

ENFOCO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEDELLÍN



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

Esta publicación es producto del contrato interadministrativo 4600070317 de 2017, Programa 1.2.3. Fortalecimiento estratégico de la planeación social y económica del Plan de Desarrollo 2016-2019.

Federico Gutiérrez Zuluaga Alcalde de Medellín
Ana Cathalina Ochoa Yepes Directora Departamento Administrativo de Planeación
Alejandro Osorio Carmona Subdirector de Planeación Social y Económica
Mary Luz Duque Estrada Líder de Programa Unidad de Planeación y Política Social

Autores: Juan Antonio Zornoza Bonilla
Ramiro Alberto Vélez Rivera
Marco Aurelio Sosa Giraldo
Julio César Orozco Ospina
Alejandra León Rojas
Óscar Alonso Mira Rivera
Susana Dorado Méndez
Mauricio López González
Gloria Isabel Montoya Barato
Lorena Valencia

Comité Editorial Alejandro Osorio Carmona
Martha Lía Giraldo Escobar
Carlos Mario Sierra Londoño
Beatriz Adielá Londoño Urrego
Mary Luz Duque Estrada
Julieth Marín Zapata
Gloria Isabel Quintero Pérez

Diseño y diagramación Laura Durango Quiceno
Corrección de estilo Liliana Klinkert

Edición: 1
ISBN: 978-958-5448-12-4
© Municipio de Medellín, 2017
Calle 44 N°52-165. Medellín, Colombia
www.medellin.gov.co
Impresión: Impresos Begón Ltda.

Esta es una publicación oficial del Municipio de Medellín. Cumple con lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, que dispone la prohibición de la divulgación de programas y políticas oficiales para la promoción de servidores públicos o candidatos.

Queda prohibida la reproducción total o fragmentaria de su contenido, sin autorización escrita de la Secretaría General del Municipio de Medellín. Así mismo, se encuentra prohibida la utilización de las características de una publicación que puedan crear confusión. El Municipio de Medellín dispone de marcas registradas, algunas de estas citadas en la presente publicación, que cuentan con la debida protección legal.

Toda publicación con sello Alcaldía de Medellín es de distribución gratuita.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

Contenido

- 4** Presentación
- 5** Introducción
- 7** Re-significar las políticas públicas:
fundamentos, actores y proceso
- 28** La Agenda Pública: estrategia territorial de
implementación de políticas públicas
- 39** Las mesas técnicas de políticas públicas,
entre el cumplimiento de la norma
y la asistencia técnica al gobierno local
- 56** Un relato sobre la juventud de Medellín
De Rodrigo D a Los Nadie: 1990-2016
- 72** La abogacía del Plan Decenal: una apuesta
de ciudad por y para los niños, niñas
y adolescentes de Medellín
- 83** La discapacidad y las agendas
internacionales que definen políticas
públicas en Medellín
- 98** Plan de Empleo de Medellín: materialización
de la Política Pública de Trabajo Decente
- 104** Hacia una agenda intersectorial
por la igualdad de género
- 114** Familia: la crisis imaginada

Presentación

La historia de nuestra ciudad es, cuando menos, fascinante. Es la historia de una ciudad que se ha caído y se ha levantado, que sufrió como ninguna y que hoy se muestra orgullosa ante el mundo. Medellín se ha transformado gracias al compromiso de su gente, de cada uno de sus sectores que ha aportado a la construcción de un mejor lugar.

Todos los días trabajamos por lograr mayor eficiencia y coordinación en la planeación y el desarrollo de nuestro territorio, partiendo siempre de las realidades de la gente. Esto es posible, entre otras cosas, gracias a los escenarios participativos con los que hoy contamos, que permiten construir políticas públicas de manera colectiva. Estoy convencido de que la participación de la ciudadanía le otorga legitimidad y efectividad a las soluciones que nos trazamos desde nuestro Plan de Desarrollo.

Actualmente, contamos con más de 74 Acuerdos Municipales que responden a situaciones determinadas de un sector o grupo poblacional, y que son una plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a continuar trabajando en la consolidación de un territorio que brinde, cada vez más, una mejor calidad de vida a sus habitantes.

ENFOCO es una publicación que recoge reflexiones, experiencias y recorridos históricos del trabajo realizado para la formulación de políticas públicas en la ciudad. Queremos que ésta sea una herramienta para que los actores responsables de la formulación, ejecución, evaluación y ajuste de las políticas cuenten con elementos conceptuales y metodológicos que permitan la consolidación de una Medellín legal y segura, equitativa, y sostenible.

FEDERICO GUTIÉRREZ ZULUAGA
ALCALDE DE MEDELLÍN

Introducción

Durante los últimos años, Medellín ha venido trabajando en la construcción y fortalecimiento de escenarios participativos, en donde las políticas públicas son el resultado de las acciones que colectivamente se priorizan para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Municipio.

Nuestra apuesta por construir la Medellín que soñamos se fundamenta en lograr mayor eficiencia y coordinación en la planeación y desarrollo del Municipio desde los retos que enfrentamos diariamente. Es por ello, que la participación de todos los actores en la construcción de las políticas públicas, le otorgan legitimidad y efectividad a las soluciones que nos trazamos desde nuestro Plan de Desarrollo.

Actualmente, contamos con más de 74 Acuerdos Municipales que responden a situaciones problemáticas de un sector o grupo poblacional y que son una plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a continuar trabajando en la consolidación de un territorio que presente mayores condiciones de equidad.

Desde el Departamento Administrativo de Planeación acompañamos la formulación de las políticas públicas y tenemos como reto expandir sus efectos a los diferentes escenarios en donde la ciudadanía confluye. En esta publicación se recogen artículos que reflexionan desde elementos conceptuales hasta apuestas de las políticas públicas, a través de las agendas ciudadanas; también se recogen las miradas de diferentes actores que trabajan en el mejoramiento de las condiciones de vida.

A manera de conceptualización, el texto Políticas públicas poblacionales para la vida y la equidad, define una política pública como:

"Conjunto de decisiones del Estado frente a asuntos y problemas de la sociedad que se vuelven de interés general o público. Una política pública es un proceso de construcción colectiva del Estado y la sociedad civil que parte de una situación inicial desfavorable o potencial y culmina con una acción o serie de acciones que buscan mejorar las condiciones de vida de un grupo específico de la población." (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, p. 16)

Las políticas públicas en Medellín, son un eje en el desarrollo y una guía articuladora entre el Estado y la ciudadanía, creemos que esta publicación responde en gran medida a la conceptualización de lo que hoy entendemos por lo público y pretendemos que sean un insumo para su estudio y su implementación. A su vez, reconocen la desigualdad, abordan problemáticas puntuales y toman decisiones para la transformación de la situación inicial.

ENFOCO es una publicación que recoge reflexiones, experiencias y recorridos históricos del trabajo realizado para la formulación de una política pública. Con ella, buscamos que sea una herramienta para que los actores responsables de la formulación, ejecución, evaluación y ajuste de las políticas cuenten con elementos conceptuales y metodológicos que permita la consolidación de una Medellín incluyente, equitativa y sostenible.

ANA CATHALINA OCHOA YEPES
DIRECTORA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

Re-significar las políticas públicas: fundamentos, actores y proceso

AUTOR

JUAN ANTONIO
ZORNOZA BONILLA, PHD¹

RESUMEN

Los Gobiernos enfrentan hoy la tarea de ofrecer soluciones a los problemas sociales en un mundo, progresivamente, más complejo y contradictorio. Después de décadas de políticas públicas formuladas unilateralmente por las autoridades de todo nivel, la participación política de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación, puede aportar factibilidad, legitimidad y efectividad a las medidas apremiantes que se han de adoptar. Este artículo procura introducir a los interesados en el sugestivo mundo de las políticas públicas, para apoyar la articulación de gobernantes y gobernados en esta tarea.

PALABRAS CLAVE

Estado, Gobiernos, políticas públicas, problemas sociales, ciudadanías.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

.....
1 Profesor e Investigador en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. jazornozab@unal.edu.co

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el concepto de políticas públicas ha desbordado el ámbito estatal y ocupa un amplio espectro de la vida social, económica, cultural y territorial. El auge de las políticas públicas como instrumentos de los Gobiernos para atender a las demandas de la ciudadanía, hoy merece la atención de todos los actores presentes en el proceso político, genera confusiones sobre sus contenidos y alcances entre gobernantes y gobernados, y requiere de consensos amplios que faciliten su formación y el logro de los resultados e impactos más efectivos.

Desde la organización de los Estados modernos, los gobernantes han emprendido acciones públicas orientadas a atender las necesidades e intereses de los ciudadanos, y para transformar los sistemas político, económico y social; sin embargo, las *Ciencias de la Política Pública*² como un campo disciplinar, han tenido un desarrollo reciente a partir de la posguerra de 1945 que, desde la academia, han apoyado el desarrollo, la reconstrucción y la institucionalización de las naciones.

Cuando está concluyendo la segunda década del tercer milenio, resulta imperativo aportar a la claridad y a la pertinencia que requieren las políticas públicas para el logro de las metas que los Gobiernos y la sociedad tienen de la acción pública de los Estados, es decir, del Estado en movimiento, y de forma particular, en las democracias locales. ¿De qué manera los diferentes niveles de Gobierno conforman sus agendas públicas, abordan los problemas económicos y sociales, priorizan sus acciones, racionalizan sus presupuestos a la hora de asignar recursos escasos, y toman decisiones estratégicas que involucran el curso de la gestión pública por periodos determinados de tiempo?

MARCO CONCEPTUAL

Abordar los nuevos desafíos que ofrecen las políticas públicas para los Gobiernos y los ciudadanos, merece, de entrada, un apoyo conceptual que facilite asimilar la magnitud de las transformaciones ocasionadas en los ámbitos mundial, regional, nacional y local.

2 Denominación original acuñada por Harold Lasswell en su texto de 1951 "*The policy orientation*", *Stanford University Press*, Estados Unidos

Con el objetivo de comprender la misión conjunta de las políticas públicas, es prioritario partir de las nociones de Estado, Régimen y Sistema Político. Son los Gobiernos quienes emprenden las políticas públicas y estas se orientan a solucionar los problemas más apremiantes de la sociedad, que han sido tradicionalmente: la construcción de los Estados de Bienestar para los ciudadanos, el logro de la equidad social y la lucha contra la pobreza.

Estado: desde una perspectiva relacional, se puede entender el aparato institucional del Estado, como el escenario en donde se condensan las relaciones del orden social y los intereses que conforman la agenda pública y la estructura de control social. El Estado no es una realidad objetiva, sino una arena de juego que requiere reglas, arreglos entre actores y negociación entre grupos antagónicos, con agentes estatales que pueden representar o no, a los grupos más poderosos. La estructura institucional del Estado se despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales y, da forma a posteriores y sucesivos conflictos y arreglos institucionales.

Gobierno: Medellín Torres (1998) llama "forma de Gobierno" al *"campo de acción y los límites que le impone al gobernante un determinado orden político e institucional, el modo de gobernar hace referencia al campo de acción que la aplicación particular de las técnicas y tácticas de Gobierno le confieren al gobernante para lograr sus propósitos de Gobierno"*.

Políticas públicas: desde una lógica sistémica, las políticas públicas son la respuesta que ofrece el Estado a las demandas de los ciudadanos. Para Oszlak y O'Donnell, (1982) es el conjunto de tomas de posición de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil.

Sistema político: Para David Easton (1965) resulta conveniente interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales, ciertos tipos de *inputs* se convierten en el tipo de *outputs* que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas. Así, la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que, a su vez, reacciona frente a ellas. Para Medellín Torres (2006) el sistema político está conformado por una serie de subsistemas a través de los cuales se establecen y desarrollan los mecanismos e instrumentos de acceso y control al poder estatal. Entre estos subsistemas están: sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de registro, el sistema de control.

Régimen político: Guillermo O´Donnell (1982) entiende por régimen *“el conjunto de patrones reales que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles fundamentales, así como los criterios de representación sobre la base de los cuales se formulan expectativas de acceso a dichos roles”*. Collier (1985) incluye dentro del régimen factores tales como el método de selección del Gobierno (elecciones, totalitarismo), mecanismos formales e informales de representación (sistemas de partidos, sistema corporativo, etc.), así como modos de represión. *“Por su naturaleza el régimen político se define como la instancia en donde se producen y cohesionan ‘el conjunto de normas y procedimientos permanentes y estables que regulan la organización y el ejercicio del poder político y que estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad”*. (Medellín Torres, 1998).

Gobernabilidad: el concepto de gobernabilidad revela la transición entre el Estado-centrismo y el socio-centrismo, acuña el concepto de gobernanza para acercar los Gobiernos a la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Esta idea ingresó en la agenda política y académica del mundo desarrollado, y de ahí, en el entorno global, con la crisis de las economías petroleras, la creciente interdependencia a escala mundial y la parábola declinante de los “Estados de Bienestar”. En América Latina, la discusión se enmarcó en el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica, el agotamiento del modelo del Estado interventor de postguerra y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado, y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas. (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Bienestar social, pobreza y equidad: el Estado de Bienestar en Europa y Norteamérica fue el objetivo de la acción estatal para instalar la provisión gratuita de los servicios sociales (educación, vivienda, agua potable) a todos los habitantes. La lucha contra la pobreza se inicia en la década de 1960 en los Estados Unidos y se extiende rápidamente hacia el tercer mundo, en donde se configuró en la acción pública bandera de los Estados, que asumieron las prescripciones de los organismos multilaterales en sus agendas desde la década de 1980 hasta la actualidad.

La medición de la pobreza ha evolucionado desde el umbral de ingreso mínimo (U\$100 mensuales), las necesidades básicas insatisfechas (ingreso, educación, saneamiento y vivienda), hasta el Índice de Pobreza Multidimensional (que incorpora otras variables como salud y alimentación), y ha logrado superar las metas sucesivamente. No ocurre lo mismo con la equidad, que se mide con el coeficiente de Gini, y que se ha deteriorado

progresivamente en la mayor parte del tercer mundo desde hace medio siglo. Si bien existen medidas para lograr la movilidad social, el aumento de la clase media y el cierre de brechas territoriales y sociales, las condiciones estructurales de la propiedad y los modelos de desarrollo han neutralizado los avances en este sentido.

I LOS CAMPOS DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El primer paso consiste en responder la razón de ser de las políticas públicas: ¿Qué?, ¿por qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿quién?, ¿para qué? Si se considera que se trata de un campo de estudios complejo y diverso que involucra y se relaciona estrechamente con otras disciplinas y otros campos de estudio, resulta razonable este tipo de abordaje. (Smith & Larimer, 2008, pp. 5, 21-3).

- **La dimensión política de las políticas públicas**

Hace explícito que las políticas dependen y están condicionadas por el sistema y el régimen político, que estas son las variables dependientes y que su éxito o fracaso está determinado por la calidad del sistema político y de sus dispositivos. No obstante, algunos Gobiernos procuran impactar las anomalías de sus regímenes políticos en situaciones coyunturales a través de intervenciones más ambiciosas que ocasionen rupturas necesarias para neutralizar anomalías del sistema político.

Un caso concreto, para recuperar el monopolio de la fuerza en la totalidad del territorio e institucionalizar los sectores que han estado históricamente sin presencia estatal, el Gobierno puede emprender políticas de participación ciudadana, restauración judicial, titulación de tierras y provisión de servicios técnicos y sociales en áreas rurales para pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinos aislados a través de programas y políticas de amplio espectro que demandan consensos generales y el apoyo de la comunidad internacional.

No obstante, se trata de casos excepcionales, dado que la tendencia es la contraria: lo político condiciona la calidad, validez y eficacia de las políticas públicas. Sus marcos conceptuales más representativos los conforman las tipologías de políticas públicas y la investigación por etapas. Los enfoques metodológicos de estos estudios que relacionan el régimen político con las políticas públicas, combinan tipologías y taxonomías cuantitativas y cualitativas, y su disciplina más representativa es la ciencia política.

- **El proceso de las políticas**

El campo de estudio del proceso de las políticas se cuestiona: ¿por qué los Gobiernos ponen más atención a unos problemas que a otros?, ¿cómo son formuladas las diversas opciones de políticas?, y especialmente, ¿por qué cambian las políticas? Cuenta con diversos marcos conceptuales interpretativos tales como la racionalidad limitada, las corrientes múltiples (y otros derivados del bote de basura), el equilibrio puntuado, las coaliciones promotoras, y la teoría de sistemas. Diversas disciplinas confluyen en estos estudios, como economía, administración, derecho y ciencia política.

- **El análisis de políticas**

Constituye un campo de estudio autónomo y pionero en la disciplina, se pregunta por aquello que deberían hacer los Gobiernos, por las opciones para abordar un problema social específico, así como por cuál es la mejor opción de solución que debería ser escogida. La Economía del Bienestar es su enfoque más característico, que permite combinar métodos cualitativos, cuantitativos, análisis de costos, evaluación de riesgos y el consenso de expertos internacionales para analizar la factibilidad de diversos escenarios posibles (técnica Delphi). Entre sus disciplinas afines están la Economía, la Ciencia Política, la Administración Pública, así como subcampos específicos de políticas como educación y salud.

- **La evaluación de políticas públicas**

Se pregunta por lo que los Gobiernos efectivamente han hecho y cuál es el impacto que ha tenido un programa o una política particular. Utiliza la estadística, métodos cualitativos y cuantitativos y la opinión de expertos. Economía, Ciencia Política, Administración Pública, así como subcampos específicos de políticas, son disciplinas pertinentes para abordar este campo.

- **El diseño de políticas**

Se pregunta por: ¿cómo las personas perciben los problemas y las políticas?, ¿cómo y por qué las políticas públicas distribuyen el poder y los recursos?, ¿cuáles son los valores representados por esas políticas?, ¿cómo construye la política socialmente en grupos particulares?, y ¿hay puntos en común entre diferentes políticas y perspectivas? El análisis, la teoría del discurso y la hermenéutica son los marcos conceptuales y enfoques disponibles para emprender su trabajo, que utilizan métodos cualitativos y análisis textuales. Ciencia Política, Sociología, Filosofía y Teoría Política, son algunas disciplinas disponibles para estos estudios.

- **Formuladores de las políticas públicas**

El campo de estudio que involucra a los formuladores de las políticas públicas (*polycymakers*), otros actores e instituciones, cuestiona quién o quiénes toman las decisiones de política, cómo hacen los formuladores para decidir qué hacer, y por qué toman esas decisiones y no otras. Las teorías de la elección pública (*public choice*) y el incrementalismo son sus enfoques más representativos, que utilizan análisis cuantitativos, principalmente. Economía, Ciencia Política y Administración Pública son sus disciplinas clave.

- **La implementación de políticas**

Finalmente, el campo de la implementación de políticas indaga por: ¿por qué una política fracasa o tiene éxito?, y ¿cómo una decisión de política es convertida en acción? La racionalidad limitada y la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos son su enfoque e instrumentos apropiados. Economía, Ciencia Política, Administración Pública y subcampos específicos de políticas, son sus disciplinas de apoyo.

ORIGEN Y TRANSFORMACIONES DE LAS CIENCIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas como disciplina académica al servicio de los Estados, tienen lugar en la posguerra de 1945, contribuyeron a organizar el nuevo orden mundial, las instituciones multilaterales y la reconstrucción de las naciones. No obstante, es necesario destacar la influencia que durante la primera mitad del siglo XX, aportaron, los cimientos de una nueva disciplina desde otros campos de estudio como la administración pública, la economía y la ciencia política: Woodrow Wilson, Max Weber, John M. Keynes y David Easton.

Woodrow Wilson y la administración pública

Al iniciar la vigésima centuria de nuestra era, algunas administraciones se iniciaban en enlazar a la academia de administración pública con la profesionalización de estos Gobiernos. En Estados Unidos, el presidente Woodrow Wilson³, considerado como el precursor de la ciencia administrativa en el pensamiento norteamericano, dejó un legado relevante para la administración y la acción pública. Wilson se interesó por conocer los argumentos para el campo y el objeto de estudio de la administración pública en Gobiernos democráticos, con énfasis en la soberanía, la opinión pública y

3 28º Presidente de los Estados Unidos, entre 1913 y 1921.

el derecho constitucional. Wilson argumentaba que el pensamiento administrativo era influenciado por los aportes de Prusia al servicio civil, impulsado y ajustado en la Francia de Bonaparte.

Reconocía que las actividades administrativas del Estado no habían sido objeto de estudio hasta entonces. La ciencia de la administración dedicada al análisis del complejo sistema de ingresos, gastos y la deuda pública, no existía, era una *"época de mucha política y poca administración"*. Ante la ausencia de estudios sobre la administración pública, Wilson consideraba que, Gobiernos como el de Estados Unidos requieren de una ciencia de la administración que indique los caminos del Gobierno para corregir la parte operativa y visible, consolidar y corregir sus estructuras. Para efectuar este análisis sobre las técnicas y estrategias asumidas por la administración pública, propuso tres elementos: los estudios históricos; precisar los temas y; determinar el campo, metodología y objeto de estudio, que conceptualiza las acciones que el Gobierno puede hacer legítimamente y bien, empleando para ello, la mayor eficiencia al menor costo de recursos.

