mujeres, de los diferentes actores sociales constituyen ejercicios de ciudadanía, de construcción de contra-hegemonía y de resolución de conflictos y en esa medida son referentes y acciones de incidencia política. Es preciso sin embargo que dichas iniciativas cristalicen, en instrumentos de política que vinculen al Estado, para que puedan considerarse políticas públicas como tal. Es necesaria una vocación de articulación y participación política más allá de las fronteras de cada sector particular hacia el ejercicio del poder político.

En síntesis podría considerarse que una política pública es *“el flujo de decisiones y conjunto de acciones que desarrolla el Estado y su institucionalidad a través de prácticas materiales y simbólicas expresadas en normas, instituciones, programas, presupuestos y en espacios temporales y territoriales concretos, como fruto de de una contienda política⁸ de poderes y saberes para afrontar una problemática, y su representación y para producir unos resultados. Es un cuerpo invisible que solo se reconstituye a través de la reflexión y la investigación, y es una nueva puerta de entrada para la comprensión del Estado, sus fuerzas y estructuras de poder.*

La política pública y el EASD: El EASD busca posicionar como prioritaria la protección y respeto de la dignidad, la autonomía y libertad de los individuos y sus comunidades, y por tanto, la vigencia de los derechos humanos de manera integral en el seno de las intervenciones humanitarias en situaciones de conflicto y por comprensión integral de aquellas dirigidas al desarrollo y la paz.

⁸ McAdam,D; Tarrow, S; Tillye, Ch. (2005) *Dinámica de la contienda política*. Madrid?: Editorial Hacer.

Las políticas públicas deben garantizar como requisito para el respeto de la dignidad, la autonomía y la libertad: 1) Fuertes procesos de participación social y política; 2) La inclusión de estándares de derechos humanos; 3) La valoración de los contextos particulares y las diferencias de género, generación, étnica, región, de discapacidad, etc, en la perspectiva de prevenir, mitigar y reparar los daños en el orden sociojurídico (alteración negativa de los derechos y garantías)⁹, subjetivo (psicosocial y del proyecto de vida) y objetivo o de los bienes materiales de los sujetos en cuestión.

2. El proceso de construcción de las políticas públicas, una mirada desde el EASD

El análisis de las políticas públicas permite avanzar en la comprensión de cómo estas se configuran, clasifican, impactan y transforman. Su simple ejercicio no produce cambios, ni la información que surge de las evaluaciones las mejoran por sí mismas.¹⁰ En sentido amplio la relación entre conocimiento y política no es lineal, es relativa, e histórica¹¹, por lo que el análisis debe abordarse como ejercicio de apoyo para la reflexión y la acción de los actores sociales en política pública. Esto significa que no son posibles las trayectorias lineales en los ejercicios de planeación de la construcción e incidencia en política pública. Aunque existe una gran diversidad de marcos teóricos y perspectivas de análisis, las cuales son ampliamente revisadas por Roth¹², se utiliza para el presente trabajo el enfoque secuencial.

El enfoque secuencial o de ciclo de política: Desarrollado por Laswell en 1956 y luego por Jones en 1970, contempla 5 momentos en la construcción de la política pública: La identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación. Aunque en su origen

⁹ “el daño es toda alteración negativa de la persona en sus derechos y garantías; como efecto de causas que pueden ser imputables a otros y, por lo tanto, son susceptibles de reparación ya sea restituyendo la situación que existía antes o en términos económicos. También se reconoce que, dependiendo de la naturaleza, pueden haber daños que son irreparables, al menos a nivel económico; aquí nos situamos en los linderos de los daños de orden moral” módulo sobre acción sin daño para la especialización sobre acción sin daño convenio Universidad Nacional, GTZ, COSUDE, 2008 pg.14

¹⁰ ROTH, Andre-Noël, 2007. Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformación del Estado, en Ensayos sobre políticas públicas-Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pg 29.