Wilson (1887), argumentó que la administración se encuentra por fuera de la esfera propia de la política. Consideró que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, *"esta no debe tolerar que se manipulen sus funciones"*. La política y la administración son dos esferas de competencia diferentes, con asuntos delimitados; la política se encarga de las actividades grandes y universales y, lo administrativo, se ocupa de las acciones pequeñas e individuales. El método de estudio de la administración, según el autor, requiere que estas dos esferas no se mezclen entre sí. La administración se relaciona también con el derecho constitucional, por una parte, en los gobiernos democráticos es más fácil crear leyes constitucionales que llevar a cabo su ejecución detallada y sistemática de las leyes emanadas de la constitución. Por otra, la administración pública, por medio de los actos administrativos, representa la parte operativa por la cual se aplican las leyes constitucionales.

Max Weber, política, ciencia, economía y sociedad

Max Weber (1919) definió buena parte de la administración pública moderna. El servicio civil clásico y jerárquico se conoce como el *servicio civil weberiano*, como uno de los tipos ideales de administración pública y gobierno que describió en su obra *"Economía y sociedad"*; en ella describe la racionalización (y la burocratización como una de sus partes integrantes) como un cambio desde una organización y acción orientada a valores, hacia una organización y acción orientada a objetivos. El resultado, de acuerdo

con Weber, se refiere a que la racionalización creciente de la vida humana atrapa a los individuos en su control racional, basado en reglas.

John Keynes, política fiscal y monetaria

La gran depresión de los años treinta del siglo XX, condujo a la teoría económica a transformarse para explicar las causas del grave derrumbe económico mundial y, brindar una solución adecuada de políticas públicas para reactivar la producción y el empleo. John Maynard Keynes, economista británico, lideró el pensamiento económico que descalficó la idea de que el libre mercado, automáticamente, generaría pleno empleo. El argumento central de la teoría de Keynes (1936) es que la demanda agregada (sumatoria del gasto de los hogares, las empresas y el Gobierno) es el genuino motor de la economía. Sostenía que el libre mercado carece de mecanismos de autoequilibrio que lleven al pleno empleo y, justifica la intervención del Estado mediante políticas públicas orientadas a conseguir el pleno empleo y la estabilidad de los precios.

La idea revolucionaria de Keynes (1930), proponía que una demanda general inadecuada daría lugar a largos períodos de alto desempleo. El producto de bienes y servicios de una economía es la suma de cuatro componentes: consumo, inversión, compras del Gobierno y exportaciones netas. Cualquier aumento de la demanda tiene que provenir de uno de esos cuatro componentes. Pero, durante una recesión, suelen intervenir fuerzas poderosas que deprimen la demanda al caer el gasto. Por ejemplo, al caer la economía la incertidumbre, a menudo, erosiona la confianza de los consumidores, que entonces, reducen sus gastos, especialmente, en compras discrecionales como una casa o un automóvil. Esa reducción del gasto de consumo puede llevar a las empresas a invertir menos, como respuesta a una menor demanda de sus productos. Así, la tarea de hacer crecer el producto recae en el Estado. Según la teoría keynesiana, la intervención estatal es necesaria para moderar los auges y caídas de la actividad económica, es decir, el ciclo económico.

David Easton, la teoría de sistemas y el sistema político

Inspirado en la biología y en la Teoría de Sistemas de Ludwig von Bertalanffy⁴, David Easton (1965) piensa la acción de los Gobiernos en términos de sistema político,

4 Von Bertalanffy esbozó la Teoría General de los Sistemas en un seminario de Charles Morris en la Universidad de Chicago en 1937 y, posteriormente, en conferencias dictadas en Viena. Pero la publicación se tuvo que posponer a causa del final de la Segunda Guerra Mundial. La desarrolló en 1969 en el libro titulado "Teoría General de Sistemas".

las acciones del Estado se explican mediante las funciones que desempeñan para la estabilidad o supervivencia del sistema político. Estos productos no proceden del Estado sino de la administración o el gobierno. Para Easton, lo que define a un sistema político es su función de distribuir valores que la sociedad considera útiles (dinero, educación, información, poder). Estas interacciones operan mediante flujos entre entradas y salidas (*inputs y outputs*) a través de un cambio dinámico que se retroalimenta (*feedback*).

Las entradas (*inputs*) son las demandas y apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad, que se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (*black box*) (Easton, 1965), formada por quienes ocupan determinados roles, individuos o grupos que son capaces de orientar los contenidos del proceso político, actúan como filtro del sistema, mediante mecanismos de reducción y selección de demandas. Las salidas (*outputs*) son la respuesta del sistema a aquellas demandas, ideas y acciones que se toman tras el proceso de decisión; que cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar. Este modelo, denominado "circuito de retroalimentación o de autoreproducción" (*feedback loop*), permite a las autoridades sondear el estado del sistema y corregir errores y perturbaciones. Su modelo principal estaba dirigido por una visión organicista de la política, como si esta fuera un ser vivo. Su teoría demuestra cómo los sistemas políticos se adaptan, sobreviven, se reproducen y se transforman.

Contexto y antecedentes. Línea de tiempo: el Estado, las ideas y las ciencias

En 1945 nacieron la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, en el marco de las negociaciones de la posguerra, el sistema financiero de Bretton Woods (New Hampshire), integrado por dos instituciones clave para entender las políticas de desarrollo que tuvieron lugar a partir de la segunda mitad del siglo XX: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); con el fin de apoyar a las naciones europeas en su reconstrucción durante la posguerra, fue ampliando sus funciones y creando otros organismos multilaterales que integraron lo que se conoce hoy como el Grupo del Banco Mundial (GBM), organismos adscritos a la ONU.

El discurso del desarrollo en Colombia y en América Latina

La instalación del "desarrollo" y de las políticas públicas en Colombia y América Latina, requirió décadas de organización de instituciones administrativas y de formación de

profesionales para ellas. La idea de las políticas públicas como variables dependientes del sistema político, va tomando forma en la década de 1960, así como la generación de planes y programas pertinentes para impactarlo y transformarlo.

Arturo Escobar (1986) investigó la aparición de la estrategia del desarrollo en Colombia, después de la Segunda Guerra Mundial; cómo se pone en marcha esta estrategia y cómo se configura, como resultado del proceso, el discurso que ha condicionado los pensamientos y acciones y, que permitió respirar cierto aire fresco, pero se fue convirtiendo en una camisa de fuerza. Cómo los Gobiernos entre 1950 y 1960 nos embarcaron en el discurso del desarrollo que prometía la industrialización autosostenida, la modernización, el aumento de los niveles de vida hasta equiparar aquellos de los países avanzados.

Para Escobar existe un espacio común de reflexión sobre la realidad de los países del tercer mundo, formado por los conceptos, prácticas, programas, planes y estrategias a ser aplicadas en estos territorios para elevar su nivel de desarrollo económico y social. Escobar relaciona la aparición y progresiva consolidación del desarrollo sobre las sociedades, con la evolución de la política y la economía mundiales en los últimos decenios, y propone mirar el discurso del desarrollo como una entidad en la que el poder y el conocimiento se articulan para servir como tecnología política, cuyo propósito es el manejo y la creación sistemática del tercer mundo como realidad histórica.

Después de las misiones internacionales que apoyaron el proceso de institucionalización del desarrollo en Colombia en la década de 1950, se crearon el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), organismos encargados, desde entonces (1958), de proponer los planes nacionales de desarrollo y autorizar la adopción de programas específicos derivados de estos. El Plan Decenal de 1960 dio lugar a planes cuatrienales desde 1970 hasta la fecha.

Paradigmas y enfoques

Entre tanto, en las universidades de Europa y Norteamérica, las teorías y métodos para analizar, producir y evaluar las políticas públicas se fueron transformando. Las teorías centradas en el Estado predominaron durante el tercer cuarto del siglo XX; suponían que era posible contar con toda la información necesaria para producir las políticas públicas más admirables. El modelo de desarrollo vigente entonces se refería a la construcción de Estados de Bienestar con la provisión estatal de los servicios sociales en el mundo

desarrollado y la industrialización desarrollista en el tercer mundo. Los paradigmas se sucedieron y se dividieron entre positivismos, pospositivismos e integracionismos, para ofrecer los marcos de análisis para las políticas. (Kuhn, 1970).

Los dispositivos metodológicos de las ciencias sociales, jurídicas y económicas ofrecieron una versátil caja de herramientas que permitió ir transformando las teorías a medidas que los modelos de desarrollo se transformaban y con ellos el orden mundial. Fue así como la crisis del petróleo en la década de 1970, ocasionó la necesidad de recuperar la gobernabilidad de los Estados, que descentró paulatinamente el interés hacia todos los actores, públicos y privados que concurrían a la producción y ejecución de políticas y programas públicos.

Racionalismos

Entre 1950 y 1980 el paradigma racionalista derivado de la economía y la psicología social se impuso, el legado del estadounidense Harold Lasswell (1951) ha sido abundante en enfoques explicativos, el enfoque secuencial, la racionalidad limitada, el incrementalismo, el *public choice*, las corrientes múltiples, el equilibrio puntuado, coaliciones promotoras, enfoque referencial, entre otros, que suponen metodologías cuantitativas y permiten la instalación de indicadores para monitorear los avances y resultados de las medidas adoptadas.

Una variante racionalista presente en América Latina es el neocorporativismo, en el que grandes organizaciones centralizadas que defienden sus intereses particulares entran en componenda con el Estado, surgiendo en este escenario las políticas públicas. El racionalismo dio paso al pospositivismo, hacia 1980, cuando las decisiones de políticas públicas se descentraron del Estado hacia los actores involucrados en el proceso de políticas.

Pospositivismos

El pospositivismo diverge del positivismo en cuanto a sus posibilidades de acceder a un entendimiento unívoco de la realidad. Según este enfoque, existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. Además, resulta imposible separar los hechos de los valores. Los hechos, como son medidos, están cargados de valores. Lo objetivo, es un ideal al cual los investigadores intentan acercarse con la ayuda de una comunidad científica crítica que trabaja con el propósito de refutar las teorías propuestas por otros pares, en Popper, o que se dedica a proponer desde un paradigma

alternativo o rival a otras o mejores explicaciones de los hechos, en Kuhn. (Roth, 2007). Centrados en las ideas, entre los enfoques para el análisis de políticas más representativos de este paradigma, se cuentan el discursivo, argumentativo (Majone), narrativo (Emery Roe), deliberativo (Fischer).

Integracionismos

Los enfoques neoinstitucionalistas plantean que la fortaleza de un Estado no depende únicamente del grado de imposición que tenga sobre la sociedad o el grado de arbitrariedad de sus decisiones, sino que el poder depende, fundamentalmente, de ciertas características y capacidades internas del Estado. Los neoinstitucionalistas consideran que la política económica no es, fundamentalmente, producto de las decisiones de los grupos sociales de interés como sostenían los modelos socio-centristas.

Por el contrario, se concibe al Estado (como aparato) con posibilidad de acción y decisión más autónomas. Skocpol sostiene que *"los Estados concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad"*. Y esto entiende por autonomía del Estado. (Citado por Méndiz, 2004)

II SISTEMAS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO (actores, valores, instrumentos, recursos y diseño)

Desde una perspectiva racionalista, la política es intencionada, es un medio para lograr un fin deseado, una solución a un problema. Algunos sostienen que la sustancia de la política es mucho más compleja y matizada que el asunto instrumental de los racionalistas. En lugar de identificar el problema y tratar de evaluar qué se debe hacer, los académicos del diseño de políticas buscan el "modelo" o la "arquitectura" de la política. Desde esta perspectiva, la política es más que un medio instrumental para un fin deseado. Simboliza el qué, y el quién de los valores de la sociedad. (Smith & Larimer, 2007, pp. 181-2).

Los especialistas en diseño de políticas reconocen la dimensión instrumental de la política, pero se centran en identificar e interpretar los elementos simbólicos. El diseño de la política y el proceso de diseño pueden arrojar información sobre por qué se alcanzaron o no se lograron los resultados de interés particular, pero es más revelador lo que dicen

sobre quién tiene y quién no tiene poder político, es decir, la capacidad de tener un conjunto preferido de valores respaldados por los poderes coercitivos del Estado.

El diseño de la política se refiere al contenido de la política pública. Empíricamente, este contenido incluye las siguientes características observables: población objetivo (los ciudadanos que reciben los beneficios o soportan los costos de la política), los valores que se distribuyen por la política, las reglas que gobiernan o limitan la acción, (la justificación de la política) y los supuestos que vinculan lógicamente todos estos elementos. Aunque observable, el contenido de la política pública no es visto objetivamente por los ciudadanos y los formuladores de políticas, ni se basa en consideraciones racionales.

En cambio, el proceso de reunir el contenido de la política se basa en interpretaciones altamente subjetivas de quién merece justamente los costos o beneficios de una política, qué valores deben ser respaldados por los poderes coercitivos del Estado y quién (o qué) debería tener su libertad de acción promovida o restringida para mantener esos valores. Lo común para el grupo de académicos que adoptan este marco, es la noción de que las interpretaciones cargadas de valor son inherentes al proceso de políticas, porque el lenguaje se utiliza como un medio para justificar y racionalizar las acciones o los resultados. Los encargados de la formulación de políticas distribuyen las cargas y los beneficios de las políticas, de tal manera que se maximice el beneficio político. Los científicos políticos han observado durante mucho tiempo que los funcionarios electos son impulsados, principalmente, por el deseo de reelección. Por lo tanto, no es sorprendente que las élites intenten incorporar ciertos valores dentro de los diseños de políticas que refuercen las percepciones existentes y eviten repercusiones negativas. Sin embargo, para los científicos sociales positivistas, los marcos se ven con escepticismo, conceptos demasiado amorfos para guiar sistemáticamente la investigación y los métodos que carecen del rigor empírico asociado con el proyecto racionalista.

Los estudiosos describen el proceso de diseño de políticas como deliberado y manipulador, no como una respuesta racional a los problemas públicos. Los diseñadores de políticas usan símbolos y un lenguaje específico para elaborar políticas, de tal manera que perpetúen los estereotipos existentes. Para la mayoría de los políticos, los analistas, e incluso, los académicos deberían participar más en la contabilidad de la diversidad de opiniones compartidas por los ciudadanos afectados por políticas de interés particular. Una solución práctica a este dilema es la noción de una mayor participación ciudadana. Al permitir la participación ciudadana directa en el proceso de políticas, el diseño de po-

líticas reflejará los valores de la ciudadanía y evitará mensajes no deseados o intencionados que disuadan a los ciudadanos a participar. Sin embargo, existen serios obstáculos empíricos con respecto a esta solución. (Smith & Larimer, 2007, pp. 228-9).

III SISTEMAS ECONÓMICO Y SOCIAL (recursos, agenda y asignación de recursos)

El análisis y la evaluación de políticas públicas se han centrado en lo que deberíamos hacer y en lo que hemos hecho, respectivamente, fines separados de una cadena de políticas. En un extremo está el problema de decidir qué se debe hacer. Por otro lado, está el problema de calcular lo que se ha hecho. En el medio hay un montón de decisiones y acciones que, causalmente, conectan un extremo de esta cadena con el otro. La investigación de implementación busca dar sentido a este espacio entre la intención del Gobierno y el impacto de las políticas. (Smith & Larimer, 2007, pp. 155-6).

El debate de *arriba hacia abajo* y de *abajo hacia arriba* nunca se ha resuelto completamente, aunque ambas partes reconocen la validez de la perspectiva opuesta. Se han hecho varios intentos para sintetizar los dos enfoques; sin embargo, no se ha logrado una plena conciliación de los dos puntos de vista. La variable dependiente "correcta" o "mejor" para los estudios de implementación -resultado de la política o comportamiento del implementador- sigue siendo un asunto de desacuerdo, al igual que el mejor enfoque epistemológico (racionalista o pospositivista).

Pocos de los *top-downers* rechazaron la noción de que los burócratas de la calle desempeñaron un papel clave en la implementación, así como pocos miembros de los *bottom-uppers* rechazaron que el logro de los objetivos políticos formalmente adoptados fuera un importante motor de la implementación.

La sabiduría convencional sobre los estudios de implementación que comenzó en la década de 1970, floreció en los ochenta con estudios de segunda generación y pareció perder el foco en algún momento durante la tercera generación, en los noventa, porque los temas clave que valieron en las dos primeras generaciones parecían ser intratables. El resultado final ha sido una serie de campos de implementación que pueden ser categorizados de varias maneras, pero que, en última instancia, reflejan las tensiones de los desacuerdos racionalistas y pospositivistas. Todo el mundo está de acuerdo en que se

necesita una teoría mejor, pero hay poco acuerdo sobre lo que se supone que esa teoría explica (comportamiento del implementador, resultados de política, resultados de la política), si tal teoría es posible o qué tan probable es que sea descubierta.

Lo que parece haber surgido del empuje de la tercera generación es algo muy parecido a la opción entre el análisis y la evaluación de políticas públicas -una división emergente entre el proyecto racionalista y sus críticos pospositivistas-. En la implementación, los racionalistas son, en su mayoría, *top-downers* en la perspectiva teórica, y los *bottom-uppers* escépticos en la práctica metodológica.

Cuando se trata de entender cómo funciona una política, de lo que se está hablando es de la relación causal entre una variable posterior a la adopción que puede ser manipulada por el centro con un resultado político. Los pospositivistas son la parte superior de la parte superior. Cuando buscan entender cómo funciona una política, hablan de cómo la implementación refleja las prácticas inclusivas y democráticas y cómo afecta a la periferia y a la población objetivo. A pesar de los mejores esfuerzos que buscan unir los dos lados, las diferencias subyacentes entre racionalistas y pospositivistas mantienen la distancia prudente entre los dos campos. (Smith & Larimer, 2008, pp. 178-9).

Conclusiones (análisis, investigación y aprendizaje)

Los Gobiernos tienen una habilidad limitada para enfrentar a las demandas innumerables que se le imponen. Deben abordar un conjunto virtualmente ilimitado de problemas, en un conjunto demasiado limitado de restricciones políticas, financieras, institucionales, legales, temporales y de información. Un problema en particular -como el rendimiento educativo o un déficit presupuestario- ha hecho su camino en la agenda institucional. El Gobierno, ahora, tiene que decidir qué acción tomar para abordar ese problema. ¿Pagar más a los maestros?, ¿aumentar los estándares de las pruebas?, ¿disminuir el gasto?, ¿aumentar los impuestos?, ¿algo más? Siempre que los responsables de las políticas tratan de abordar un problema simple o urgente, el punto de partida se reduce a una sola pregunta: ¿qué debemos hacer?

La tarea fundamental del análisis de políticas es buscar una respuesta a esta pregunta. Existe un desacuerdo sobre cómo abordar la cuestión en el centro del análisis de políticas. Por un lado, están los que creen que la pregunta imputa al analista la obligación de proporcionar una respuesta razonablemente objetiva, única. Una respuesta que, en efecto, dice que una alternativa de política particular es la mejor opción. Por otro lado,

los que ven la idea de que los analistas de políticas expertos son solucionadores de problemas de la sociedad como ingenuos, o peor aún, como peligrosos. Argumentan que la pregunta plantea un problema normativo, no una serie de problemas técnicos o instrumentales. (Smith & Larimer, 2008, pp. 101-2).

Cuando un gobierno se enfrenta a la pregunta: "¿Qué debemos hacer?", se enfrenta a un choque de valores. Los liberales quieren una cosa, los conservadores otra, las respuestas políticas particulares a un problema crean ganadores y perdedores, y las diversas partes interesadas en este proceso se enfrentan sobre las preferencias que ganarán el favor del Gobierno. Esta es la realidad de la política y, el trabajo del analista se concibe mejor como una tarea de interpretación y facilitación: comprender las diferentes perspectivas que crean el conflicto de valores y juzgarlos en sus propios términos. Una pregunta que se responde mejor mediante la deliberación reflexiva y el discurso entre estas diversas perspectivas, no por una teoría causal o un coeficiente de regresión.

El campo de las políticas públicas hace suposiciones sobre la toma de decisiones humanas. Los expertos en políticas, sin embargo, no son expertos en los procesos humanos de información. Para compensar, los supuestos se incorporan en los modelos de formulación de políticas sobre cómo los formuladores de políticas deben tomar decisiones políticas. Para hacer prescripciones políticas precisas se requiere un amplio conocimiento de la conducta humana. Se han hecho grandes avances en las últimas dos décadas, en la comprensión del proceso humano de toma de decisiones. En particular, la neurociencia, la economía del comportamiento y la psicología evolutiva están a la vanguardia de responder a la pregunta: ¿por qué las personas hacen lo que hacen? Estas disciplinas ya han hecho grandes avances hacia el desarrollo de teorías para reemplazar el modelo de actor racional como respuesta a esta pregunta. Para el trabajo futuro en la teoría de la política, resulta aconsejable atender al consejo de Lasswell para un enfoque interdisciplinario en el campo de los estudios de políticas. (Smith & Larimer, 2008, pp. 245-6).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2010). Introducción. En Aguilar, L. (Ed.). *Política Pública*. México: Siglo XXI editores.
- Caballero Argáez, C. (2008). Albert Hirschman en Colombia y la planeación del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad*. Primer Semestre de 2008, 165-199.
- Collier, D. (1985). "El modelo burocrático autoritario: síntesis y prioridades para la investigación futura". En Collier, D. (Ed.). *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, M. J.; Huntington S. P. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- De Leon, P. (2010). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. En Aguilar, L. (Ed.). *Políticas Públicas*. México: Siglo XXI editores.
- Easton, D. (1965). Some Fundamental Categories of Analysis. En Easton, D. (University of Chicago Press). *A Framework for Political Analysis*, pp. 17-33. Chicago: University of Chicago Press.
- Escobar, A. (1986). La invención del desarrollo en Colombia. *Lecturas de Economía*, mayo-agosto (20), 9-35.
- Fazio V., H. (2011). *¿Qué es la globalización?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- González, J. I. (2010). *Ética, economía y políticas sociales*. Medellín: Corporación Región.
- Hill, M.; Hupe, P. (2010). *Implementing Public Policy*. Londres: Sage Publication.
- Junguito, R.; Rincón, H. (2004). La política fiscal del siglo XX en Colombia. *Borradores de Economía*, Fedesarrollo / Banco de la República. (318), 52-142.

- Kauffman et all. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keynes, J. M. (1930). *Tratado sobre el dinero*. Madrid: Ediciones Aosta.
- Keynes, J. M. (1936). *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Klein, N. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Arentina: Paidós, pp. 23-46.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Lasswell, H. (1951). *The policy orientation*. Estados Unidos: Stanford University Press.
- López Hernández, C. (Ed.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Nuevo Arcoiris, Congreso visible, Dejusticia, Grupo Método, MOE. Bogotá: Debate.
- Lows, D.; Hajer, M. (2006). Policy in practice. *Oxford Handbook of public policy*. Cap. 19, 409-424.
- Luhmann, N. (1984). *Sistema Social*. Barcelona: Anthropos.
- Medellín Torres, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Julio, (8).
- Medellín, P. (2006). La Política y las políticas públicas en América Latina. Una propuesta para abordar las políticas públicas en regímenes de 'obediencias endeblés'. En CEPAL, FLACSO, Miño y Davila (Ed.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. P.101-144.
- Meltsner, A. (1992). La factibilidad política y las políticas públicas. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). *Hechura de políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

- Mendíaz, M. (2004) *El estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Mitchell, T. (1996). Society, Economy and the State effect. En: Laitin & Steinmetz (Ed.). *State / Culture, State-formation after the cultural turn*. Ithaca, NY: The Wilder House, Cornell U. Press. p. 76-97
- Moran, M.; Rein & Goodin. (2006). *The Oxford Handbook of public policy*. UK: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1985). Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia. En: Collier, D (comp.). *El nuevo autoritarismo en América Latina*, (primera edición en inglés: 1979). México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal* (compilación). Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES (Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes)*. Septiembre de 1995. 2 (4).
- Peters, G.; Jon, P. (2006). *Handbook of public policy*. London, UK: Sage.
- Peters, G.; Jon, P. (2009). *Handbook of public administration*. London, UK: Sage.
- Picketty, T. (2014). La desigualdad en la propiedad del capital. *El capital en el siglo XXI*. Cap. X. p. 370-414.
- Pierson, P.; Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Diciembre, 2008. 17(1): pp. 7-38 Uruguay: Instituto de Ciencia Política. Montevideo.
- República de Colombia, DNP (2015). *Articulado Final. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.
- República de Colombia, DNP (2015). *Ejes y Estrategias. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.

- Revéz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Bogotá: Asociación Colombiana de Ciencias Económicas.
- Roth Deubel, A. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 17-66.
- Smith y Larimer. (2009). Analysis, Implementation, Design, Research. *The Public Policy Theory Primer*. Colorado: Westview press.
- Thwaites Rey, M. (1999). *¿Qué es el Estado?*. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Tirado Mejía, A. (2014). *Los años sesenta. Una revolución en la cultura*. Bogotá: Editorial Debate.
- Vélez, R. y Zornoza; Red Antioqueña de Políticas Públicas (2011). *Elementos estratégicos para comprender las políticas públicas en Colombia, Investigación de las políticas públicas*. Medellín: UN. 9-15.
- Villa y Melo -BID (2015). *Panorama innovación social en Colombia*. p. 1-81.
- Weber, M. (1919). *Política y Ciencia*. Argentina: Editorial Leviatán.
- Woodrow, W. (1887). El estudio de la Administración. En: Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la AP. Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zornoza, J. A. (2009a). Inclusión, Legalidad y Políticas Públicas. En: *Políticas públicas en sistemas críticos. El caso latinoamericano*. Medellín: FCHE - Universidad Nacional.
- Zornoza, J. A. (2010b). Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. En: *DNP. Política Pública Hoy*. Julio de 2010. Año 1 (6).
- Zornoza, J. A. (2011a). Las políticas de inclusión social en Medellín. El caso de Moravia 2004 – 2010. En: *La investigación de las Políticas públicas. Red Antioqueña de Políticas Públicas-GPPT*. Medellín: RAPP - Universidad Nacional.

La Agenda Pública: estrategia territorial de implementación de políticas públicas

AUTOR

RAMIRO ALBERTO
VÉLEZ RIVERA⁵

RESUMEN

La agenda pública, es la metodología territorial que facilita la aplicabilidad de las decisiones públicas. En este texto se desarrollan las características de la Agenda Pública y se exponen los escenarios del nivel territorial que permiten la articulación de las agendas a los actores de Política Pública. El texto destaca la pertinencia de incorporar en la cotidianeidad de los actores territoriales, institucionales y públicos, el diseño, aplicabilidad y evaluación de Políticas y agendas públicas.

PALABRAS CLAVE

Agenda Pública, públicos, actores, territorio, decisiones públicas.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

5 Magíster en Ciencia Política. Universidad de Antioquia. Docente Investigador Escuela Superior de Administración Pública (Esap). Medellín, Colombia. rvez@esap.edu.co, aucant@yahoo.es.

POLÍTICAS PÚBLICAS, GOBIERNO Y SECTORIALIDADES

Las políticas públicas representan, para el Gobierno, la estrategia de aplicabilidad del poder por medio de las decisiones públicas sobre áreas y contextos estratégicos del territorio. En el contexto de políticas públicas con aplicación territorial y sectorial, se configuran los escenarios y actores que explican la articulación del poder de los sistemas de decisión con los métodos de la acción pública, lo que facilita comprender que los problemas públicos y locales abordados desde la acción de las políticas redefinen el papel del Estado y del Gobierno en las esferas públicas en las sociedades actuales.

Considerando que las Políticas Públicas se constituyen en sistemas de decisión en entornos de Gobierno con aplicación en territorios y sociedades actuales, es pertinente exponer cuatro características que las localizan en la esfera pública y cuatro efectos pertinentes de su integración con las entidades territoriales.

Incursionar en la política pública como sistema de decisión y como cultura territorial, requiere el recorrido por estas características que señalan áreas y métodos recientes de abordaje desde lo público.

La primera característica está enfocada a mostrar que la política pública es una acción de Gobierno y que, en este sentido, es pertinente indicar que por su focalización a los centros de poder, pone en planos suplementarios el Estado, ocasionándose la balanza de la política que prioriza el Gobierno y disminuye el tamaño del Estado en condiciones de nuevas institucionalidades, en las que la gubernamentalidad ocupa todos los planos de la vida pública y, el Estado solo contextualiza la dimensión normativa del orden institucional o, lo que es igual, el Estado solo provee normas administrativas para el funcionamiento del ciclo de las políticas públicas.

En esta característica observaremos que el vínculo de la política pública con el Gobierno como capacidad técnica de tomar decisiones públicas, es un vínculo fuerte que nos señala nuevos entornos de la esfera pública y nuevos nichos de la acción política en los que los actores de política pública se caracterizan por su decisión para incidir en las áreas estratégicas del territorio.

En la segunda característica de la política pública, encontramos su focalización sectorial, lo que indica que la dimensión territorial toma las formas de la decisión pública de la política, esto es, el poder de los tomadores de decisiones diagraman el territorio en sectores de interés local, configurándose un contexto de política pública sustentado en sectores que ponen en público sus prioridades para luego incidir en las decisiones y los programas estratégicos del Gobierno, sobre lo que escribe Vargas que:

El aparato estatal es entonces un espacio de conflicto político y social y el tránsito de la política pública a su interior trasciende el horizonte de la simple eficiencia económica para situarse en el marco más amplio de los conflictos sociales, de los diversos intereses en juego, es decir de los objetivos buscados por los distintos actores donde la burocracia es uno más, pero es un actor calificado por su origen y su inserción al interior del mismo. (Vargas, 2001. p. 100).

En esta característica de la política pública identificaremos, en efecto, que a cada sector de interés le sigue un actor de poder y, a los anteriores, les sigue la capacidad de incidencia en temas y áreas sensibles de la sociedad territorializada.

En la tercera característica de política pública, identificamos la aplicación del modelo procedente del diseño institucional, señalando que las políticas públicas ponen en funcionamiento los fines y los métodos de algún o algunos modelos de poder institucional o, lo que es igual, en las políticas públicas se concretan métodos políticos, burocráticos y tecnocráticos según el enfoque que se seleccione para integrar el Gobierno con la esfera pública y con el territorio.

En esta característica observaremos que los fines y contenidos del modelo de poder, se concretan en la política pública y en los desenlaces de Gobierno que subyacen a la práctica de la administración pública y de la gestión pública con acento territorial.

La cuarta característica de la política pública está articulada al carácter comparado de su implementabilidad, esto es, los procesos de toma de decisiones públicas propios de la cultura de la política, señala que el abordaje de problemas públicos obliga su contraste con contextos y realidades territoriales que, procedentes del orden internacional, convalidan las decisiones de la política pública.

En esta característica observaremos que, los sistemas de decisión sustentados en política pública dependen de su articulación a las experiencias territoriales de actores locales e internacionales, que resuelven problemas públicos con métodos comparados de Gobierno, lo que permite confirmar que la política pública no dependerá de los periodos gubernamentales del plan de desarrollo y, en cambio, sí asumirán propia dinámica temporal en virtud de su capacidad de implementar agendas públicas.

En el contexto de las características de las políticas públicas identificamos el carácter estratégico que registra el Gobierno en el diseño y aplicabilidad de decisiones públicas con enfoque sectorial y territorial y, en el proceso de su articulación con el poder, debemos observar los efectos que se derivan de la incursión de los actores de políticas en las entidades territoriales.

El primer efecto está definido por la diversificación del Estado con proyección territorial, observándose su transformación de Estado constitucional hacia Estado municipal. En efecto, la aplicación de políticas públicas en territorializaciones de poder en zonas, comunidades, vecindazgos, barrios, propicia la complementariedad del Estado social y constitucional con el Estado municipal, para indicar que, la activación de sistemas de decisión pública deriva en el reconocimiento de actores localizados que explican el municipio como la entidad territorial que escenifica las políticas, dando a entender que las dimensiones sectorial y municipal rectifican la relación del Estado con la sociedad y con los referentes públicos de la toma de decisiones, lo que, según Espósito se explica de la siguiente manera:

Partiendo de la experiencia de los sectores urbano-populares, en términos de su vivencia de la exclusión y de las limitaciones a una participación plena planteadas por la democracia formal, abordamos la construcción colectiva de sus demandas a partir de sus organizaciones sociales, que son preferentemente el espacio social en el que hombres y mujeres de los barrios expresan no sólo sus aspiraciones y necesidades, sino que perfilan –deciden, elaboran estrategias y movilizan recursos– acciones que conlleven el acceso a sus requerimientos. (Espósito, 2006. p. 53).

El segundo efecto está definido por la transición de ciudadanía hacia actores de política pública, explicándose que los ciclos decisionales de la política y los niveles de verificación de sus impactos municipales, requieren la intervención de actores de política pública, ex-

plicando, de paso, que los actores se multiplican en el proceso de toma de decisiones de políticas gracias a que la dimensión institucional y normativa, por sí misma, no es suficiente para concretar las políticas públicas y sus metodologías de toma de decisiones.

En consecuencia, es pertinente señalar que, los ciclos de la política pública y los sistemas de decisión autorizan tipologías de actores que se localizan en la amplia gama de los decisores de política pública, lo que explica que estos van desde los gobernantes hasta los ambientalistas, y reconociendo que la diversidad de actores de política pública es proporcional a la diversa composición de los poderes que tienen los actores territoriales y municipales.

El tercer efecto está definido por el direccionamiento de las decisiones públicas con enfoque de tipologías de gobiernos, en este efecto debemos confirmar que toda acción de política pública es una estrategia de Gobierno aplicada sectorialmente, y que el reconocimiento de actores de política se traduce en la aplicación de tipologías de gobiernos que anteceden a la decisión pública, esto es, el Gobierno institucional que pone normas y planeación en la política pública, el Gobierno público que incorpora actores procedentes de las organizaciones sociales y que ponen el territorio y lo público en los ciclos de la Política Pública y, el Gobierno territorial aplicado por organismos de la sociedad que establecen metodologías de verificación del impacto de las decisiones de política pública en el ámbito territorial.

El cuarto efecto está definido por la aplicación de enfoques de políticas públicas para diseñar metodologías de toma de decisiones públicas, en este contexto identificaremos que la relación de los actores de política pública con el territorio en condiciones de poder local, se transforma en sectorialidad de política, y que su abordaje indica la especialización de los problemas públicos, lo que, a su vez, requiere la aplicación de enfoques de política pública, considerando que cada enfoque establece vínculos de decisión pública con cada sectorialidad y, en consecuencia, con actores especializados en áreas de poder territorial, sobre lo que afirma Aguilar, *"En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad"*. (Aguilar, 1992. p. 41).

LA AGENDA PÚBLICA Y SU ARTICULACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas constituyen, para los Gobiernos, sistemas de decisión pública enfocados a especializar la relación de los actores de política con los problemas públicos y con las áreas de poder que reflejan la diversa composición de lo público en el Estado municipal.

Luego, las políticas públicas se focalizan en la articulación del Gobierno con los actores en contextos territoriales especializados. ¿Cuál estrategia facilita y aplica esta articulación en condiciones de incidencia en las áreas fundamentales del Estado y el Gobierno municipal?, la estrategia que incursiona en la relación de políticas públicas y actores de poder territorial es la agenda pública.

En efecto, la agenda pública es la estrategia de aplicabilidad de las decisiones de política pública, que corresponde a tres características: la primera coincidente con la modificación de las metodologías que incorporan los problemas públicos a las decisiones de los gobiernos, esto es, en la agenda pública los dilemas de la sociedad y el déficit institucional se constituyen en áreas de interés de los gobiernos en la medida en que resulten del consenso de los actores de política, o lo que es igual, la agenda pública obliga a que Gobierno y actores territoriales alcancen acuerdos sobre la localización y el manejo público de los problemas territoriales sectorializados.

El aparato estatal es entonces un espacio de conflicto político y social y el tránsito de la política pública a su interior trasciende el horizonte de la simple eficiencia económica para situarse en el marco más amplio de los conflictos sociales, de los diversos intereses en juego, es decir de los objetivos buscados por los distintos actores donde la burocracia es uno más, pero es un actor calificado por su origen y su inserción al interior del mismo. (Vargas, 2001. p. 100).

La segunda característica de la agenda pública, está articulada a la rectificación de las metodologías de toma de decisiones por parte de la institucionalidad administrativa, pasando de la planeación convencional atada al plan de desarrollo, hacia la planeación de contexto o territorializada, lo que explica que en la agenda pública la planeación es un factor de integración de las redes de actores de política con las decisiones públicas en condiciones de planeación concertada con actores de lo público.

La tercera característica de la agenda pública, está definida por la articulación de los productores de información territorial con los ciclos decisionales de la política pública. En efecto, la agenda pública reconoce e integra en su estructura decisional, a las organizaciones, los organismos, los actores locales y barriales y los Gobiernos públicos que, cotidianamente, generan flujos de información y que facilitan ajustar las decisiones pú-

blicas a las demandas de actores que se reconocen articulados al poder territorial por medio de la agenda pública, sobre lo que indica Eslava que:

Se debe anotar que el reconocimiento de la dimensión política, entendida como la pugna entre micropoderes propia de la ejecución o de la deliberación para fijar criterios de efectividad, es la razón por la que la implementación o la evaluación pueden cobrar relevancia en el proceso de las políticas públicas; sin embargo, la cuestión central gira en torno al papel de la agenda y a la factibilidad como el antes de toda política, cuya tarea no solo comprende decidir sino también dar cuenta de los mecanismos de ejecución, evaluación y de sus contingencias correspondientes. (Eslava, 2011. p. 37-38).

Las características de la agenda pública, señalan la dirección de los gobiernos y de las entidades territoriales para rectificar sus métodos de toma y de aplicación de decisiones gubernamentales y de política pública. ¿Cuál es la estructura de la agenda pública que autoriza la rectificación de los procesos de toma y de aplicación de decisiones públicas en el gobierno y en el territorio?, la agenda pública es la metodología de aplicación de las decisiones de política pública y está estructurada por cinco agendas que le imprimen la categoría de estrategia de integración de los actores al territorio, a lo público y a las dinámicas sectoriales del Gobierno.

La agenda gubernamental está definida por el diseño y funcionamiento del plan de desarrollo, en los niveles central, departamental y municipal; en ella, la agenda pública reconoce lineamientos administrativos del Estado.

La agenda sectorial está integrada por la definición y reconocimiento de las dinámicas territoriales que los actores transforman en problemas públicos de la agenda. Las sectorialidades contribuyen a la agenda pública con la información sobre problemáticas concretas de orden colectivo.

La agenda ciudadana representa, para la agenda pública, el conjunto de iniciativas de la sociedad que orgánicamente ponen en agenda sus prioridades de reconocimiento de derechos. La agenda ciudadana aporta a la agenda pública los intereses de las organizaciones sociales.

La agenda de los recursos está integrada por las experiencias colectivas de los actores territoriales y gubernamentales, que toman decisiones públicas considerando las trayectorias públicas de los actores de política con la prioridad de acertar en los ciclos de las decisiones municipales.

La agenda de las decisiones está definida por los mecanismos de auditoría social y de control social y colectivo, que los actores localizados territorialmente hacen sobre los programas y sobre los efectos de las decisiones de los gobiernos. La agenda de las decisiones aporta a la agenda pública la capacidad de los actores sociales y de política pública para diseñar metodologías de verificación del impacto de las decisiones del Gobierno.

La condición de aplicabilidad de la agenda pública, es indicar que cada agenda explicada deberá materializarse territorialmente y que, de omitirse una de las agendas, no se concretará la agenda pública.

AGENDA Y POLÍTICA. CONCLUSIONES

El diseño y aplicación de políticas públicas y de agendas públicas, en los niveles territoriales del Estado y del Gobierno, indican que la política y la agenda constituyen la unidad integral para tomar decisiones públicas con acierto municipal, en el contexto de este imperativo de la política y la agenda observemos estas conclusiones:

- Las políticas públicas son decisiones públicas de Gobierno que se localizan sectorialmente y que aplican enfoques considerando las prioridades territoriales de los actores de política.
- Las políticas públicas indican recientes perspectivas sobre la interpretación y sobre la función del Estado, considerando que lo articulan al municipio con sentido optimalista.
- La agenda pública es la metodología que aplica la política pública y se ocupa de verificar que la planeación estatal y gubernamental se traduzca en acciones de gobierno territorial.
- La agenda pública está integrada por las agendas de Gobierno, sectorial, ciudadana, de los recursos y de las decisiones; su prioridad es materializar las cinco agendas en el territorio del Estado municipal.
- La incursión en políticas públicas y en agendas públicas de los actores gubernamentales, ciudadanos, comunitarios, organizativos, locales, requiere su participación en la cultura de la política pública, que, a su vez, requiere el reconocimiento de sistemas de decisión y de información públicos actualizados en el poder local e internacional de los tomadores de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de política pública. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Espósito, C.; Arteaga, W. (2006). *Movimientos sociales urbano-populares en Bolivia: Una lucha contra la exclusión social económica y política*. La Paz: CeALCI-Fundación Carolina UNITAS.
- Medellín, P. (2006). La Política y las políticas públicas en América Latina. Una propuesta para abordar las políticas públicas en regímenes de 'obediencias endebles'. En FLACSO (Ed.), p.101-144. *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. México: Editorial CEPAL, Miño y Dávila.
- Mendíaz, M. (2004). *El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Mitchell, T. (1996). Society, Economy and the State effect. En Cornell U. Press (Ed.), *State/Culture, State-formation after the cultural turn*, p. 76-97. Ithaca, NY: Laitin & Steinmets, The Wilder House Cornell Paperbacks.
- Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. (2006). *The Oxford Handbook of public policy*. UK: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1985). Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia. En Collier, D (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*. (primera edición en inglés: 1979). México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal* (compilación). Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES (Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes)*, setiembre de 1995, 2 (4).