¹¹ TORGERSON, Douglas, 1986. Entre el Conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas en Aguilar, Luis 1992. El estudio de las políticas públicas. Ed. Miguel Angel Porrua, México. Pgs: 197-238.

¹² ROTH, Andre-Noël, 2002, Políticas publicas, Formulación, implementación y evaluación, ediciones Aurora.

es un modelo lineal, hoy ampliamente superado, es una herramienta útil para el análisis y la incidencia en políticas públicas, a condición que se mantenga una actitud de investigación permanente y concreta. Con esta advertencia, se presentan a continuación los distintos momentos del ciclo de política identificando riesgos de daño con referencia a la dinámica colombiana y en campos relacionados con la acción humanitaria, el desarrollo y la paz.

2.1. La construcción del problema e inscripción en la Agenda Pública: Un primer momento lo constituyen la percepción y reconocimiento del problema por parte de uno o varios actores sociales. En un segundo momento se organiza el problema en términos de formulación básica, causalidad, características, afectación e identificación de los sujetos involucrados y del rol del Estado. Finalmente, lo cual no siempre ocurre, se logra la inscripción del problema en la Agenda Pública, definida como un “Conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”(Padioleau, 1982:25)¹³.

A la inscripción se puede llegar por varias vías¹⁴, tales como la de la movilización cuando hay un conflicto evidente entre autoridad y grupos; la oferta política cuando la oposición genera la demanda; la mediatización cuando los medios de comunicación crean la oferta y movilizan la demanda generalmente de manera ficticia y transitoria; la anticipación, cuando la inscripción la hace la autoridad pública, y finalmente la acción corporativa silenciosa que se presenta cuando los grupos de poder generalmente económica como Banco Mundial ó Fondo Monetario Internacional, llevan la iniciativa. Se habla de “ventana de política” cuando se juntan condiciones técnicas, sociales, económicas y políticas para que un problema se pueda posicionar en la agenda. La respuesta por parte de las autoridades públicas frente a la inscripción va desde el rechazo total hasta la anticipación, pasando por la dilación, la asunción parcial sin respuesta y la respuesta menor entre otras.

¹³ Tomado de ROTH, op. Cit. 57

¹⁴ Tomado de ROTH, op. Cit 64.

El posicionamiento de un problema en la agenda requiere que el lenguaje del mismo sea asequible a nivel político, ideológico y técnico para las autoridades de turno. Esto implica negociaciones y cambios a las demandas originales materia de fuerte contienda política en la medida en que la formulación de un problema y su forma de inscripción determinan las formas de entendimiento de la solución.

Al respecto, la estigmatización gubernamental frente a quienes utilizan el concepto de conflicto armado en Colombia, ha llevado a que algunos actores prescindan del mismo, con costos para la claridad y proyección de sus intervenciones, mientras que quienes han persistido en dicha perspectiva han sido en muchas ocasiones víctimas de señalamiento y deslegitimación.

Bajo el actual régimen político muchos problemas han sido inscritos en la agenda a expensas de la autoridad pública bajo presión corporativa, de la inversión extranjera y de los organismos multi-laterales, en medio de fuertes campañas mediáticas. La oposición y la movilización social han logrado pocas veces inscribir problemas en la Agenda pública y han predominado respuestas de estigmatización, anticipación y de dilación. En el caso del referendo del Agua¹⁵, la sociedad civil logra inscribir el problema del agua como derecho y bien público, y el Congreso a expensas del gobierno anticipa, tergiversa y recodifica en sentido contrario la naturaleza del problema, deslegitimando así este mecanismo de participación. La problemática humanitaria y de derechos humanos expresada entre otros en el desplazamiento forzado, las ejecuciones extrajudiciales y la persecución a defensores de derechos humanos, al tratar de ser inscrita en la agenda pública de conformidad con estándares internacionales y nacionales de derechos humanos, ha encontrado por parte de las autoridades una respuesta manipulada bajo la lógica de la lucha antiterrorista, en la cual el Estado a quien le cabe la titularidad de las obligaciones en materia de derechos humanos se presenta al contrario como

¹⁵ El referendo por el agua ha sido una iniciativa ciudadana para convocar un referendo que consagra el agua como un derecho y un bien público que recibió trámite en el congreso durante 2009 y aunque fue aprobada, la pregunta final con la cual será convocada la consulta es distinta y en el sentido de favorecer la privatización.

víctima. Es el caso del trámite de la ley de víctimas,¹⁶ la cual fue hundida en el momento en que la correlación de fuerzas inclinó la balanza hacia el reconocimiento de las víctimas de los crímenes de Estado.