- Peters, G.; Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. London, UK: Sage.
- Picketty, T. (2014). La desigualdad en la propiedad del capital. *El capital en el siglo XXI*. Cap. X, 370-414.
- Pierson, P.; Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Diciembre, 2008, 17 (1), 7-38.
- República de Colombia, DNP. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Articulado Final). Bogotá.
- República de Colombia, DNP. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ejes y Estrategias). Bogotá.
- Revéz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Bogotá: Asociación Colombiana de Ciencias Económicas.
- Roth Deubel, A. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 17-66.
- Smith, K.; Larimer, C. (2009). *Analysis, Implementation, Design, Research. The Public Policy Theory Primer*. Colorado: Westview press.
- Thwaites Rey, M. (1999). *¿Qué es el Estado?* Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Tirado Mejía, A. (2014). *Los años sesenta. Una revolución en la cultura*. Bogotá: Debate.
- Vargas, A. (2001). *El Estado y las políticas públicas*. Colombia: Almudena Editores.
- Vélez, R.; Zornoza, J.A. (2011). Elementos estratégicos para comprender las políticas públicas en Colombia. En Red Antioqueña de Políticas Públicas (Ed.). *La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia*, pp. 9-15. Medellín: Universidad Nacional.

Villa, L.; Melo, J. (2015). *Panorama actual de la innovación social en Colombia*. BID, p. 1-81.

Weber, M. (1919). *Política y Ciencia*. Argentina: Editorial Leviatán.

Wilson, W. (1887). El estudio de la Administración. En Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la AP. Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zornoza, J. A. (2009). Inclusión, Legalidad y Políticas Públicas. En Dirección de investigación y publicaciones Facultad de Ciencias Humanas y Económicas (Ed.). *Políticas públicas en sistemas críticos. El caso latinoamericano*. Medellín: Universidad Nacional.

Zornoza, J. A. (2010). Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. *Política Pública Hoy*, julio de 2010, Año 1 (6).

Zornoza, J.A. (2011). Las políticas de inclusión social en Medellín. El caso de Moravia 2004 – 2010. En Red Antioqueña de Políticas Públicas (Ed.). *La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia*. Medellín: Universidad Nacional.

Las mesas técnicas de políticas públicas, entre el cumplimiento de la norma y la asistencia técnica al gobierno local

AUTOR

MARCO AURELIO
SOSA GIRALDO⁶

RESUMEN

Las mesas técnicas, como mecanismo de participación social, tienen características propias que las diferencian de otras formas de participación, entre las que se destacan la especificidad, la conformación, la temporalidad y el alcance. Además, es necesario ubicarlas entre los escalones superiores de los modelos de clasificación de la participación, debido a que, su objetivo principal es la incidencia en la política pública de orden territorial. En este sentido, se propone que para que logren ser efectivas deben desarrollar tres vectores como el sentido de comunidad, el factor desencadenante de participación social y, los



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

6 Médico, especialista en administración de Servicios de Salud, máster en Salud Pública, *Fellow W. K. Kellogg's Foundation* en Liderazgo Internacional, expositor nacional e internacional en temas de políticas públicas, desarrollo local y participación social. Actualmente, coordinador de la Unidad de Asesoría y Consultoría en Salud, Escuela de Ciencias de la Salud Universidad Pontificia Bolivariana, marco.sosa@upb.edu.co.

niveles y momentos de participación, los cuales determinan, en gran medida, la efectividad de esta forma de participación.

PALABRAS CLAVE

Participación social, mesas técnicas, políticas públicas.

LAS MESAS TÉCNICAS Y SUS CATEGORÍAS DIFERENCIALES

Muchas son las formas de participación social en la política pública. Algunas de ellas están enfocadas en el reclamo, tanto de información, como en los casos de vulneración de derechos constitucionales como los plebiscitos, derechos de petición y tutelas; otras están dirigidas al acompañamiento y negociación en la gestión pública, como son los comités locales o barriales, las juntas de acción comunal, los consejos comunitarios; otras están dirigidas a la cogestión, como son los consejos municipales de política social, los comités de participación comunitaria, las juntas administradoras locales. También están aquellas formas de organización cuya función es la de asesorar al ente gubernamental en aspectos técnicos necesarios para la aplicación de las políticas públicas, que son llamadas, genéricamente, como mesas técnicas y que sus "apellidos" estarán determinados por la política pública específica en la cual prestan asesoramiento (infancia, seguridad alimentaria, deporte y recreación, salud sexual y reproductiva, etc.).

En este orden de ideas, existen marcadas diferencias entre las mesas técnicas y las demás formas de participación social y comunitaria, de las cuales se pueden destacar las siguientes:

1. Su especificidad. Cada mesa técnica tiene un área temática exclusiva y el alcance de sus propuestas está circunscrita a dicha área. Es decir, los temas a tratar están íntimamente relacionados con los aspectos claves contenidos en el articulado de la política pública a que le sirve (movilidad, farmacodependencia, infancia, seguridad, adolescencia, entre otras). Este grado de especificidad, aunque le da mayor control sobre el tema específico, al mismo tiempo, limita sus acciones en aquellas circunstancias donde más de una misma política pública afecta un determinado grupo poblacional, como podría decirse en los casos de la población menor de edad y las políticas públicas de infancia y seguridad alimentaria, o en los adolescentes y las políticas públicas de adolescencia, salud mental y salud sexual y reproductiva; en estos casos, las mesas

técnicas que asesoran cada política pública aisladamente por su carácter de especificidad se ve seriamente limitado.

2. Su conformación. Al tratarse de un grupo asesor del gobierno local para un asunto específico, las personas que conforman una mesa técnica deben tener una clara correspondencia con dicho asunto. Es decir, el gobierno local deberá preocuparse por invitar a aquellas personas que, por su formación y su vinculación laboral y experiencia, sí están en capacidad de asesorar. No se trata de "llenar sillas vacías" o de "dar representatividad a ciertas organizaciones o grupos". En la conformación, cada persona debe ser escogida a conciencia y darle valor a su participación.

3. Temporalidad. Se entiende la temporalidad desde dos concepciones. La una, en cuanto a la participación de las personas. Al ser de carácter asesor, las personas que conforman una mesa técnica cambian en la medida en que el tipo de asesoría para la aplicación de una política pública cambie. La otra, es que una mesa técnica debería ser citada según la necesidad del Gobierno estatal, sin requerirse reuniones de carácter permanente.

4. Alcance. Una mesa técnica, como ejercicio de asesoría, no es vinculante en la ejecución de acciones. Los resultados de una asesoría, como tal, no son de obligatorio cumplimiento por parte del Ejecutivo, así como tampoco, los resultados, buenos o malos, pueden ser endilgados a los miembros de la mesa técnica. Es más, un ejercicio de incidencia en política pública cuando se mira desde la óptica de la sociedad civil; y un ejercicio de democratización de la política pública cuando se mira desde la óptica del Gobierno local. Esta condición de su alcance, implica que, en muchas ocasiones, ha de requerirse que sus propuestas sean "negociadas" en otros espacios de participación, como los Consejos Municipales de Política Social -COMPOS-, para el caso de Medellín Consejo de Política Social para la Equidad -COMPSE-, y similares.

Es necesario aclarar que la concepción de mesas técnicas no es propia de nuestro país y obedece más a lineamientos de orden internacional, dirigidos a los países en desarrollo para fomentar la participación de la sociedad en el campo de lo público, algunas definiciones encontradas son:

Las mesas técnicas del área de políticas públicas corresponden al espacio de reflexión, encuentro, discusión y construcción desde diferentes organizacio-

nes de sociedad civil que se reúnen en torno a temáticas que les son comunes, con el objetivo de construir una voz común de trabajo en temáticas de incidencia en políticas públicas como sociedad civil que favorezca a la superación de la pobreza y la inclusión social no sólo de las personas a las impactan directamente como organizaciones sino a nivel País... La metodología de las mesas responde a la necesidad de las organizaciones por trabajar en torno a temáticas específicas desde la convicción de construcción de sociedades más justas, poniendo a disposición sus recursos técnicos y especializados en la elaboración de agendas comunes y propuestas de incidencia. (Navega Social, consultado el 15 de agosto de 2017).

O como lo plantean para el caso de la agricultura familiar:

La mesa técnica busca, en esta nueva etapa, concertar y construir propuestas y lineamientos de política pública nacional y territorial para la agricultura familiar y la economía campesina, discutiendo la pertinencia de construir una política pública diferenciada con una visión a 20 años... Si bien es importante aclarar que las propuestas y lineamientos generados en la Mesa no tendrán el alcance de una reforma agraria o una modificación a la estructura del Estado, en su lugar se espera fomentar el diálogo y el intercambio de conceptos y experiencias para definir lineamientos concretos de política pública orientados al fortalecimiento de la Agricultura Familiar y la Economía Campesina... De igual manera, la mesa técnica no sustituye a las instancias políticas de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno nacional ni a las instancias de articulación o planeación al interior del gobierno. En ese sentido, este espacio se constituye como un generador válido de insumos técnicos que permitan avanzar de manera integral y articulada entre los distintos actores con interés en la materia. (Ministerio de Agricultura, Consultado el 15 de agosto de 2017).

Y en el caso de Venezuela para la política de agua:

...en Venezuela se han creado las Mesas Técnicas de Agua (MTA), las cuales son organizaciones que canalizan la participación de la comunidad en la gestión del servicio de agua potable a fin de obtener o mejorar el servicio de agua de calidad para sus asentamientos, el cual se materializa en la elaboración de proyectos comunitarios que son soluciones generadas por la comunidad a través de las Mesas Técnicas, con el aval técnico del ente prescriptor, conformando un proceso inédito donde la comunidad y sus organiza-

ciones de base cruzan transversalmente todas las etapas de los proyectos y la gestión pública acompañados por el instituto hidrológico público, lo cual conforma su desarrollo endógeno comunitario, en el cual la comunidad es capaz de promover y liderar un cambio de estructura desde y para ella. (Matos, Coquies y Núñez, 2008).

En estas tres definiciones que se relacionan con políticas públicas disímiles y en contextos diferentes, se puede ver claramente que las cuatro características antes anotadas, hacen parte de su definición. Saber esto y tenerlo presente cuando se busca su conformación, es de suma importancia para darle el real juego y maniobrabilidad a esta forma de participación social y comunitaria que, en conjunto con otras formas de participación, son las que realmente permiten la construcción de un entramado de redes político-sociales-comunitarias-privadas que conlleven a un desarrollo local más armónico y consecuente con la realidad social y la búsqueda de soluciones aceptadas socialmente en una problemática específica.

LAS MESAS TÉCNICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Es necesario, entonces, reconocer y conocer las diversas formas de participación social presentadas en un orden jerárquico – estratégico – evolutivo. Es decir, acordes con el entramado relacional que permite construir capital social en el escenario de lo público y, a su vez, soportado, motivado e impulsado por los Gobiernos locales.

Este entramado relacional de formas de participación social y comunitaria, requiere la discusión sobre qué es comunidad, quién la conforma y cómo se desarrolla su capacidad de participación. Es decir, encontremos cuál es la fuerza vinculante que motiva a las personas a agruparse y a trabajar en pro del bien común.

Podríamos decir que la fuerza vinculante tiene dos vectores o componentes y son: el sentimiento de grupo o comunidad y, el factor desencadenante, el cual, en la mayoría de los casos, es una situación problemática o necesidad que motiva la creación de una política pública. Este factor desencadenante es cambiante con el tiempo, bien sea porque se quieren niveles superiores de satisfacción, o porque una vez lograda la satisfacción de una necesidad particular, el grupo está en capacidad de identificar una nueva necesidad sobre la cual desea intervenir. Los dos vectores corren paralelos, debemos conocerlos y reconocerlos desde el comienzo y durante todo el tiempo de la participación comunitaria como una estrategia para el desarrollo social.

Desarrollemos el primer vector. El sentimiento de grupo o comunidad: una definición sencilla es la siguiente: "Una comunidad es un grupo de personas que comparte un interés o un grupo común de circunstancias" (Freeman et al, 1997), o como dice Isidro Maya:

En su formulación original el sentido psicológico de comunidad es una experiencia subjetiva de pertenencia a una colectividad mayor, formando parte de una red de relaciones de apoyo mutuo en la que se puede confiar (Sarason, 1974, citado por Maya Jariego, 2004). Los elementos que le dan forma a esta valoración personal son 'la percepción de similitud con otros, el reconocimiento de la interdependencia con los demás, la voluntad de mantener esa interdependencia dando o haciendo por otros lo que uno espera de ellos, [y] el sentimiento de que uno es parte de una estructura más amplia, estable y fiable' (Sarason, 1974, citado por Maya Jariego, 2004. p. 157). De acuerdo con esta definición, el sentido de comunidad (a) tiene un núcleo importante en torno a la interacción social entre los miembros de un colectivo, y se complementa con (b) la percepción de arraigo territorial y (c) un sentimiento general de mutualidad e interdependencia (Sánchez Vidal, 2001, citado por Maya Jariego, 2004). (Maya Jariego, 2004).

Ampliemos algunos términos para su mejor comprensión:

Primero, se requiere identidad entre todos sus integrantes del grupo y que no haya amagos de exclusión. Mientras encontremos más características que permitan la identidad grupal, mayor será el grado de cohesión. Por ejemplo, podemos encontrar que la característica de identidad sea la procedencia de una región determinada; si a esta característica, le agregamos otras como género, raza, grupo de edad, condiciones físicas, estrato socioeconómico, etc., cada una de las personas del grupo encontrará mayores motivaciones para identificarse. "Desde el punto de vista sociológico, actualmente puede definirse a la cohesión social como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común; en esta definición el énfasis se ubica en las percepciones y no en los mecanismos" (Naciones Unidas; CEPAL; AESI, 2007). Este vector ha sido muy socorrido en la conformación de las organizaciones de voluntariado, no gubernamentales y las sin ánimo de lucro.

Ahora veamos el segundo vector. El interés común se da cuando las personas participantes tienen la suficiente información acerca de su realidad y la pueden explorar de diversas formas. La mayoría de las veces, el interés común está determinado por una

necesidad básica insatisfecha o satisfecha incorrectamente, como es el caso de la vivienda, salud, educación, empleo, etc., como debería suceder en el caso que nos ocupa de las mesas técnicas de políticas públicas. En otros casos, el interés común puede ser las creencias o afinidades, como ocurre con los grupos religiosos, los fanáticos a equipos deportivos o los socios de ciertos clubes sociales.

Otros autores plantean las “ideas-fuerza” como las que permiten la formación de movimientos sociales. Son ideas-fuerza la igualdad entre el hombre y la mujer, la igualdad entre las razas, la armonía del hombre con la naturaleza, el rechazo de la violencia. Hay otras ideas-fuerza, como la necesidad de pertenencia del individuo a un ente colectivo, o el anhelo de trascendencia, cuyas manifestaciones se solapan a menudo y, en general, son mucho más heterogéneas. La ventaja de descubrir las ideas-fuerza causantes de la integración, es que cada una de ellas puede tener múltiples manifestaciones (formaciones políticas, obras literarias y artísticas, movilizaciones puntuales, instituciones, actitudes individuales, etc.), englobándose en cada caso bajo la etiqueta de “movimiento”.

Sin embargo, para este caso, vamos a considerar el interés común como aquella necesidad o situación problemática para el grupo o comunidad determinada que ha conllevado a la creación de una política pública. Esta salvedad se hace porque consideramos, que la participación dada alrededor de este tipo de intereses comunes, permite el desarrollo local sostenible.

PARTICIPACIÓN Y SITUACIONES PROBLEMÁTICAS

Debemos tener en cuenta que la participación social y comunitaria no ocurre en el vacío, todo lo contrario, ocurre en un espacio y en un tiempo específico, y obedece a la presencia de una “necesidad específica” y validada por los actores.

Los conceptos de necesidad y sus posibles soluciones, son inherentes a la cultura y a la vida cotidiana de una sociedad determinada. Es decir, una vez la comunidad identifica su problemática, está en capacidad de hacer lo mismo con su solución y, precisamente esto, lo podemos denominar como participación social y comunitaria. En la concepción de las necesidades específicas, no se debe olvidar de quién dependen y desde qué posición lo hace “... toda descripción y explicación es la de un actor, en una determinada situación. Esto constituye un aspecto central para comprender por qué determinadas concepciones predominan en algún momento y cómo se modifican en el tiempo”. (Castellanos, 1987).

Son muchos los casos en los cuales existe, aparentemente, una participación social y comunitaria alrededor de un satisfactor y no de la necesidad; el problema radica en que los satisfactores son mediáticos, coyunturales. Como ejemplo se puede mencionar lo sucedido en algunas campañas para el control de farmacodependencia, control de pólvora, accidentes de tránsito, etc., donde el énfasis estuvo en los medios de control u otras circunstancias, sin tocar de manera directa el problema o necesidad. La mayoría de las veces, esta participación social y comunitaria, es efímera y sin resultados a largo plazo. En este orden de ideas, las mesas técnicas de políticas públicas como mecanismo de participación asesor, no deberían desgastarse en la discusión de los satisfactores, sino en el análisis complejo de la necesidad real de tal forma que, de la discusión, emerjan soluciones reales.

Teniendo en cuenta que las necesidades son dinámicas y mutantes en el tiempo y en el espacio donde se desarrollan, las relaciones al interior del sector afectado y las establecidas con los demás deben tener el mismo dinamismo, para dar respuesta adecuada a las demandas y necesidades de la sociedad, y es en este sentido que se debe comprender lo estratégico que significa la conformación temporal de las mesas técnicas, que se anotó anteriormente, para la producción de soluciones adecuadas, en las cuales, se deben conocer los factores mediadores como la equidad, la calidad y la tecnología, muy importantes al momento de calcular los servicios requeridos para la satisfacción de la necesidad. Otros factores como accesibilidad y productividad, establecen las equivalencias en términos de los recursos necesarios para producir los servicios (también conocidos como fenómenos sustantivos de la participación). El análisis de estos factores, dan contenido a los enfoques sistémicos tan socorridos en los procesos de desarrollo social.

Por lo tanto, mientras exista mayor identificación y reconocimiento de los individuos entre sí (cohesionando comunidades y sociedades), es posible que sus respuestas o satisfactores a las necesidades reales, impliquen una organización a todo nivel (político, de suplencia de recursos, de formación de cultura y de ética, de búsqueda de objetivos comunes e identidad grupal, entre otros), conllevando a la participación social y comunitaria efectiva.

NIVELES Y MOMENTOS DE PARTICIPACIÓN

Definamos el espacio o nivel de la intervención, ya que no es lo mismo una intervención en el ámbito general o macro, cuya opción es la generación de la política pública, que la intervención a escala particular, cuya finalidad es la aplicación de la política; o en

el ámbito singular, que está estrechamente relacionada con las personas afectadas por la definición de la misma y su modelo de intervención.

Es decir, existen tres niveles interdependientes entre sí: el espacio general incluye el particular, y este, a su vez, al singular.

Es importante definir los espacios, porque cada uno de ellos tendrá una explicación (válida para su nivel) de las condiciones que requieran movilización social. De la coincidencia de estas explicaciones dependerá el modelo y grado de organización de la comunidad para darle respuesta. Es decir, a mayor cohesión y coherencia, en la definición de necesidades o condiciones al interior de cada nivel, mayor será la coherencia de las acciones desarrolladas y mejor será la participación comunitaria y su respuesta social. Para una mejor explicación de lo antes mencionado, consideremos lo expuesto por Pedro Castellanos:

- 1. Nivel Singular: entre individuos o agrupaciones por atributos individuales. Acorde con los modelos de participación de los escalones inferiores de Amstein mencionados más adelante.*
- 2. Nivel Particular: variaciones entre grupos sociales de una misma sociedad y en un mismo momento dado. Concuerta con los escalones intermedios de Amstein.*
- 3. Nivel General: flujos de hechos que corresponden a la sociedad en general, global. Corresponde a los escalones intermedios y superiores de Amstein. (Castellanos, 1987. p.3).*

Los problemas son definidos y explicados en cada uno de estos espacios. Las interpretaciones de cada nivel, al mismo problema, están determinadas por la información y el grado de poder (o de acción) que se posea. Así, muchas veces, un problema en el ambiente singular, deja de serlo cuando se le enfoca desde los niveles particulares o generales y viceversa.

Continuando con Castellanos (1987), es en el nivel particular donde los problemas aparecen mejor definidos como necesidades comunitarias. La explicación a los problemas, se enfatiza en los siguientes cuatro "momentos de reproducción social": 1. Biológico o de supervivencia; 2. Ecológico o de conservación; 3. De las formas de conciencia y conducta y 4. De las relaciones económicas.

Estos cuatro momentos tienen, en su interior, leyes y principios que se articulan de forma diferente según el grupo social y es, precisamente por esto, que se caracteriza como tal. Es decir, mientras en un grupo predominará el momento biológico como forma explicativa de la existencia; posiblemente en otro, sea el momento ecológico, de conciencia o el económico.

En la misma intensidad de predominio del tipo de momento, se generan las identidades del grupo. Es decir, la sintonía y la fuerza vinculante del grupo necesarias para la participación real y efectiva.