En los últimos años, se ha estigmatizado posicionar el problema de la paz en la agenda pública como proceso de negociación política, como materia de participación de toda la sociedad y como elemento ligado a la justicia social y a la profundización de la democracia. El discurso hegemónico en la agenda pública alrededor de la paz tiende a registrar solo las iniciativas ligadas a la paz armada.

Bajo los conceptos de Estado comunitario y Estado de opinión, entre los que existe continuidad y coherencia; el gobierno se abroga la potestad de inscribir todo tipo de problemas en la agenda pública mediante la captura directa y con estatuto de verdad de la opinión de la comunidad conformando una “común opinión” sobre los asuntos públicos, sacralizada luego de manera mediática, en un ejercicio autoritario que lesiona el equilibrio entre las ramas del poder público. Son los consejos comunitarios, las encuestas gubernamentales por internet, las encuestas especializadas de opinión, las consultas restringidas, las que viabilizan las formas y los contenidos de los problemas que pueden ser colocados en la agenda pública.

El acceso a la agenda pública en Colombia plantea la reflexión sobre las condiciones en las cuales es preciso transitar para lograr que los problemas cobren mérito ante el Estado para ser tramitados en condiciones de respeto a la dignidad, la autonomía y libertad de los ciudadanos, y que el ejercicio mismo de incidencia no sea ya un escenario de producción de daño socio-jurídico, psicosocial y material.

¹⁶ El proyecto de ley de víctimas fue una iniciativa de origen parlamentario que por incidencia de la sociedad civil, modificó aspectos sustanciales como el de reconocer la responsabilidad de agentes estatales en la comisión de violaciones de derechos humanos y en consideración a que el proyecto iba a ser aprobado con este concepto, la bancada gubernamental logro hundirla.

2.2. La formulación de las soluciones y la toma de decisiones: Procesos complementarios e independientes.

La formulación, la cual no siempre sigue a la inscripción de un problema en la Agenda Pública, es principalmente un ejercicio de planeación. Los diferentes modelos de planeación, buscan establecer un escenario futuro que acerque la condición actual de un problema a su deber ser, así como la forma de lograrlo. Aunque la racionalidad técnica es dominante, su adscripción metodológica y su relación con el contexto sociopolítico determinan sus formas, pesos específicos y los tipos de formulación.

Al respecto de las relaciones entre conocimiento y política, Torgerson 1986, en su trabajo sobre las tres caras de la política¹⁷ identifica tres enfoques con gran influencia en los modelos de formulación actuales así: 1) El de la ilustración y primer positivismo donde el conocimiento es el referente para la definición de los asuntos públicos; 2) la tecnocrática donde el conocimiento es manipulado por la política en función de su legitimación y 3) el de la participación y el análisis contextual donde es posible el diálogo colaborativo entre conocimiento y política. Esta última cara nos remite a valorar algunos criterios importantes para la acción sin daño:

- El conocimiento científico no es suficiente para el análisis de los asuntos públicos, además de que coexisten diferentes posiciones teóricas en un mismo período histórico para examinar una misma cuestión.
- Existen diferentes formas de conocer y saber desde sujetos con niveles diferenciados de poder y reconocimiento político. Habría una interculturalidad en la política. Baste observar las distinciones sobre territorialidad que manejan los pueblos indígenas y afro-descendientes, las mujeres desde el feminismo y sus diferencias sustanciales con las definiciones tradicionales de territorio desde el positivismo dominante en las ciencias sociales, la geografía, la historia, etc.
- Debe observarse críticamente el papel de la práctica política en la producción, utilización y en muchos casos manipulación del conocimiento

¹⁷ TORGERSON, Douglas, 1986. Entre el Conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas en Aguilar, Luis 1992. El estudio de las políticas públicas. Ed. Miguel Angel Porrua, México. Pgs: 228-229.

aportado por las ciencias sociales y políticas, sin caer en la promoción de la despolitización de la sociedad.