Para hacer estos conceptos más entendibles, consideremos el caso de la malnutrición. En algunas personas y grupos, el problema será de desnutrición y supervivencia, por lo tanto, su movilización será hacia la consecución de alimentos, sin importarle otras consideraciones (momento biológico). Otros grupos tal vez consideren la importancia de una producción sostenible de alimentos en cantidad y variedad suficiente para suplir sus necesidades (momento ecológico). Otros se movilizarán hacia la generación de conductas alimentarias adecuadas para su comunidad (momento de las formas de conciencia). Por último, otros se movilizarán en la producción y consumo de alimentos de alta eficiencia proteico-calórica, para suplir las necesidades de la población (momento de las relaciones económicas). Cada uno de esos momentos producirá efectos sobre el perfil de bienestar y, en la medida que se identifiquen estos efectos, es posible ejercer mecanismos de transformación.

Por lo tanto, en el análisis de la situación problemática, es importante el reconocimiento de cuál es el momento de reproducción social predominante, que explique la concepción del problema y sus alternativas de solución desde la óptica de la sociedad. De esta forma, una mesa técnica que asesora al Gobierno local logrará una mayor identidad grupal y mayor claridad en las definiciones de la necesidad real, el grado y el nivel de la de participación comunitaria, requeridas para solucionarlo.

Las relaciones entre necesidades, servicios y recursos no ocurren en el vacío. En primer lugar, hay todo un sistema de información sobre los fenómenos sustantivos y los factores mediadores ya mencionados antes. Dicho sistema es, en sí mismo, parte de la participación social y comunitaria. A su vez, los fenómenos anteriores ocurren en el contexto de un conjunto de políticas públicas, las cuales pueden ser explícitas, tal como se manifiestan en documentos oficiales, o implícitas, tal como se revelan en las prácticas.

Existen políticas para definir cuáles condiciones sociales serán consideradas como necesidades para ser atendidas legítimamente por el Estado; también hay políticas para fijar las normas de producción de servicios dirigidos a la comunidad, incluyendo su contenido tecnológico, su nivel de calidad y las reglas de acceso que determinan el grado de equidad.

Finalmente, existen políticas que guían la movilización de recursos financieros, la formación de recursos humanos y el desarrollo de recursos materiales (incluyendo la infraestructura física). En todos los casos, el Estado -con el mayor o menor concurso de la sociedad civil, según sea el nivel de democracia- establece prioridades entre los distintos tipos de necesidades, servicios y recursos. La configuración y la efectividad del sistema de bienestar general o del sector a desarrollar, depende, en gran medida, de la forma en cómo se fijan tales prioridades. (Frenk, 1997).

Tampoco podemos dejar de lado la interrelación existente entre desarrollo y bienestar general, puesto que, los avances en el crecimiento económico y el desarrollo impactan positivamente el estado de bienestar de las personas, por las mejoras en el ingreso, el acceso a la educación, a la vivienda, a servicios básicos de infraestructura y a la mayor disponibilidad de servicios de salud. Sin embargo, en nuestro entorno persiste la mezcla de los efectos nocivos de bajos ingresos, pobreza y desigualdades socioeconómicas. (Nieto López, 2001).

ESCALONES DE PARTICIPACIÓN

Si antes mencionamos los niveles de participación y los momentos de reproducción social en donde se moviliza una comunidad determinada, entremos ahora en otro concepto de igual importancia: los grados de participación. Estos han sido estudiados por muchos autores, entre los cuales destaco el modelo de Arnstein (1969), quien ofreció estos niveles en una escala citada por muchos textos, en los cuales se trata el tema de la participación. (Turabian, 1992; Freeman et al, 1997; Aranda, 1993 y Wilcox, 1994).

Dicho modelo establece ocho escalones de participación ciudadana a saber:

1. Manipulación y 2. Terapia. Ambas no son participativas en su concepción amplia. Su enfoque es curar o educar los participantes, los cuales, simplemente, asienten y asisten a la entrega del satisfactor, el cual es temporal.

3. Informativo. Es un paso importante para iniciar la legitimación de la participación; pero también es frecuente el énfasis en información de una sola vía (de arriba hacia abajo), sin canales para la devolución. Para muchos autores, este grado todavía es participación simbólica.

4. Consulta. De nuevo un paso legitimador. Útil para encuestas de actitud, asambleas de vecinos en asuntos públicos. Pero Arnstein (1969), todavía piensa que es solo por pantalla. El poder para la toma de decisiones todavía pertenece a quienes planifican (normalmente procedentes del sector político o de los profesionales de la organización). Este nivel consultivo, bien utilizado, es el inicio para el involucramiento comunitario en aspectos de planificación de servicios.

5. Aplacamiento. Por ejemplo, cooptación de trabajos en comités. Esto conlleva a los ciudadanos a sugerir o planear, pero retiene en los que poseen el poder, el derecho a juzgar la legitimidad o facilidad de las sugerencias. Este tipo de participación es bastante común cuando se establecen mecanismos de participación indirecta y para muchos, es el nivel de las mesas técnicas de políticas públicas, si su única capacidad es la de "entregar soluciones" sin mayor capacidad en la incidencia de la política pública.

6. Compañerismo / trabajo en red / interinstitucionalidad. El poder es, de hecho, redistribuido a través de la negociación entre los ciudadanos y los poseedores del poder. Las responsabilidades de planeación y toma de decisiones son compartidas. Este escalón implica la concepción de la participación social y comunitaria bajo el concepto de las tres C: Colaboración – Coordinación – Cooperación, y es a partir de este escalón, que se puede afirmar que existe una participación comunitaria para el desarrollo local. Es el verdadero espacio de las mesas de diálogo de saberes entre los actores involucrados, es decir, las mesas técnicas de políticas públicas.

Este escalón parte de que todos los participantes tienen claro el problema a atacar y la solución a implementar y, por eso, deciden trabajar juntos. Es decir, es un proceso de todos (Estado, sociedad civil, ONG, sector privado y, por supuesto, las comunidades afectadas).

La introducción de tecnologías (o cualquier otra solución procedente de afuera de la comunidad afectada) a través de los enfoques comunitarios es un proceso social que empodera las comunidades para que ellas tomen acciones en su el

debate de su propio desarrollo. Esto promueve un agenciamiento de tecnologías basado en las prioridades locales y el fortalecimiento de la acción colectiva, el proceso es transparente y enfocado en las prioridades y necesidades de las comunidades. Esto acepta e incorpora que los resultados dependen de la cohesión de todo el grupo dejando de lado el problema de enfocarse en una tecnología en particular, de hecho, los esfuerzos y actividades se hacen alrededor del problema y la tecnología o cualquier solución son vistas o evaluadas en términos generales. (Gudza, 2012).

7. Poder delegado. Los ciudadanos mantienen una clara mayoría de los escaños en los comités con poder delegado para tomar decisiones. Lo público, ahora tiene el poder para adherirse a los programas planeados por ellos. Este escalón, y el que sigue, se acercan a la concepción del desarrollo impulsado por la comunidad que ha sido propuesto por el banco mundial y otras agencias internacionales.

8. Control ciudadano. Los ciudadanos tienen en su mano todo el trabajo de la planeación, elaboración de políticas y administración de los programas. Por ejemplo, una corporación de vecinos sin intermediarios entre ellos y las fuentes de recursos. Sin embargo, debemos tener en cuenta que para desarrollarlo realmente, requerimos de un gran sentido de pertenencia y de una historia de participación efectiva.

Estos escalones se pueden presentar en cualquier grupo comunitario, independientemente de su actividad o razón de ser. Para algunos autores, la escala de Arnstein es una escala evolutiva de la participación. Para otros, cada grado tiene su propia justificación y objetivos, es decir, en algunos casos se requiere un grado de no participación; en otros, participación simbólica y, en otros más, poder ciudadano. El grado a escoger dependerá del grupo con el cual se trabaje y del problema o necesidad a intervenir.

Gráficamente, lo podemos ver así:

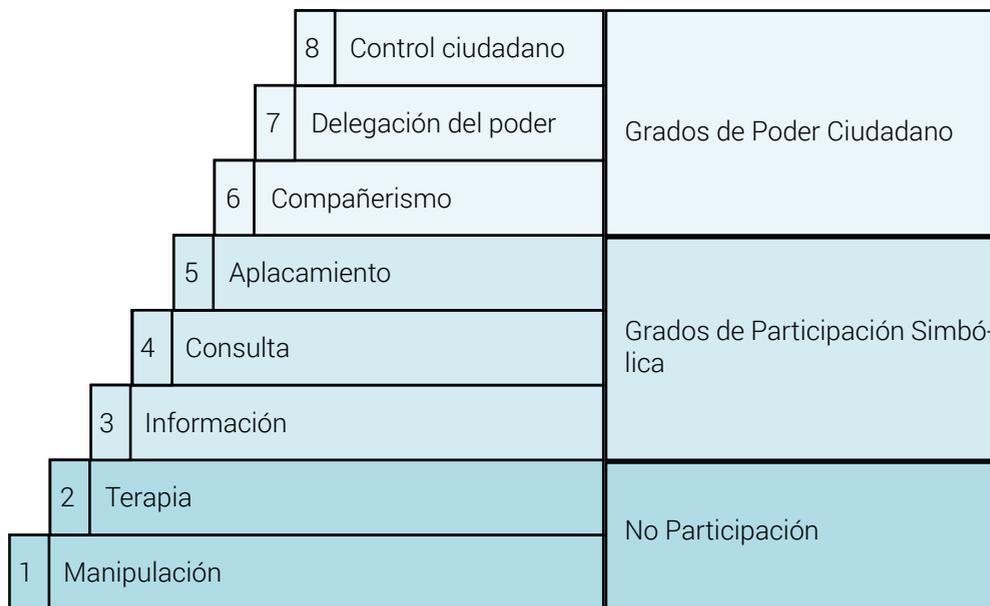


Figura 1. Escalones de participación. Modelo de Arnstein.

Fuente: Sosa, M. Métodos, Técnicas y Herramientas de Participación Social y Comunitaria. En edición.

Por ejemplo, si evaluamos cómo se definen los contenidos de los planes de salud para una población determinada, posiblemente ubiquemos la participación en cualquiera de los grados de participación simbólica, porque el proceso se inicia con los tecnócratas y la decisión final la debe tomar el Gobierno. Los procesos de participación comunitaria aparecen en el medio del proceso y, normalmente, con acciones de validación del plan que ya está escrito.

Si fuéramos a promover la revocatoria del mandato de un alcalde, o cambios en políticas públicas y planes de Gobierno, el grado de participación debe estar en los de poder ciudadano y, si fuéramos a definir el mejor tratamiento para una problemática determinada, quizás el grado de participación de la comunidad esté en los grados 1 o 2 de la escala. Son muchos los escritores del tema que se basan en la escala de Arnstein para ubicar su discurso ya que les permite diseñar estrategias y esquemas de trabajo de acuerdo con el nivel donde se encuentre el grupo comunitario.

Los tres escalones superiores, considerados como poder ciudadano son, aparentemente, los promovidos por la nueva constitución y legislación colombiana, con la conformación de las veedurías, asociaciones de usuarios, juntas directivas de las organizaciones públicas, mesas técnicas y los consejos territoriales, formas no autóctonas y, muchas veces, indeterminadas en su conformación y alcance real. Sin embargo, para lograr este grado de poder no basta con crear la norma, debemos generar los verdaderos mecanismos para la apropiación por la comunidad de su nuevo papel, lo que implica una nueva repartición del poder en la toma de decisiones.

El control social, se complica en tanto que significa transferir poder a un sistema social fragmentado. La conceptualización tradicional de la participación comunitaria elude esta espinosa cuestión. El concepto de la participación no se puede disociar del poder, autoridad y legitimidad. En la totalidad de las experiencias está presente la dimensión de la redistribución del poder, aunque en la mayoría de las ocasiones permanecen ocultos intereses y objetivos de los actores. Tal y como se estructura el sistema de participación, sustentado en las comunidades locales, tiene como consecuencia la creación de procesos de redistribución de poder en los municipios. (Aranda, 1993).

El desarrollo local puede ser planeado y manejado por los ciudadanos locales, sus comunidades y sus gobiernos locales, con una clara definición descentralizada del trabajo que devuelva el poder real y los recursos a los gobiernos locales y a sus comunidades. La capacidad y el apoyo podrían ser provistos por las instituciones técnicas de los diferentes sectores del desarrollo y las organizaciones no gubernamentales (Banco Mundial, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda, J.M. (1993). *Nuevas Perspectivas en Atención en Salud*. España: Editorial Díaz de Santos.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planning*. Julio. 216-224.
- Banco Mundial (Febrero de 2009). *Scaling Up Local & Community Driven Development (LCDD). A Real World Guide to Its Theory and Practice*. Editado por: Binswanger-Mkhize, H.; De Regt, J. y Spector, S.
- Castellanos, P. (1987). Sobre el Concepto de Salud – Enfermedad. Un punto de vista epide-

miológico. *Taller latinoamericano de Medicina Social. IV Congreso Latinoamericano y V mundial de Medicina Social*. Medellín – Colombia. p. 3.

Freeman, R.; Guillam, E.; Shearin, C. y Pratt, J. (1997). *Community Development and Involvement in Primary Care*. Londres: King's Fund.

Frenk, J. (1997). Capítulo II. El Universo de la Nueva Salud Pública. En: *La salud Pública de la Población. Hacia una nueva salud pública*. p 10. México D.F.: Editorial Fondo de cultura económica.

Gudza, L. (2012). *Successful innovation depends on engaging the grassroots*. Recuperado de: <http://www.scidev.net/en/science-and-innovation-policy/supporting-grassroots-innovation/opinions/successful-innovation-depends-on-engaging-the-grassroots.html> 2 May 2012. Accesado en mayo 13 de 2012

Matos, M. G.; Coquies, U. y Núñez, R. (2008). Gestión comunitaria de los servicios públicos: Las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario. Quito: Flacso Andes Ecuador. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/gestion-comunitaria-de-los-servicios-publicos-las-mesas-tecnicas-de-agua-como-herramienta-para>

Maya Jariego, I. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. *Apuntes de Psicología*, 22 (2), 187-211.

Ministerio de Agricultura (2017). Mesa Técnica de Agricultura Familiar, Economía Campesina y Economía Propia. Colombia. Recuperado de: <http://agriculturafamiliar.co/mesa-tecnica/>

Naciones Unidas; CEPAL y Agencia Española De Cooperación Internacional – AECI-. (Enero de 2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Navega social. Comunidad de Organizaciones Solidarias. <http://navegasocial.cl>.

Nieto López, E. (Noviembre 15 al 17 de 2001). Desarrollo y Salud: Ejes de convergencia. En: *Memorias II Congreso Internacional de Salud Pública. Accesibilidad al desarrollo y a los Sistemas de salud, Condición para el Bienestar Social*, p. 55 – 63. Medellín Colombia.

Sánchez-Vidal, A. (2001). Medida y estructura interna del sentimiento de comunidad: un estudio empírico. *Revista de Psicología Social*, 16 (2), 157-175.

Sarason, S. B. (1974). *The psychological sense of community: prospects for a community psychology*. San Francisco: Jossey Bass.

Turabian, J. (1992). *Apuntes, esquemas y ejemplos de participación comunitaria en la salud*. España: Editorial Díaz de Santos. p. 1-50.

Wilcox, D. (1994). *The Guide to Effective Participation*. Recuperado de: <http://www.partnerships.org.uk>.

Un relato sobre la juventud de Medellín. De Rodrigo D a Los Nadie: 1990-2016

AUTOR

JULIO CÉSAR OROZCO OSPINA⁷

RESUMEN

Un relato sobre la Juventud de Medellín: 1990-2016, realiza una mirada panorámica alrededor del joven y de las juventudes como protagonistas en la construcción y configuración de las dinámicas de conflicto, resistencia y movilización en la ciudad de Medellín. El texto analiza los principales resultados, logros y dificultades en el diseño, implementación y consolidación de las políticas públicas de juventud, así como de los programas, proyectos y acciones orientadas a dicha población. Finalmente, plantea algunas de las características en que se inscriben los procesos de participación juvenil y los retos futuros del trabajo por y con jóvenes.

PALABRAS CLAVE

Joven, juventudes, política pública, contexto, condición de juventud, participación.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

⁷ Comunicador Social - Periodista, abogado. Líder de Proyecto y coordinador del Observatorio de Juventud de la Secretaría de la Juventud de Medellín, julio43@gmail.com.

Sin saber cómo ni de dónde, un centenar de jóvenes *armados* de pinturas, brochas y pinceles se tomó los bajos del puente de la calle San Juan en Medellín, para transformar las paredes grises en enormes murales artísticos a cielo abierto.

Muchos conductores que pasaron por el lugar detuvieron su marcha, entre la curiosidad y el asombro, quizá para comprobar que todo aquello no se trataba de un acto clandestino o de un uso indebido del espacio público, sino de una de las más fuertes tendencias de transformación y resignificación de la estética de Medellín: una ciudad que se cuenta desde el grafiti.

El hecho, que ocurrió en agosto del año 2016, durante la celebración de la Semana de la Juventud (que se vive cada año por estas fechas), no habría tenido nada de particular a simple vista, si no fuera porque solo hace una década (y aún hoy persiste este imaginario en algunos sectores de la población) el grafiti estaba reducido a una condición de clandestinidad, de acto subversivo e ilegal, cuyos autores debían ser –en lo posible– perseguidos y juzgados por el Estado. Curiosamente, en este caso, no solo se trataba de una intervención artística ya corriente, sino que el propio Estado ponía sus recursos: humanos, técnicos, financieros, para que dicha intervención fuera posible.

Baste este ejemplo para señalar que en Medellín y su área metropolitana han ocurrido muchas cosas con los jóvenes, con las políticas y con los programas que atienden a su desarrollo, así como con el papel que juegan las instituciones públicas y las organizaciones, movimientos y colectivos que se han ocupado de realizar esta tarea.

Pero, ¿y qué ha pasado en esta última década?, ¿cómo hemos llegado hasta aquí? Este texto pretende dar algunas pistas desde la experiencia institucional en el diseño e implementación de la Política Pública de Juventud, desde el acercamiento y diálogo con los jóvenes y sus prácticas, y desde la reflexión serena que nos permite hacer el saber disciplinar y los estudios actuales en juventud.

¿DE QUÉ JÓVENES ESTAMOS HABLANDO?

Los jóvenes de nuestro tiempo son, en estricto sentido, los habitantes del mundo de la tecnología y la información. Para ellos, en buena medida, ha sido diseñado el modelo de sociedad que hoy nos gobierna. Son los hijos de lo que esas dos palabras -tecnología

e información- representan: rapidez, datos, fragilidad de la memoria, el mundo en una pantalla, millones de imágenes por segundo, lo irreal y lo actual, los amigos desconocidos, los amores virtualizados, los personajes simulados, un mundo de consumo y para ser consumido por los sentidos.

Este mundo de la información y la tecnología, con la internet como su principal escenario y herramienta, determina hoy la forma en que nuestros jóvenes se comunican, hacen y participan en política, se adscriben a causas y generan redes de colaboración y voluntariado, establecen relaciones sentimentales, expresan sus más cotidianas emociones y opiniones sobre lo divino y lo humano, o desarrollan empresas colaborativas y creativas que pueden generar cientos de empleos o grandes fortunas.

¿Cuál es la juventud de nuestro tiempo?: ¿es la del consumo sin límites; la del mundo virtual de la @ y el #?; ¿acaso aquella, precarizada por el modelo económico, cuya moratoria social no parece un derecho, sino un castigo con tendencia a lo eterno? ¿Es la juventud banalizada por la moda y que volvió popular el juvenilismo y la juvenización de la vida como una forma de intentar ser o parecer siempre joven? ¿Es la apática o la que se organiza y participa, la de las grandes movilizaciones y reivindicaciones sociales? Una respuesta diplomática siempre nos dirá que la juventud es un poco de todo esto y mucho más. Los escépticos, pero más realistas, nos contarán que se trata de una juventud más creativa y preparada, pero que sus condiciones materiales de bienestar no son plenas y su futuro se torna *ciertamente incierto*. Los líderes *senior* y *junior* nos reiterarán que en sus manos está ya, no el futuro, sino el presente de la humanidad.

En el intento de entender la juventud de nuestro tiempo, hemos ido armando clasificaciones, conceptualizaciones; hemos agrupado categorías que apenas si nos permiten entender ciertas características que conforman el diverso universo de lo juvenil. Como no nos pusimos de acuerdo, o no teníamos que ponernos de acuerdo sobre una sola definición, entonces decidimos cambiar el concepto: ya no hablaríamos del joven –una condición más evolutiva– o de la juventud, sino de juventudes: ellas, muchas, diversas, multiformes, creativas, transitivas... ¿Quién no cabrá allí?

Por otra parte, en los últimos años, descubrimos que los conceptos de que disponemos son vagos, insuficientes o imprecisos, porque, a diferencia de quienes vivieron su ju-

ventud en la segunda mitad del siglo XX, los jóvenes de hoy carecen de paradigmas y programas de vida sobre los cuales leer sus apuestas o definir su existencia⁸.