La toma de decisiones por su parte, es un proceso complejo y dependiente de las externalidades y del juego político. ROTH¹⁸ recoge cinco modelos para este proceso así: La “racionalidad absoluta” donde el decidor tiene gran libertad para decidir con base en elementos objetivos provenientes del análisis técnico; el de “racionalidad limitada”, en el que se admite mayor juego a los actores externos y la decisión busca equilibrios entre lo preferible y lo posible. Un tercer enfoque es el del “ajuste incremental” en el que hay un peso grande para la experiencia, la intuición, el comportamiento de las fuerzas en cuestión y una cierta actitud de “ir saliendo del paso”. El modelo de “anarquía organizada” descarta la racionalidad e invoca la ambigüedad en los valores, la información disponible y la complejidad de las decisiones. El modelo de “elección pública”, incorpora la visión económica a las decisiones y establece que éstas responden para el conjunto de los actores a esfuerzos para maximizar beneficios e intereses individuales. Con estos antecedentes se plantean tres aspectos relevantes para el EASD en los momentos de formulación y decisión frente a las políticas en el país.

El modelo de mercado regulado y su sobre-determinación en la formulación de las políticas públicas. La preeminencia del mercado, la maximización de la ganancia versus la distribución, la reificación de los modelos matemáticos y econométricos para validar las políticas, y la exclusión en la participación, sobre-determinan la formulación de políticas públicas. En el marco de estas políticas, los derechos a la salud, educación, vivienda, tierra, son parcialmente atendidos mediante prestaciones y subsidios a la demanda que operan como mercancías, desplazando la fortaleza y funcionalidad del Estado hacia la garantía del funcionamiento del mercado a través de seguridad jurídica, física e ideológica para sus agentes .

El ritual vacío de la planeación del desarrollo: El desmonte del proceso de descentralización política y económica, el modelo de mercado en las políticas

¹⁸ ROTH, op. cit.

públicas, el poco margen de maniobra para la democracia local sobre todo en las ciudades y regiones pobres del país y el poco poder vinculante que la ley de planeación otorga a los consejos nacionales y territoriales de planeación, hacen del proceso de formulación y decisión de políticas públicas en lo local un ejercicio vacío desde el punto de vista social, técnico y político. Esta situación, entre otras atenta contra la autonomía de las entidades territoriales y por tanto contra la dignidad y libertad de sus individuos y comunidades. Este esquema dificulta el emprendimiento efectivo y sostenible de políticas locales que den respuesta al conflicto, a las crisis humanitarias y a la inequidad socioeconómica.

Las acciones de la cooperación internacional, muchas veces consciente de estas limitaciones, aunque apuestan al desarrollo y la paz en escenarios locales, se ve truncada en términos de sostenibilidad, porque las determinaciones del modelo de desarrollo asfixian las múltiples y diversas iniciativas de participación que emprenden los sujetos sociales y las instituciones locales en medio del conflicto.

En materia de atención humanitaria se observa con preocupación, más allá de los graves problemas de oportunidad, calidad, cobertura, enfoque y discriminación el manejo de corte administrativo para la atención de las víctimas por debajo de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos y bajo esquemas de subsidio a la demanda, como en el caso de la salud, la educación, la vivienda, la tierra y de pagos directos por víctimas fatales o de reparación administrativa. Las decisiones en estos casos son centralizadas, las instancias de participación de las víctimas son precarias y poco vinculantes y muchas de sus organizaciones son objeto de persecución y re-victimización.