¿Qué significa esto? Pues que las juventudes actuales configuran su existencia sobre muy pocas certezas, sobre muy pocos referentes heredados de sus ancestros. Se han producido, en las últimas décadas, cambios profundos en esferas tan fundamentales de la vida de los jóvenes, como lo son, el tipo de familia en que nacieron y con la cual deben convivir; en la vivencia de su orientación e identidad sexual, así como en su elección de pareja; en el ejercicio de la política y la participación democrática; en la relación educación - profesión - trabajo - proyecto de vida, o en la práctica de la fe y en la búsqueda del sentido trascendente de su existencia, por nombrar solo algunos asuntos.

¿RODRIGO D SE HA IDO? SER JOVEN EN MEDELLÍN

Medellín vivió su holocausto. El mismo año en que cambiamos la Constitución (1991) para reformar al país, en la Villa del Aburrá nos matamos con toda la fuerza: 6.493 almas asesinadas. Un año antes, Víctor Gaviria ya había puesto en pantalla el germen de esta infamia: *Rodrigo D No Futuro* hablaba de un mundo de adolescentes y jóvenes que ya no iban a ser eso que les habíamos prometido: el futuro. Se vivía rápido entre armas, motos, drogas, metal y punk. Los jóvenes *se descontaban* el futuro.

Más de un cuarto de siglo después, es bueno preguntarse si *Rodrigo D* se ha ido, si *No Nacimos Pa' Semilla*. Al fin de cuentas, ¿qué representa eso de ser joven hoy en Medellín?

En este tiempo, redujimos la tasa de homicidios en un 90 %, pero de las 535 muertes violentas ocurridas en 2016, 262 corresponden a jóvenes entre los 14 y 28 años. Son el 50 %. Como lo dice el periodista Esteban Duperly en el libro *Carrera de Obstáculos*, (editado por la Secretaría de la Juventud de Medellín), "*basta de contar cadáveres, porque repugna. La conclusión redonda es que durante poco más de una década los jóvenes han puesto la mitad de los muertos. O a veces más*". (Duperly, 2015, p. 28).

Pero no pueden reducirse los jóvenes, como en el caso de la guerra misma, a hablar de buenos y malos, de amigos y enemigos, de salvadores y villanos. El rótulo, la marca, nos dicen muy poco de los jóvenes y solo refuerzan el estigma, porque, inclusive, quien

⁸ Una idea más amplia sobre la juventud y un mundo sin paradigmas la desarrollo en el texto: *¿Y la Juventud? Es otra cosa*. Un fuego vital. Editado por la Secretaría de la Juventud en el año 2015.

comete conductas de riesgo o ha delinquido es, al mismo tiempo, líder, deportista y, a menudo, *un buen hijo*.

Un ejercicio interesante en la medición de indicadores de juventud, ha consistido en entender quiénes son los jóvenes de Medellín, mirando lo que nos dicen los informes y las estadísticas, pero al revés. Es claro, por ejemplo, que más del 80% de los jóvenes no consume licor de forma habitual (Ministerio de Salud, 2013), que el 90% no presenta conductas agresivas severas (Duque, Montoya y Restrepo, 2013), que el 95% nunca llega a generar adicción a las drogas (Secretaría de Salud, 2011) y que, actualmente, 98% de las adolescentes no queda en embarazo (Secretaría de Salud, 2016), con lo cual deberemos reenfocar nuestra mirada y, por ende, nuestros enfoques de intervención.

La potencia del mundo juvenil es abrumadora. Si se superponen dos mapas en los que se ubican, de una parte, los sitios de mayor criminalidad en Medellín y, por otro lado, aquellos donde surgen y se manifiestan con más intensidad los procesos de participación y movilización de las juventudes, ambos resultan casi idénticos. Más de 5 000 jóvenes moviéndose actualmente por la ciudad, organizados en cerca de 600 grupos juveniles, dan cuenta del segundo fenómeno. Hacen de todo, o casi de todo: teatro, música, hip hop, deportes extremos y alternativos, circo, trabajo comunitario, resistencia antimilitarista, huertas ecológicas, educación sexual y de género, formación política, voluntariado, cultivo de las almas. Es el arte como proyecto de vida o como pretexto para construir, resistir y aprender otras formas de convivir.

Antimili Sonoro, Ciudad Frecuencia, Agro Arte, Casa Arte, Toque de Salida, Revolución sin Muertos, Arte Ambigua, Jóvenes sin Fronteras, Cuerpos Gramaticales, Movimiento Tierra en Resistencia, son los nombres de algunas iniciativas, procesos, entidades o momentos de encuentro que esta juventud, de la mano de muchos adultos, inventaron para resistir al conflicto en la última década, para no caer, para hacer memoria. Es, en palabras de la profesora Alexandra Agudelo, "una condición narrativa de la memoria para habitar el mundo, una investidura para afrontar los territorios"⁹, una construcción entre nos-otros, eso que algunos teóricos han llamado alteridad. Una condición

9 Alexandra Agudelo es doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y docente titular de la Universidad Autónoma Latinoamericana, sede Medellín. La profesora Agudelo es una de las voces más autorizadas en los estudios sociológicos sobre juventud, hace parte de la Red de Conocimiento en Juventud de Medellín y sus palabras son tomadas de una charla ofrecida durante la Semana de la Juventud de Medellín, en agosto de 2016.

performativa que no es más que la posibilidad de transformación sin ingenuidades. Llamar a las cosas por su nombre, pero evocar y conmemorar también con alegría y en sentido compartido.

El filósofo Jesús Martín Barbero (2015) sostiene que ser joven, hasta hace poco, *"era una desgracia, una epidemia. Ese mal que se cura con los años"*, decía una frase que ya es cliché de los estudios en juventud.

Las ciudadanías jóvenes, esas que habitan nuestras urbes y que, en el caso de Medellín, representan una cuarta parte de su población (unos 560 mil jóvenes para el año 2016), son móviles y mutantes. Nos enseñaron un engendro doble -dice Barbero-: que las culturas sobreviven si conservan la identidad y que la clave para ser un ser humano es tener una identidad. *"Pero ese uniforme ha sido la base de todo fascismo"*, señala. Por el contrario, *"las identidades juveniles tienen piernas, raíces que se mueven"*. (Barbero, 2015, p. 146).

Por otra parte, agrega Barbero, el estereotipo es rígido, se levanta a las seis, se acuesta a las nueve. Mientras que la metáfora se desordena, no lleva horarios, se emborracha con las palabras. Una nueva metáfora de eso que significa ser joven en Medellín se está gestando. No es una metáfora de moda o de exportación, sino esa que las nuevas generaciones sabrán proponerle a esta ciudad y al país.

Es claro que estamos en tiempos de juventudes. En cualquier lugar de la ciudad, a esta hora, ellos están construyendo su nuevo relato. Para algunos jóvenes de Medellín Rodrigo D se ha ido; otros, consideran que su presencia es vigente y resulta necesaria como forma de exorcizar el mal siempre presente; para el tiempo de otros más, sencillamente, Rodrigo D nunca existió.

LOS DERECHOS JUVENILES: LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

Si los *Derechos Humanos juveniles* se tradujeran en políticas y leyes, tendríamos que decir que, en Medellín, hemos hecho muchas, o al menos las necesarias, ya desde mediados de los años noventa. Para el caso colombiano, esto comenzó con la Carta Constitucional de 1991. Y no por eso de que la promovieron un grupo de jóvenes universitarios, *medio revoltosos*, que querían cambiar el país, sino porque esa Carta, en algún lado (Art. 45) ya habla de los jóvenes y su protección integral, así como de la importancia de su participación en asuntos tan claves como la educación y la configuración de su proyec-

to de vida. Nuestra Constitución nombra a los jóvenes, y ese es ya un gran paso, si recordamos que una forma histórica de discriminar a una población es negarse a nombrarla.

De Medellín hay que decir, a su vez, que fue pionera en la construcción de políticas públicas para jóvenes y que se expidieron normas antes que en el resto del país: en 1993 se dio vida al Comité Impulsor del primer Consejo Municipal de Juventud y, al año siguiente, lo elegimos y creamos la primera Oficina de la Juventud. El Plan de Desarrollo de 1995 habla, por primera vez, de políticas orientadas a los jóvenes y, en 1997 apareció la primera Ley nacional que recogía un sinnúmero de derechos para esta población (Ley 375 o Ley de Juventud). Después, vino una cascada de normas e instituciones: el Acuerdo 02 del 2000 consagró nuestra primera Política Pública de Juventud y dio origen a la Subsecretaría de la Juventud; en el 2003 se creó el Plan Estratégico *Medellín Ciudad Joven* y luego vinieron más normas para elevar a acuerdo programas como Clubes Juveniles, Presupuesto Participativo Joven, el festival musical Altavoz, los programas para el fomento de la educación superior, las becas y convocatorias que promueven el desarrollo artístico y la creación juvenil y hasta la Semana de la Juventud.

Al final del gobierno del alcalde Sergio Fajardo (2004-2007), Medellín contó con un centenar de programas orientados a la población juvenil, cuyo diseño y ejecución comprometía los esfuerzos y recursos humanos y financieros de buena parte de las dependencias de la Administración Municipal. La alcaldía siguiente de Alonso Salazar (2008-2011) se encargó, no solo de sostener, sino de consolidar y ampliar la cobertura de la mayoría de dichos programas. Así, en una década, se pasó de contar con no más de 10 programas y proyectos para la juventud, a disponer de una oferta que incluía más de cien programas para jóvenes en áreas tan diversas como convivencia, salud, educación, cultura y recreación, empleo y emprendimiento, ecología y participación política y comunitaria.

Por otra parte, al final de dicho gobierno se hizo evidente la necesidad de replantear el modelo de operación de la entonces Subsecretaría de la Juventud (adscrita a la Secretaría de Cultura), para pensar en una instancia que tuviera una mayor capacidad de interlocución y decisión en los actores de juventud. ¿Cómo generar un verdadero ejercicio de articulación y transversalización de las políticas, los programas y los responsables en juventud? Esa fue la pregunta central.

Como resultado de ello, en el siguiente gobierno, Aníbal Gaviria (2012-2015) promovió ante el Concejo de la ciudad la creación de la Secretaría de la Juventud (la primera de

una ciudad capital en el país), que fue un hecho para finales del año 2012 y, en el 2013, después de muchos proyectos hundidos, debates y ajustes apareció, en el país, la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622), que pretendía, en su espíritu, superar los vacíos dejados por la Ley 375. Entonces Medellín, para estar a tono con la normativa nacional, actualizó su Política de Juventud (Acuerdo 019 del 2014) y formuló un nuevo Plan Estratégico de Juventud para un periodo de 12 años: *Una carta de navegación para el desarrollo sostenible y en equilibrio de nuestras juventudes, 2015 - 2027*.

En resumen, pues, allá al comienzo de los noventa, eran casi inexistentes los programas dirigidos de forma exclusiva para la juventud, excepto sus derechos a la educación básica y la salud. Luego, en los noventa, tuvimos una decena de estos programas y proyectos y, a comienzos de la primera década del siglo XXI, este tipo de acciones comenzaron a crecer de forma importante, lo que a su vez planteó la necesidad de fortalecer y modernizar la institucionalidad en juventud. Hoy la ciudad de Medellín cuenta con una Secretaría de la Juventud cuya principal riqueza es un equipo humano que realiza, de forma permanente, acciones de incidencia institucional con actores públicos y privados, que llega a cada uno de los territorios en un ejercicio de reconocer y fortalecer las dinámicas juveniles, que promueve el diseño, ejecución y medición de las mejores prácticas y programas con y para jóvenes, que se interesa de cualificar la formación de quienes trabajan con y para la juventud y que, como nunca antes, genera información, conocimiento y ejercicios de investigación y difusión de lo que hemos aprendido y de las lecciones del pasado. Este hecho ha llevado a Medellín y su institucionalidad en juventud a ser referente nacional e internacional en el desarrollo de políticas, acciones y programas; sin embargo, y como suele ocurrir en lo público, los retos que nos depara el presente son enormes.

¿Por qué? Como dicen los *youtubers* de moda: *Venga le explico*. Los expertos en juventud señalan en tono irónico que cuando un Estado no se quiere ocupar de los derechos juveniles crea leyes y pone a los jóvenes a "participar". Esto ha sido cierto buena parte del tiempo: mientras creamos consejos, asambleas, plataformas, redes, comités y otra cantidad de instancias para que los jóvenes participen, las grandes decisiones sobre su salud, educación, trabajo, cultura, por nombrar algunos asuntos, las seguimos tomando en otros escenarios: quizá sobre el escritorio de un funcionario del Estado sin mucho contexto... Pero no es así siempre:

Por un lado, las nuevas políticas de juventud reconocen esas dimensiones del desarrollo integral de los jóvenes y estos, al menos para el caso de Medellín, han sido

protagonistas de primera línea en la construcción de esas políticas. Por otra parte, en el mundo juvenil, ya casi nada es posible hacerlo sin los mismos jóvenes. ¿Qué ha pasado?: hasta los noventa, cuando llegaban al territorio los programas para jóvenes, ellos nos decían: *Tan queridos que llegaron, los estábamos esperando*. Después, formamos a los jóvenes en eso del liderazgo, entonces nos dijeron: *¿cómo es eso de la participación en los proyectos que define el Estado para nuestro desarrollo?* Actualmente, estamos en el momento de la construcción conjunta. Nada debería hacerse sin los anhelos y deseos de la juventud. Ella define no solo el qué, sino el cómo, cuándo, dónde y por qué.

Con los *DDHH* y las políticas de juventud pasa lo mismo que con los derechos de otras poblaciones: cuando algo se ha logrado uno mira para atrás y entonces sabe que estamos mejor que cuando comenzamos, pero que el presente está lleno de tensiones, contradicciones y que el futuro siempre nos reta: *¿cómo garantizar el goce pleno de los DDHH a cientos de jóvenes para quienes estas conquistas no pasan de ser buenas intenciones plasmadas en un papel?* He ahí el tamaño de nuestra tarea.

ALGO SOBRE PARTICIPACIÓN JUVENIL

"Estamos frente a un clima general de insurrección": la frase es de la reconocida experta en juventud Rossana Reguillo, al hablar del momento que vive la participación juvenil en el mundo. Y agrega que se trata de un *"litigio por la palabra: ya no para hacerse visibles (los jóvenes), para ser reconocidos, sino en un litigio por la palabra para traer lo político"*. (Reguillo, 2014).

En este mundo de la participación, ¿acaso hoy prevalece la defensa de los grandes ideales sociales (educación, defensa del planeta, fin del conflicto, libertades sexuales) que caracterizaron la gran movilización estudiantil del siglo pasado? Quizá sí, muchas de sus manifestaciones y efectos aún siguen latentes. Sin embargo, en un mundo donde los grandes metarrelatos sobre los que se construyó el saber y la idea de desarrollo en Occidente no les dicen mucho a las nuevas juventudes, apenas si podemos hablar del microrrelato, la micropolítica, la microacción colectiva.

Es complejo, como ocurre con los mismos jóvenes, eso de definir la participación juvenil en un concepto que abarque todo su universo de posibilidades y deje a la gran mayoría contenta. La Política Pública de Juventud de Medellín reconoce

la "participación juvenil como un medio y un fin en sí mismos, y como la más primigenia y genuina manifestación de la convivencia y el relacionamiento de los jóvenes entre sí y de estos con los demás actores y protagonistas de su desarrollo. Esta Política promueve los escenarios de participación formal de tipo estatal y comunitaria, en que se inscribe la participación de los jóvenes, acorde con lo establecido en la Ley Estatutaria de la Juventud; así mismo, reconoce las múltiples manifestaciones, intereses, prácticas y formas de agrupación, formal o no, en que la participación juvenil se manifiesta y actúa". (Secretaría de la Juventud, 2014)¹⁰.

Buena parte de esta participación juvenil está caracterizada por las causas sociales, puntuales o momentáneas, por el uso significativo de las TIC (tecnoparticipación, tecnopolítica) y de otros medios alternativos de comunicación; así mismo, por sus marcadas manifestaciones estéticas o desde lo estético (artísticas, simbólicas, antropomórficas).

En el ejercicio de la participación los jóvenes promueven la creación de políticas y programas y los incorporan con gran facilidad a sus vidas cotidianas. ¿Acaso es que sus ideas y propuestas son plasmadas, tal cual, en textos normativos? Cuando se les da la voz esto es posible, si bien su participación en estos procesos aún es residual, los pocos que hacen sentir sus ideas argumentan, a menudo, que no han sido escuchados.

¿En qué medida, entonces, los jóvenes crean e incorporan políticas públicas? El camino parece más sutil, pero no menos contundente: Un puñado de muchachos se reúne en algún sitio de la ciudad, cada noche, para hacer ejercicio y recorrerla en bicicleta. Esa práctica deportiva se convierte en rutina a tal punto que muchos harán de la bicicleta su principal medio de transporte. Más temprano que tarde, la ciudad destina recursos a la construcción de ciclovías y estaciones, compra de bicicletas y, finalmente, la promulgación de una política de movilidad sostenible. De tal modo, los jóvenes resignifican espacios tradicionales y configuran nuevos escenarios de encuentro, socialización y consumo.

10 La Política Pública de Juventud de Medellín también reconoce la participación juvenil como principio rector de las acciones con jóvenes y como una línea transversal a otras líneas que como convivencia, salud, educación, trabajo, cultura, deporte, ecología, son claves en el trabajo en juventud.

INDIVIDUALISTAS, CRÍTICOS Y ALTRUISTAS

Los jóvenes son apáticos, adeptos, críticos: eso algunas veces, o al mismo tiempo, y mucho más que eso. Participan, se adscriben, resisten, construyen, demandan, subvierten... Son forjadores de cultura y contracultura.

Los “juventólogos” dicen que los jóvenes no son, como a veces se cree, una especie original, rara y única que se comporta de manera uniforme y a contracorriente del resto de la población, sino que, por el contrario, la juventud o, mejor, las juventudes, no son más que el reflejo de la sociedad de su tiempo y, por tanto, leerlas y hablar de ellas es hablar de toda una nación.

Ahondemos un poco más en los modos de subjetivación política de las juventudes y veremos que ahí cabe la nación entera:

En el primer grupo –por lo demás mayoritario– están los apáticos, los recluidos, los abstencionistas, los apolíticos, los acrílicos, los *enguayabados*, los *importaculistas*. El mundo les pasa por delante con asombrosa indiferencia y ellos están muy a gusto de dejarlo pasar.

Han llegado a este punto por dos vías: bien sea por un desencanto profundo, producto de muchas frustraciones y desesperanzas acumuladas que los lleva a no creer en nada ni en nadie; o bien porque, simplemente, se “les vacunó contra el mal de la política” y difícilmente se asumirán como sujetos de la acción política. “En esta casa no se ven noticias y no se habla de política”, les dijeron un día sus padres. Ellos se quedaron muy a gusto en su habitación, viendo en el cable la última temporada de su serie favorita o estrenando su nueva consola de videojuegos.

A menudo, quienes trabajamos con jóvenes, nos hemos encontrado con que muchos de los apáticos viven en pequeños universos mentales o físicos. Puede ser que su escasa curiosidad, sus miedos o imaginarios no les permiten comprender que hay un mundo más allá de la puerta de su habitación o que sus condiciones materiales de existencia, bien sea que se viva en estrato uno o seis, hayan reducido su diario vivir a la casa, el colegio y la tienda de la esquina, en el primer caso; o a la unidad residencial, el gimnasio y el centro comercial, en el segundo.

¿Cómo valoran estos jóvenes? Tal parece que, a menudo, su opción es no valorar, y al no valorar, no poner el mundo en acción. Por lo tanto, se conformarán con dejar al arbitrio

del destino las decisiones más importantes de su existencia, desde qué carrera estudiar, qué ideales defender o bajo qué modelo de país se quiere vivir.

¿Qué hacer por y con ellos? Pues levantarlos de la cama, ampliar el tamaño de su mundo, acompañarlos a que se asuman como sujetos políticos, invitarlos a valorar y a la acción colectiva sin la cual no es posible construir sociedad y nación.

El segundo grupo está representado por los individualistas, materialistas, ortodoxos, fervientes partidistas. En su lógica discursiva a veces se muestran como críticos acérrimos y progresistas y, en otras, como grandes defensores del *statu quo*. En su forma de valorar privilegian el tener por el ser, el liderazgo frente a la solidaridad, el orden frente a la justicia, lo bello frente a lo bueno. Son los principales herederos, para el caso antioqueño, de eso que llaman *empuje, berraquera paisa*.

Aunque se diga que todas las formas de pensar y de actuar son muy respetables, los jóvenes y adultos que representan el individualismo son, a la vez, la antípoda de los valores que deberíamos defender como sociedad, pues con su actuar han hecho de la justicia un tribunal de condenados que solo se satisface con la venganza.

Lejos de asumir que el bienestar del otro es el bienestar propio, que el perdón y la reconciliación deben estar por encima de la venganza y el orgullo, los anima la lógica de quien solo da un paso si está completamente convencido de la victoria y el beneficio particular y de la derrota de sus enemigos.

Enseñar a estas juventudes la importancia de elegir valores morales superiores y de interés colectivo es una tarea titánica que demanda nuestro amor y paciencia en el presente y requiere, en el largo plazo, de un proceso educativo que difícilmente puede lograrse de no hacerse desde la infancia.