La participación social en la formulación y decisiones sobre políticas de paz integral se ha visto restringida, incluso la intervención de la sociedad civil sobre expresiones puntuales del conflicto como la problemática del secuestro y las propuestas de acuerdos humanitarios ha sido limitada, condicionada y estigmatizada en todas sus formas.

2.3. La implementación.

Para algunos, con la implementación recién empieza lo más importante de la política pública que es la transformación de la realidad objeto de la misma. Clausewitz¹⁹, plantea que la implementación es “la continuación de la lucha política con otros medios” y para Meny y Thoening²⁰ es la “fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”. Se reconocen dos tendencias, una de corte racional, jerárquico que es el “de arriba hacia abajo- (Top-Down)” que otorga peso a la racionalidad, el poder, la superioridad de la política sobre la administración y considera los problemas de ejecución, como problemas operativos de coordinación. La segunda tendencia es la de abajo hacia arriba (bottom-up) en la cual la implementación es más espontánea, depende de la concertación, los aprendizajes y las condiciones de realidad.

En estos marcos surgen varios enfoques: 1) El de la administración racional que es el típico top-down, el cual rinde culto a la autoridad, jerarquía vertical y gestión administrativa que observando la regla, debe hacer cumplir los objetivos de la política propuesta; 2) El enfoque del buen gobierno, que a partir de un estilo abierto, participativo y vinculante de diferentes actores de la sociedad busca mayor eficiencia en la tarea del Estado; sin embargo, los intereses corporativos y los “supremos intereses del gobierno”, chocan y eliminan los aportes de la sociedad; 3) El enfoque de gestión pública se preocupa por mejorar las condiciones metodológicas, administrativas y políticas para la implementación; 4) El enfoque contingente, descarta la previsibilidad en el proceso de implementación y se parte de considerar que los políticos priorizan tomar decisiones que les permita acumular poder, más que aquellas que les permita lograr efectividad. 5) El enfoque de ambigüedad y simbolismo, en el cual se renuncia a la objetividad de los fines y se busca establecer marcos amplios que posibiliten diversas interpretaciones y maniobra en los

¹⁹ ROTH, op. cit, pg. 49

²⁰ MENY y THOENING, J. 1992 Las políticas publicas, Barcelona: Editorial Ariel, S.A, pag. 192.

niveles de ejecución. El simbolismo se refiere a privilegiar la enunciación y la visibilización sobre la materialización de una política y 6) Enfoque bottom-up por retroceso, busca desde los hechos construir una cadena de abajo hacia arriba que ascenderá según la necesidad y las condiciones para realmente lograrlo.

Hoy en día en Colombia, los modelos de implementación desde la institucionalidad pública en consecuencia con las formas como se han construido las políticas públicas combinan tendencias dentro del enfoque top-down. La política social en su conjunto organizada bajo esquemas de subsidios manejados desde el nivel central y administrados por actores privados o en proceso de privatización, más allá de los importantes cuestionamientos en materia de derechos, impacto, sostenibilidad, y carácter de dominación político-ideológica, tienen restricciones objetivas para la efectiva, digna, autónoma y libre participación social.

La intermediación administrativa de actores privados y el papel del sector financiero en el manejo de los recursos públicos asignados a salud, educación, vivienda, y los programas de familias en acción, estrategia “Juntos”, familias guardabosques, se acompaña de dispositivos de mercado bastante estrechos para la operación. Bajo estos dispositivos, las líneas de inversión, los indicadores a alcanzar, las formas de priorización y las metodologías de ejecución, terminan de consolidar un modelo de operación excluyente que pese a la incorporación de procesos de bancarización, asignación de recursos por convocatoria, sistemas de auditoría, etc., ha terminado renovando y fortalecido viejas redes clientelares.

Las intervenciones con EASD deben incorporar el análisis de las implicaciones de estas modalidades de implementación para empoderar los actores locales en el control social y en la decodificación crítica de las mismas, tendiente a la promoción de reformas con enfoque de derechos y de participación.

2.4. Evaluación

Para Majone²¹ la evaluación, se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” . Durán por su parte (199:170:172), señala que la evaluación es una herramienta “para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: Comprender, comunicar y controlar”, es decir, debe siempre la evaluación permitir mejorar el conocimiento de lo que se hace y de sus efectos, de la comunicación interna y externa, y al mismo tiempo del control para imprimir ajustes a las actuaciones de los actores comprometidos en determinado proceso. La evaluación es una herramienta muy importante para la valoración de los procesos de legitimación, aunque no siempre se traduzcan en mejoras de la política pública como resultado material, pero en cambio, como alertas para reforzar el control social.

Se asiste a un período en el cual el Estado comunitario y el Estado de opinión, definen los balances sobre las políticas, más allá de la investigación académica y de la investigación aplicada de las organizaciones especializadas de la sociedad civil. Ha sido la justicia, en cabeza de la Corte Constitucional la que ha viabilizado las demandas de la sociedad civil para evaluar y replantear la política pública desde un enfoque de derechos. Sentencias como la T-025, el auto 092, la T-760, la declaratoria de inexecutable del estatuto de desarrollo rural, la ley forestal, los ajustes a la ley 975 de justicia y paz, son algunos de los instrumentos que han demostrado como la sociedad civil al no encontrar eco en los espacios de interlocución e incidencia con el ejecutivo y el legislativo, debió dirigir la incidencia y la documentación ante la instancia de control de constitucionalidad para ejercer su participación en los procesos de evaluación y transformación de las políticas de carácter vinculante.

3. Los aportes de la acción sin daño al trabajo de análisis e incidencia en políticas públicas.

²¹ ROTH, op. cit. Pag. 137

El enfoque de acción sin daño ante todo propone un debate ético que aboga por visibilizar, priorizar e intervenir sobre aquellas condiciones que promuevan el respeto absoluto de la dignidad, la autonomía y la libertad de los individuos y los grupos sociales. Si bien su origen se debe a la crítica de las intervenciones humanitarias en áreas de conflicto, involucra su reflexión sobre las implicaciones para el desarrollo y la construcción de la paz.

El problema que se plantea en materia de políticas públicas es que aunque éstas responden en mayor o menor medida a dinámicas de diversos sectores sociales, económicos y políticos, su cristalización, su poder vinculante y su trascendencia, radica en su materialización política, legal, institucional, económica y simbólica, en el Estado. Por lo anterior a los actores de la sociedad civil les corresponde observar las preocupaciones éticas en sus intervenciones analíticas y de incidencia sobre el Estado y cuando tiene lugar en la participación en la implementación de las mismas. En este orden de ideas, los retos que se imponen en materia de análisis e incidencia pueden resumirse en los siguientes puntos:

- 1.** Promover de manera rigurosa un enfoque analítico, crítico, basado en la investigación y el debate sobre la naturaleza de las políticas públicas, es decir, asumir su complejidad, su multi-determinación y superar ficciones que producen daño en el sentido de crear imaginarios de construcción de corto plazo, despolitizadas y al margen del involucramiento en los procesos de transformación social y política del Estado en su conjunto.
- 2.** La sociedad civil y la cooperación internacional, cada vez más, deben facilitar la participación directa y efectiva de las organizaciones sociales en los procesos de incidencia para la definición de los problemas, su inscripción en la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.
- 3.** Debe potenciarse el diálogo intercultural y en primera instancia continuar incidiendo para que se respete el derecho a la defensa de los derechos humanos en el país, el derecho a la movilización pacífica, el derecho a participar como está previsto en el ordenamiento jurídico y más allá, desde las experiencias de resistencia y emancipación que a diario materializan comunidades y organizaciones en todo el país.

4. En tiempos de autoritarismo y unanimismo mediático, debe promoverse el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, su articulación y actuación conjunta, la democratización de los medios de comunicación, la documentación, la búsqueda de la verdad, la recuperación y protección de la memoria, la incidencia sobre el poder judicial y su respaldo, la investigación, la difusión y el intercambio de experiencias.