En el último grupo encontramos a los jóvenes entusiastas, los integrados, los adeptos, los voluntarios. Al igual que los individualistas, abrazan causas con fervor, pero siempre los anima la solidaridad y el bien común. Si hay que resistir, resisten de forma creativa y crítica. Si hay que criticar, se critica desde una propuesta constructiva.

Producto de las enseñanzas y el ejemplo que recibieron en el seno de sus hogares o en el largo caminar por la vida y al hacerse preguntas, los entusiastas aprendieron a valorar

mejor; por tanto, en sus decisiones privilegian lo justo, lo bueno, lo solidario, lo honesto. Se saben sujetos de una sociedad donde las disposiciones de unos nos afectan a todos, donde no es posible el bienestar para uno solo, donde el perdón y la reconciliación se hacen indispensables para vivir en paz. Como buenos entusiastas no son ajenos a la frustración y el desencanto, ni a dejarse arrastrar hacia el mundo de los apáticos a quienes nada los conmueve, de donde difícilmente podremos sacarlos.

Por eso, la tarea que tenemos con los entusiastas es igual de importante, pues implica que no se sientan a menudo defraudados y, además, habrá que animarlos, acompañarlos, invitarlos a que inspiren y sean capaces de movilizar a otros.

No se crea, desde luego que, estas clasificaciones son *compartimentos estanco*, donde jóvenes y adultos estamos condenados irremediablemente. A lo largo de la vida podemos ser apáticos, individualistas y entusiastas, cambiando de parecer con asombrosa rapidez; en especial, cuando se vive la juventud. Quizás por eso, hay que insistir, los jóvenes son herederos de nuestros peores males, pero únicamente en ellos y en nuestros niños subsiste nuestra mayor esperanza por vivir como verdaderos seres humanos.

LO JÓVENES QUIEREN: TENSIONES Y RETOS

La primera exigencia que nos hacen los jóvenes hoy, quizá sea la única, es aquella de no ser rotulados, en parte, porque muchas de sus etiquetas y marcas son injustas, imprecisas, absurdas, obsoletas o, simplemente, porque no permiten comprender el inmenso universo en que su vida se expresa. Finalmente, si aproximáramos una comprensión más o menos amplia del mundo juvenil encontraríamos que, sin sorpresa, este se parece bastante al mundo adulto.

Hoy, en vez de seguir analizándolos, los jóvenes nos proponen otra agenda, otra forma de aproximarnos a su encuentro:

Los jóvenes no quieren ser escuchados (aunque algunos apenas sí pidan ese derecho y, muchos adultos, aún seamos inmensamente sordos), sino conversar, en un diálogo de saberes para construir la política.

No quieren hablar de anticonceptivos y enfermedades de transmisión sexual, sino de la construcción del amor y los afectos. No quieren hablar del peligro de las drogas y el sexo, sino del deseo como motor del universo y de las emociones humanas. No quieren

hablar del dolor y el sufrimiento, sino de lo que hace bien al alma y de la idea de trascendencia. No quieren hablar del trabajo en grupo, sino del valor de la amistad, la acción colectiva y la posibilidad de dar y darse en otros. No quieren hablar de la politiquería, sino de la esencia de lo político.

No quieren hablar de lo que ya no fue (cosa que no implica desconocer el pasado), sino del presente y el eminente futuro que con ellos debemos construir con urgencia, y que abarca desde la construcción de su identidad hasta la idea de un país en paz y libre de conflicto armado.

Tres décadas de trabajo en juventud solo nos dejan unos retos inmensos. Descontados los avances en lo local, Medellín no ha logrado consolidar una agenda de trabajo seria y permanente con los demás municipios del área metropolitana, a pesar de que miles de jóvenes se movilizan a diario entre los 10 municipios de la subregión donde viven, estudian, trabajan o se recrean. A menudo, esos jóvenes nos reclaman cuando se ven excluidos de los programas y beneficios que se ofrecen en un territorio con el típico argumento de que *“usted y su familia no pagan impuestos aquí”*.

Este abismo se hace aún mayor cuando se piensa en la relación Medellín-Antioquia o Medellín-Colombia. La articulación para el trabajo en juventud, en estas instancias, a menudo se limita a compartir bases de datos, sitios de reunión, papelería, refrigerios. A pesar de que la nueva Ley Estatutaria de Juventud crea un sinnúmero de instancias y organismos en el denominado Sistema de Participación, en la práctica, los municipios apenas si logran dar respuesta a la formulación o actualización de su Política de Juventud y a la organización de los jóvenes en grupos juveniles y plataformas.

Consolidar la institucionalidad en juventud, desarrollar nuevos y efectivos programas que respondan a las principales demandas de los jóvenes (educación superior, trabajo y emprendimiento, promoción en salud y acompañamiento en la consolidación de su proyecto de vida, siguen siendo algunas de las principales necesidades de los jóvenes), pensar en el trabajo articulado, interinstitucional e intersectorial, en clave de derechos y ciclo vital/curso de vida, y en la participación de los jóvenes como requisito *sine qua non*, son solo algunos de esos retos futuros.

LOS NADIE: SÍ FUTURO

Los Nadie (esa nueva mirada a la realidad juvenil desde el cine local) nos dicen que, aun-

que para cientos de jóvenes aún no llegan los derechos, ellos han construido creativas formas de reivindicar su proyecto de vida. Nos dicen que un joven que consume marihuana no es defensor, por ese hecho, de una cultura del narcotráfico, pero sí puede ser, al mismo tiempo, tan buen tatuador como hijo de familia o lector de poesía romántica. Nos dicen que *Los Nadie* ya no sueñan, necesariamente, con terminar una carrera profesional y acceder a un buen cargo donde se pueda permanecer 30 años y obtener una jubilación para dedicarse al cuidado de los nietos. Hacer lo que se quiere, con quien se quiere y cuando se quiere es, aunque suene paradójico, un asunto que las juventudes se están tomando muy en serio. Tan en serio, que muchos de nuestros jóvenes hoy viven de pintar las paredes de una ciudad como Medellín y, desde ese oficio que ejercen con toda la pasión y el rigor profesional, pueden enseñar a otros, viajar por el mundo para encontrarse con esos que comparten su pasión y, si es del caso, concertar con el Estado desde los recursos, para una pinta de fin de semana, hasta la formulación de proyectos y la definición de políticas en ese particular campo artístico.

Los Nadie son parte de nuestro más claro presente, así que, de lo que aprendamos y decidamos hacer, con y por ellos, dependerá la historia de la juventud que escribamos en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbero, J. M. (2015). Jóvenes: una ciudad con raíces móviles. En: *Jóvenes: un fuego vital. Reflexiones y conocimiento en juventud*. Medellín: Secretaría de la Juventud. p. 138.
- Duperly Posada, E. (2015). *Carrera de obstáculos: crecer y resistir*. Medellín: Secretaría de la Juventud.
- Duque, L.F.; Montoya, N.E.; Restrepo, A. (2013). Aggressors and resilient youths in Medellín. *Cad Saude Publica*. 2013 Nov, 29 (11):2208-16.
- Leyva, S. (2015). *Análisis de Política Pública Poblacional. La juventud en Medellín*. Medellín: Fondo Editorial Eafit.
- Ministerio de Salud. (2013). *Estudio nacional de Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*.
- Orozco Ospina, J. C. (2015). ¿Y la Juventud? Es otra cosa. En: *Jóvenes: un fuego vital. Reflexiones y conocimiento en juventud*. Medellín: Secretaría de la Juventud. p. 14.

Plan Estratégico de Juventud de Medellín: 2015-2027. (2015). Editor: Julio César Orozco Ospina. Medellín: Secretaría de la Juventud.

Reguillo, R. (2014). Conferencia Magistral: Repensar la participación juvenil: Nuevas formas, nuevos retos. El Colegio de la Frontera Norte. México. Recuperado de: https://www.youtube.com/results?search_query=roxana+reguillo+participaci%C3%B3n+politica+juvenil.

Secretaría de la Juventud (2014). *Política Pública de Juventud de Medellín*: Acuerdo 019 de 2014.

Secretaría de Salud, Alcaldía de Medellín. (2016). *Reporte epidemiológico*.

Secretaría de Salud, Alcaldía de Medellín. (2011). *Estudio de Salud Mental Alcaldía de Medellín*.

Vargas Sierra, L. (2015). *Ciudad Caleidoscopio*. Memorias de experiencias de trabajo con jóvenes en Medellín. Medellín: Secretaría de la Juventud.

La abogacía del Plan Docenal: una apuesta de ciudad por y para los niños, niñas y adolescentes de Medellín

AUTOR

ALEJANDRA LEÓN ROJAS¹¹
ÓSCAR ALONSO MIRA RIVERA¹²

RESUMEN

Medellín planeada por niñas, niños y adolescentes. El Plan Docenal se inspiró en los sueños de ellos y sus familias, en un ejercicio conjunto de escucha, conciliación y reconocimiento. La abogacía para su implementación requiere de una agenda pública comprometida para el futuro conjunto y compartido, para crear el futuro colectivo de la ciudad y su ruralidad.

11 Filósofa de la Universidad de Antioquia (2015) -Medellín/ Colombia. Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT (2016)- Medellín/Colombia, tecnóloga en Análisis de Costos y Presupuestos del ITM (2011)-Medellín Colombia, integrante del Grupo de Investigación de Filosofía Política (GIFP)- (Universidad de Antioquia), profesional del equipo para la abogacía del Plan Docenal de primera infancia, infancias y adolescencias: "Medellín Ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028". Unidad de niñez, Secretaría de inclusión social, familias y DDHH, E-mail: alejisleonr@hotmail.com.

12 Psicólogo Universidad de Antioquia (2006), profesional psicosocial en el equipo para la Abogacía del Plan Docenal de primera infancia, infancias y adolescencias: "Medellín Ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028", Unidad de niñez, Secretaría de inclusión social, familias y DDHH. E-mail: miraoscar@gmail.com.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

PALABRAS CLAVE

Abogacía, infancia, adolescencia.

INTRODUCCIÓN

"Una visión de futuro sin acción es simplemente un sueño; una acción sin visión de futuro carece de sentido; una visión de futuro puesta en práctica puede cambiar el mundo".

Joel Barker

Durante las dos últimas décadas, las políticas públicas se han ido consolidando como un campo de estudio multidisciplinario, caracterizado por el crecimiento del intervencionismo estatal en muchos aspectos de la vida social, independientemente del nivel de desarrollo en el que se encuentren las diferentes sociedades (Roth, 2015). En la literatura especializada es recurrente encontrar definiciones que las vinculan a la resolución de conflictos, por lo que estas disponen de diversos instrumentos ya sea para identificar, estudiar o actuar sobre una problemática específica (Delgado, 2009). Ballart y Ramió (2000), por ejemplo, definen las políticas públicas como *"los distintos tipos de acción que puede adoptar un Gobierno para tratar con problemas sociales o públicos"* (p.481). A su vez, señalan que para su implementación es necesario que se involucren diversos actores como personas naturales, asociaciones cívicas y organizaciones privadas que representan, en cierta medida, parte de la acción colectiva.

No obstante, pese a la multiplicidad de actores que intervienen en los distintos ciclos de las políticas públicas, los expertos consideran fundamental centrarse en *"la acción colectiva en la que interviene el legítimo poder o autoridad de los gobiernos y de las administraciones públicas"* (Ballart & Ramió, 2000, p.481). Lo anterior, por la capacidad que tienen, basados en el ejercicio democrático y legal al *"poseer determinados derechos de coerción"* sobre los individuos, organizaciones e instituciones de una sociedad (Stiglitz, 2000, p.21), *"de distribuir servicios, incentivar comportamientos, prohibir acciones privadas o imponer costes con el objeto de evitar, compensar o garantizar determinadas consecuencias"*. (Ballart & Ramió, 2000, pp.481-482).

En este sentido, las políticas públicas materializan el ejercicio estatal y se consolidan en escenarios concretos que permiten el fortalecimiento de las instituciones y la inciden-

cia de la gestión pública en departamentos y municipios (Mejía, 2012). Sin embargo, no resulta desconocido que el éxito o fracaso de una política pública estará determinada, entre otras cosas, por la mediación entre actores y su percepción frente al proceso de construcción e implementación de las mismas. En esta medida, la participación de diversos actores sociales que se encuentran comprometidos con una política serán posibilidades para la consecución del bienestar social de una o más comunidades y, por ende, de la implementación de una determinada política pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente escrito tiene como objetivo presentar el *Plan Docenal de primera infancia, infancias y adolescencias: Medellín, ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028*, como una apuesta de ciudad que surge de las voces de diversos actores sociales para hacer tangible la Política Pública de Infancia y Adolescencia del municipio de Medellín. Esto, especialmente, para que otros actores de orden gubernamental se unan al propósito de materializar los sueños, visiones y deseos de quienes participaron en su construcción.

Para esto, se dividirá en dos apartados: el primero se encargará de explicar qué es el Plan Docenal y de qué manera su construcción materializa la Política Pública de Infancia y Adolescencia. El segundo presentará cómo este Plan puede contribuir a la implementación de la Política Pública a través de la estrategia de abogacía.

1. EL PLAN DOCENAL DE PRIMERA INFANCIA, INFANCIAS Y ADOLESCENCIAS DE MEDELLÍN

El 30 de noviembre de 2006 se aprueba el acuerdo 84 del mismo año que expide la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y la Adolescencia para la ciudad de Medellín, tan solo días antes, es aprobado el Código de Infancia y Adolescencia colombiano, más conocido como la Ley 1098 de 2006. Ambos hechos, representaron un avance normativo, tanto en el ámbito nacional como en el local, alrededor de los asuntos de infancia y adolescencia y su tratamiento, así como un hito para el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derecho.

Desde la Política Pública de Infancia y Adolescencia y sus instancias decisorias, como el Consejo y el Comité Técnico Interinstitucional de Política Pública de Infancia y Adolescencia, se empiezan a gestar diferentes estrategias donde se busca posicionar la visión de los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos, logrando que se les considere como autores de su propio desarrollo y de sus entornos. Es así como en el

año 2012 y, como iniciativa de quienes hacían parte del Comité Técnico en ese entonces, surge la idea de construir un plan capaz de contener las voces de diversos actores y que, a su vez, pueda materializar los enfoques y sentidos plasmados en el Acuerdo 84 de 2006. Esta instancia señala la necesidad de que, para su construcción, se vinculen "otros actores comunitarios, organizaciones públicas y privadas de la ciudad para hacerse tangible en su proceso planificador como acuerdo y consenso público y colectivo de ciudad y ruralidad en el año 2015" (Documento Interno-convenio CINDE-Alcaldía de Medellín, 2016, p.3); además, se plantea la importancia de la participación de niños, niñas y adolescentes de las 16 comunas y 5 corregimientos del municipio de Medellín, como protagonistas para pensar de qué manera ven y sueñan su ciudad.¹³

En el proceso de construcción del Plan participaron "un total de 7.990 personas y se generaron 214 espacios participativos en todas las comunas y corregimientos de Medellín, incluyendo instituciones públicas y privadas". (Documento Interno-convenio CINDE-Alcaldía de Medellín, 2016, p.3).¹⁴ Estas últimas, especialmente, por el gran potencial de integrar los escenarios de gestión y las acciones sectoriales, poblacionales y territoriales al cumplimiento del interés superior de brindar bienestar a los niños, las niñas y adolescentes que viven y sueñan con su ciudad.

Así pues, el *Plan Decenal de primera infancia, infancias y adolescencias: Medellín, ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028* se define como una apuesta colectiva, inspirada en los sueños, propuestas y saberes de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, proyectada a doce años y con el firme propósito de ampliar la mirada

13 Este proceso fue realizado bajo una perspectiva prospectiva en tres trayectorias: i) **movilización y decisión**. En esta se conformó una comisión en el marco del Comité Técnico Interinstitucional que realizó la propuesta metodológica y operativa que, posteriormente, fue socializada en el Consejo Municipal de Política Social y de Equidad- COMPSE y en el Consejo de Política Pública de Infancia y Adolescencia en el 2012. Ambas instancias avalaron la propuesta, permitiendo una asignación presupuestal en el Plan Anual de Inversiones. ii) **Análisis**. En esta trayectoria se hace una revisión documental y situacional de las infancias y adolescencias de Medellín, haciendo una valoración cuantitativa y cualitativa a partir de un ejercicio consultivo entre 2013 y 2014 y participativo en 2015. iii) **Transformación**. Esta última trayectoria se centra en la consolidación de las visiones y propuestas de los actores, además del diseño estratégico del Plan (Documento Interno-convenio CINDE-Alcaldía de Medellín, 2016).

14 Cabe señalar que las tres trayectorias fueron desarrolladas por diferentes instituciones y proyectos. La primera trayectoria fue desarrollada por el Proyecto "Crece Con Dignidad" (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Inclusión Social y Familia, Unidad de Niñez). La segunda y la tercera, con el Convenio de Asociación CINDE - Alcaldía de Medellín, (Secretaría de Inclusión Social y Familia, Unidad de Niñez).

de las infancias y las adolescencias en la ciudad. El Plan lo integran diez líneas estratégicas¹⁵ en las que confluyen las visiones de una diversidad de actores que pensaron cómo hacer tangibles los lineamientos¹⁶ y los objetivos¹⁷ especificados en el Acuerdo Municipal que da vida a la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y la Adolescencia para la ciudad de Medellín.

También, propone una serie de enfoques¹⁸, así como conceptos sentidos y esperanzas que se centran en las potencialidades de los niños, niñas y adolescentes y no en sus vulnerabilidades. De este modo, el Plan contribuye a una nueva concepción de las infancias y las adolescencias, y sitúa a esta población como un actor estratégico para la planificación de la ciudad y a los demás actores sociales y gubernamentales como gestores de su bienestar y su protección.

15 Línea 1: Buen vivir para una vida digna; línea 2: El amor como derecho político para el bienestar físico, emocional y social de niños, niñas y adolescentes; línea 3: Reconocimiento de las infancias y las adolescencias como sujetos sociales y políticos que ejercen la participación desde la gestación; línea 4: La gestión del conocimiento y la información para el empoderamiento político y la garantía de los derechos; línea 5: Territorios educadores; línea 6: Lúdicas y corporalidades; línea 7: Familias como sistemas con capacidad de agencia para el desarrollo humano; línea 8: Paz para la protección integral: diversa e incluyente; línea 9: Alimentación y nutrición afectiva y efectiva para niños, niñas y adolescentes; línea 10: Derecho a la salud física, mental y colectiva para el desarrollo humano de niñas, niños y adolescentes.

16 “Son lineamientos de la Política Pública de Protección y Atención integral a la infancia y adolescencia del municipio de Medellín: 1. La promoción y divulgación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para su reconocimiento como sujetos de derechos. 2. La garantía y cumplimiento de los derechos reconocidos para todos los niños, niñas y adolescentes del municipio de Medellín, en especial para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. 3. La prevención de la amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. 4. El impulso y gestión para que los derechos de los niños, niñas y adolescentes sean restablecidos cuando han sido vulnerados por parte de las autoridades municipales y de las autoridades del orden nacional y departamental”. (Acuerdo 84, 2006, Art. 1).

17 “ARTICULO 2: Fomento y protección del Derecho: • Vida y a la salud • Un ambiente sano, • Adecuada nutrición, • Identidad y a la participación política y social, • La equidad entre géneros, • La promoción de los derechos sexuales y reproductivos, la paternidad y maternidad responsable, la salud sexual y reproductiva, • El buen trato”. (Acuerdo 84, 2006, Art. 2).

18 Se consideran enfoques a los diferentes lentes con los que se permite dar prioridad a ciertos aspectos de la realidad. El Plan se fundamenta en los siguientes enfoques: - La garantía integral de derechos de las infancias y las adolescencias. -Infancias y ciudadanías: niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. -Gestión integral del territorio para la realización efectiva de los derechos. -Enfoque Diferencial: discapacidad y enfoque étnico. -Equidad de Género. (Plan Docenal, 2016-2028).

2. LA ESTRATEGIA DE LA ABOGACÍA. EL PLAN DOCENAL Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

La abogacía es una estrategia utilizada mundialmente con la que organizaciones no gubernamentales, activistas e incluso, hacedores de políticas, buscan incidir en una determinada política. Lo anterior, con el propósito de que estas puedan ser implementadas efectivamente y, de este modo, centrarse en los medios para resolver una problemática particular. (Sprechmann & Pelton, 2001). En el campo de las políticas públicas, esta abarca una amplia gama de actividades que pretenden aunar aliados tan estratégicos como los decisores políticos, los líderes comunitarios y la ciudadanía en general, así como generar procesos que conlleven a la transformación de valores sociales, la formación de redes de trabajo y, sobre todo, la consecución del bienestar del mayor número de individuos. (Jenkins, 2006).

En la literatura especializada, la abogacía puede comprenderse desde una doble vertiente. En la primera, se asocia directamente a la fase de *agenda setting* o, primera fase de las políticas públicas, donde se “busca llamar la atención de los gobiernos en los asuntos o situaciones que transgreden algún tipo de valor o que, por comparación o clasificación pueden ser reconocidos como problemas”. (Belaz, Aquino & Kobil, 2010, p.100). En este sentido, se hace referencia a una parte muy inicial del proceso de formulación de estas políticas, en la que se pretende visibilizar determinada situación para que pueda ser intervenida.

En la segunda, más que un proceso inicial de espacio en la agenda pública, la abogacía hace referencia a la relación entre múltiples actores y niveles de Gobierno que se unen por las comprensiones compartidas que tienen sobre las políticas públicas. (Cairney, 2014). Desde esta perspectiva, la estrategia emprende un ejercicio de compromisos y trabajo articulado, en sus diferentes fases, con los que se pretende movilizar más actores que puedan proporcionar recursos económicos, técnicos o alianzas estratégicas desde las organizaciones y la sociedad civil que conlleven a su implementación.¹⁹ Para un autor como Sabatier (1988), la abogacía va más allá de una institución o una política pública en particular, pues, en esencia, su objetivo es el trabajo articulado de todo un subsistema político, que no es otra cosa que, una variedad de actores que activamente participan en la erradicación de una problemática.

¹⁹ En este punto resultan fundamentales los aprendizajes alrededor de la implementación de esta estrategia, pues muchas veces, develan pistas de cómo afrontar los cambios en los contextos, así como los impactos de las transformaciones en los sistemas de creencias o conjuntos de valores sociales. (Sabatier, 1988).

Siguiendo esta última vertiente, el *Plan Docenal de primera infancia, infancias y adolescencias: Medellín, ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028* surge como una propuesta que busca, precisamente, trascender la visión ascendente o descendente que existe en el proceso de implementación de políticas públicas. Esto para convertirse en una plataforma articuladora en la que se encuentran lo social, lo técnico y lo político, a través del compromiso, tanto de los actores que participaron en su construcción, como el de todos aquellos que se sumen para hacerlo una realidad.

¿Cómo se ha desarrollado este proceso y cómo se espera seguir haciéndolo? En el marco del convenio entre la Universidad de Antioquia y la Alcaldía de Medellín-Unidad de Niñez²⁰, se definió el 2017 como el año de la abogacía del Plan Docenal. El concepto hace referencia al término en inglés “*advocacy*”, que proviene de la gestión pública y designa los procesos de incidencia política, en este caso, que logren transversalizar y posicionar las miradas de las infancias y las adolescencias en los territorios y en la administración municipal. Para ello, se han planteado una serie de estrategias que buscan hacer tangibles los objetivos de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, reconociendo que todos los actores se encuentran igualmente convocados a darles cumplimiento.

De este modo, para el proceso de abogacía se ha trazado como propósito posicionar conceptualmente este Plan, lo que implica establecer bases analíticas para la ciudad acerca de lo significa trabajar con y para niños, niñas y adolescentes -y sus familias-, y sentar comprensiones compartidas que permitan encaminar acciones a corto, mediano y largo plazo. Este ejercicio ha requerido plantear una estrategia que impacte, tanto a secretarías y entes descentralizados como a aquellas personas que, en sus familias, organizaciones sociales o en su interacción diaria, viven y conviven con esta población. Es decir, personas “de a pie que”, que, quizás desconociendo las acciones técnicas y normativas de una política pública, respetan, protegen y proyectan iniciativas que benefician a las infancias y las adolescencias de Medellín.

A nivel de Secretarías, la abogacía se ha planteado a través de un acompañamiento técnico que consiste en una serie de encuentros que permitan, primero, identificar lo que cada institución en sus objetivos misionales ya realiza en aras de la protección de esta población. Segundo, brindar recomendaciones de cómo potenciar lo que vienen

20 Proyecto de Asistencia social para la promoción de los derechos, prevención de las vulneraciones y atención de niños, niñas y adolescentes y sus familias de acuerdo con los lineamientos de la política pública de infancia y adolescencia.

haciendo o incorporar acciones que puedan fortalecer sus procesos; para ello, se ofrecen espacios de formación alrededor de los enfoques y conceptos del Plan. Finalmente, se proyectan articulaciones que conlleven a la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, por medio de propuestas que logren trascender los períodos de las administraciones municipales e integren a los niños, niñas y adolescentes a los procesos de planificación de la ciudad. (Figura 1).



Figura 1. Ruta para el acompañamiento técnico a secretarías y entes descentralizados.

Fuente: Elaboración interna del equipo de abogacía.

En lo territorial, se hace un ejercicio minucioso de análisis que permita llevar las acciones a las comunidades desde aspectos tan sencillos como tratar con amor y respeto a los niños, niñas y adolescentes, además de prestarles una escucha efectiva de cómo ven sus barrios, sus escuelas o entornos más cercanos. En este punto, ha sido muy valiosa la gestión que los equipos de incidencia política del proyecto de *asistencia social*²¹ realizan en las mesas comunitarias, los consejos de ciudad y en los espacios de formación que convocan en las comunas y corregimientos del municipio. Estos emplean una serie de herramientas pedagógicas que permiten llevar los contenidos y sentires plasmados en esta construcción de ciudad y que incorporan a sus planeaciones.

Así pues, el *Plan Docenal* se constituye como una propuesta que busca conciliar los aspectos técnicos y normativos de la Políticas Públicas con la vida social y política de los territorios. De esta manera, permite que se dé un proceso constante de aprendizajes alrededor de su implementación, y tanto decisores políticos como usuarios finales, comprendan la importancia de ampliar la mirada de las infancias y adolescencias, identificando cuál es su papel en este proceso.

21 Este proyecto está conformado por las líneas de Promoción de Derechos y Prevención de su Vulneración para Niños, Niñas y Adolescentes; Restablecimiento de Derechos a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulneración de Derechos; Articulación e Incidencia en la Política Pública de Infancia y Adolescencia y Gestión de la Información y del Conocimiento.

CONCLUSIONES

La construcción del *Plan Docenal de primera infancia, infancias y adolescencias* contó con un destacable proceso de participación de los niños, las niñas y adolescentes de la ciudad y la ruralidad, desde la consciencia de que ellos son los protagonistas del mismo, y reconociendo la capacidad que tienen para reflexionar, proponer e incidir en las transformaciones sociales de los territorios que habitan.²² En este sentido, el Plan es validado y legitimado por sus protagonistas y esto implica un gran reto a la ciudad: hacerlo una realidad.

Sin embargo, la fragmentación e interrupción de los procesos institucionales han sido parte crucial de los obstáculos en su implementación. Asimismo, la ausencia de una estructura operacional para que este se constituya como una alianza estratégica de ciudad, y que cuente, además, con la asignación de los recursos suficientes para garantizar su implementación y la continuidad en la realización de acciones estratégicas para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

Comprendiendo estas complejidades, el Plan, más que un documento técnico, con lineamientos, directrices y un presupuesto asignado, se mantiene como una invitación abierta para que muchos más actores se unan a pensar los procesos que se desarrollan con las comunidades, con los organismos no gubernamentales, los entes descentralizados, las entidades privadas y la administración municipal en general, desde la mirada de las infancias y las adolescencias. Todo ello, pensando sus iniciativas, estrategias y acciones en el continuo del Curso de la vida de las poblaciones, pero, sobre todo, reflexionando desde la gestión que realizan, los conceptos, sentidos y esperanzas que allí se proponen. De tal forma, el Plan es, propiamente, en el marco de la Política Pública de Infancia de Medellín, una apuesta para la *articulación suprasectorial* efectiva de las instituciones y los territorios, que sigue a la espera de consolidarse, pero que resuena por las voces de los niños, niñas y adolescentes que se unieron para soñarse a Medellín.

22 El Plan es novedoso, pues se contrapone a las maneras tradicionales de planificación (que no incluyen a niños, niñas y adolescentes) y se concentra en superar los efectos de las planificaciones en períodos cortos según la duración de la administración municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Medellín – CINDE. (2015). *Plan Docenal de Primera Infancia, Infancias y Adolescencias: Medellín, ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028*.
- Ballart, X.; Ramió, C. (2000). La Actuación de la Administración: Las Políticas Públicas. En: *Ciencia de la administración*, p. 481- 525. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Brelaz, G.; Aquino, M. & Kobol, F. (2010). Advocacy de las organizaciones de la sociedad civil y control social del Estado y de la Administración Pública. En: A. Martin Guedes and F. Fonseca, (Ed.). *El control social de la Administración Pública. Escenarios, avances y dilemas en Brasil*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.93-114.
- Cairney, P. (2014). *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. Recuperado de: https://paulcairney.files.wordpress.com/2013/08/9780199646135_ballach33.pdf
- Concejo de Medellín. (2006). Acuerdo Municipal no. 84 del 30 de noviembre de 2006. [Por medio del cual se expide Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y la Adolescencia para la ciudad de Medellín.]. Medellín, Colombia.
- Delgado, L. (2009). El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. *Indicadores de gestión. Junta de comunidades de Castilla-la Mancha*, 3, 1-15.
- Documento Interno- Convenio CINDE-Alcaldía de Medellín. (2016). *Aspectos generales del proceso de construcción del Plan Docenal de Primera Infancia, Infancias y Adolescencias: Medellín, ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028*.
- Jenkins, C. (2006). *Nonprofit organizations and political advocacy*. En: W. Powell & R. Steinberg (Eds.). *The Non-profit sector: A research handbook* (2nd ed., pp.307-332). New Haven, CT: Yale University Press.
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2, 141-164.
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*. 21, 129-168.

Sprechmann, S. & Pelton, E. (2001). *Advocacy Tools and Guidelines Promoting Policy Change*. Atlanta, USA: CARE

Stiglitz, J. (2000). El Sector Público en una Economía Mixta. *La Economía del Sector Público*, p. 11-26). España: Antoni Bosch editor.

La discapacidad y las agendas internacionales que definen políticas públicas en Medellín

AUTOR

SUSANA DORADO MÉNDEZ²³

RESUMEN

Las intervenciones que adelantan los distintos Gobiernos a través de políticas públicas, ha respondido a la necesidad de particularizar y profundizar sobre temas específicos, la Política Pública de Discapacidad de Medellín ha representado este ejercicio para el caso del sector poblacional. La Política Pública de Discapacidad, adoptada mediante acuerdo 086 en el año 2009, es la apuesta de la ciudad para dicho sector poblacional en línea de garantizar el goce efectivo de derechos; la política se planteó como objetivo permitir una Medellín, cultural y socialmente transformada, hacia el reconocimiento de la diversidad, que garantizará el ejercicio pleno de los derechos humanos, con equidad en las oportunidades a todos los ciudadanos con sus diversas capacidades.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

.....
23 Politóloga de la Universidad del Cauca, especialista en Derechos Humanos y Litigio Internacional, Unisabaneta 2017. Contratista Equipo de Discapacidad, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. susana.dorado@medellin.gov.co; sulamitads@gmail.com.

Fue proyectada a ocho años, y es en el año 2018 cuando se cumple este primer aliento; con ello, se enfrenta un reto de ciudad de ajustar y proponer una transformación a la política pública. La intensión de la propuesta es diseñar una hoja de ruta para que este momento permita integrar los desarrollos de la sociedad, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que, de esta manera, las pretensiones y alcances sean más amplios, respondan, en particular, a las realidades y necesidades de la sociedad y del sector de la discapacidad.

Se plantea como núcleo o pregunta de investigación: ¿cómo lograr articular las agendas internacionales con la definición de las políticas públicas internas?, ¿cómo acercar los debates internacionales al proceso de transformación? Particularmente, en el caso de la Política Pública de Discapacidad y en la agenda internacional, que traza los objetivos sostenibles para el desarrollo y las recomendaciones expedidas en el año 2016 por el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, que realiza el seguimiento a la implementación de la Convención, estos dos instrumentos tendrán la oportunidad de incidir en un proceso clave del ciclo de la política pública, su ajuste y transformación.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, Derechos Humanos, discapacidad, agendas internacionales.

REFERENTES CONCEPTUALES

Para introducir el presente texto se hace necesario relacionar un marco de referencia que incluye el concepto de política pública, como un hilo conductor, y una categoría de análisis a su vez. Entre las definiciones existentes se retoman las extraídas del texto *Las Políticas Públicas*, de Ives Meny y Jean-Claude Thoenig: “Una política es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. (Thoenig, 1992, p. 89).

Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes. (Thoenig, 1992, p. 90).

Esta definición es el concepto técnico e inicial de una política pública. Sin embargo, habría que precisar que, actualmente, se han desarrollado otras intenciones, y que la

formulación de estas a través de procesos participativos donde se valora la relación entre el gobernante y la sociedad es el escenario para la legitimidad de las políticas, para el afianzamiento de lo público y la democracia. Ahora, no solo los procesos de formulación deben propender por ser totalmente participativos, sino la totalidad del ciclo de política pública como tal; formulación, implementación, seguimiento, evaluación y transformación son los momentos que se validan, se construyen y se propician los resultados eficaces para un mayor impacto.

Bajo este modelo se ha impulsado la Política Pública de Discapacidad de Medellín, con un escenario abierto para la deliberación en las distintas instancias creadas; mesas de trabajo, Plan Municipal de Discapacidad, Comité Municipal de Discapacidad, Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión, espacios que han favorecido el reconocimiento de quienes son parte de la política pública, y quienes vivirán todo el proceso de transformación de la misma.

El sector de discapacidad en Medellín desde inicios del año 2000 pone intención en una serie de acciones de incidencia y organización social en favor de los derechos de las personas con discapacidad, las administraciones, a su vez, plantearon frente a estas demandas y problemáticas, las respuestas institucionales en línea de lo definido en el Sistema Nacional de Discapacidad; el proceso en Medellín para llegar a definir una política pública transitó por varios momentos, planteó la existencia de diversos espacios de relacionamiento, negociación, construcción y participación. La agenda social y política se condensa en el Plan Municipal de Discapacidad, estructurado en cinco componentes y 18 líneas estratégicas.

En el contexto internacional, la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Colombia en el año 2006, es el marco jurídico fundamental de la Política Pública en Discapacidad. Periódicamente, el Estado colombiano presenta su informe sobre la situación de derechos humanos en el país, en donde se incluyen los aspectos relacionados con discapacidad y este, a su vez, se convierte en un instrumento de seguimiento a la implementación de la Convención.

Es fundamental desarrollar el concepto de discapacidad por ser, tanto un tema poblacional como un asunto desde los planteamientos diferenciales y sectoriales sobre las que se disemina la acción estatal.

Discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Organización de Naciones Unidas, 2006, p. 1).

Esta definición está en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, fuente normativa que desarrolla el tema en los ámbitos internacional y local.

La Organización Mundial de la Salud condensó un documento guía para abordar la discapacidad, denominado *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud -CIF-*, este define la discapacidad como un término genérico que engloba deficiencias, limitaciones de actividad y restricciones para la participación, falta de apoyo social. (Organización Mundial de la Salud, 2001).

La CIF, igualmente, refiere la existencia de barreras o facilitadores presentes en el entorno, que condicionan y determinan la situación de discapacidad. En este sentido, la discapacidad no es un atributo de la persona; así exista la deficiencia, existe discapacidad si se presentan características del entorno limitantes para las actividades de la vida cotidiana y la participación social. Es un concurso de los factores internos y externos, relacionados con estructuras corporales, actividades y participación, y factores ambientales los que configuran una situación de discapacidad.

El desarrollo histórico de la sociedad ha planteado modelos de interpretación y visiones sobre la discapacidad, a partir de los cuales se han proyectado los modos de actuación. Los marcos conceptuales de la discapacidad están determinados por estos modelos existentes y evolucionados; las anteriores definiciones de discapacidad se ubican en el actual modelo social, ecológico o biosicosocial. El estudio propuesto se ubica en el modelo actual; tiene su origen en Estados Unidos y en el Reino Unido, producto de las reivindicaciones de las personas con discapacidad en las décadas de los sesenta y principios de los setenta.

Para este modelo de interpretación, la discapacidad es una construcción social, resultado de la interacción de la persona y su entorno, la condición de discapacidad se corresponde con las condiciones del contexto, y estos son los determinantes de que exista o no discapacidad, porque, en la medida en que el entorno se ajusta y adapta para facilitar el desarrollo de una vida autónoma e independiente, se potencian ca-

pacidades y disminuyen discapacidades. El marco de actuación en este modelo es la persona, la familia y la sociedad.

Según este modelo, la discapacidad es un tema de carácter político. Es necesario el desarrollo de políticas, programas, medidas y herramientas que promuevan la inclusión de éstas. El modelo social de la discapacidad y el enfoque de las capacidades comparten el reconocimiento de la existencia de barreras sociales para la igualdad, y adjudican un papel central a la discriminación. Cuando desde ambas perspectivas se trata de diseñar un plan de actuación éstas se centran en la eliminación de obstáculos. En este sentido, Nussbaum afirma que los Estados tienen la obligación de promover el establecimiento de una base social para conseguir el desarrollo de las capacidades humanas centrales (BALYES, 2002citado en Ríos, 2001). De manera similar, para Sen: la política pública tiene un papel fundamental no sólo para intentar conseguir la implementación de las prioridades que emergen de los valores y afirmaciones sociales, sino también para facilitar y garantizar una discusión más amplia con mayor contenido. (Ríos, 2011, p. 20).

Existe a su vez el Modelo de Presidencia;

Es el de origen más antiguo, y se remonta a la Edad Media. Según este modelo, la discapacidad se ve desde la óptica de algunas religiones (por ejemplo, el hinduismo, o el animismo) como un castigo divino. La sociedad tiende a prescindir de las personas con discapacidad, excluyéndolas, puesto que son una carga que no aporta nada. Este modelo, lleva, a las personas con discapacidad a la mendicidad y a pertenecer a los grupos sociales más pobres y marginales, dando lugar a políticas eugenésicas, como las que se aplicaron durante el nazismo. (Ríos, 2011, p. 34).

El modelo Médico o Rehabilitador: tiene una mirada desde lo clínico en el que se analiza a la persona con discapacidad como un paciente que está enfermo y requiere su tratamiento, el centro de las atenciones en la lógica de este modelo es la persona y su deficiencia y desconoce la injerencia del contexto.

Tiene como objetivo principal la búsqueda de la cura, la rehabilitación, o el cambio en el comportamiento de la persona a través de tratamientos médicos indivi-

duales prestados por profesionales, por tanto, centra su acción en la salud, en los servicios sanitarios y la rehabilitación. (Martínez Ríos, 2011, p. 37).

Una discapacidad es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano. (Organización Mundial de la Salud, 1980). Esta definición responde al Modelo Médico.

El tercer concepto como hilo conductor es el de derechos humanos, Los derechos humanos son principios sobre la base de los cuales los individuos pueden actuar, y los Estados pueden legislar y juzgar. También son valores que reflejan aspiraciones humanas. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999).

Los derechos humanos son actualmente el reflejo de valores universalmente compartidos, que imponen un límite al ejercicio del poder estatal, o que le obligan a garantizar condiciones mínimas de subsistencia digna a toda persona bajo su jurisdicción. (Centro de Estudios de Derechos Humanos, 2008).

Las acciones de los gobernantes en lo público, actualmente, se están planeando e implementando desde el enfoque de derechos humanos, y se hacen esfuerzos por pensar en políticas públicas nacionales en Derechos Humanos y rutas pedagógicas para la construcción de las mismas, cobrando aún una mayor centralidad por la coyuntura del proceso de acuerdo y posacuerdo con del Gobierno Nacional con la guerrilla de las Farc. De allí que, los Derechos Humanos son un constitutivo de las políticas públicas, un referente innegociable que inspira las discusiones y se atraviesa de manera sustancial en la toma de decisiones.

DESARROLLO

Con este cúmulo de conceptos, y a través de ellos, se hace necesario pensar el momento de transformación y ajuste de la Política Pública de Discapacidad de Medellín. Hoy se responde a escenarios y exigencias nuevas, producto de los avances obtenidos con la implementación de los ocho años, en la medida en que el tema de discapacidad ha logrado un espacio y un lugar en la agenda pública, han surgido mayores demandas y reivindicaciones.

Ahora, conceptos englobadores como Derechos Humanos, enfoque diferencial, desarrollo humano, autonomía, vida independiente, que transversalizan las agendas internacionales, se han ido acercando a los debates de los sectores poblacionales incluido el de discapacidad. Estos se ha convertido en plataformas para promover, de manera más amplia e integral, los derechos de las personas con discapacidad y su goce efectivo, y a su vez, son los elementos determinantes en la construcción de las agendas internacionales; entendidas como ese conjunto de manifestaciones expresas y acuerdos de voluntades sobre temas específicos, que han influido en el desarrollo de las políticas públicas en cada país, en ocasiones, de una manera intencionada y en otras de manera menos fuerte.

El planteamiento central de este trabajo es, cómo lograr articular las agendas internacionales a la definición de las políticas públicas internas, cómo acercar los debates y conceptos internacionales al proceso de transformación de la Política Pública de Discapacidad de Medellín y en la agenda internacional que traza los Objetivos de Desarrollo Sostenibles del año 2015, extensión de los Objetivos del Milenio formulados desde el año 2000; y las recomendaciones expedidas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el año 2016, como instrumento para el seguimiento a la implementación de la Convención en Colombia. Estos dos instrumentos tendrán la oportunidad de incidir en un proceso clave del ciclo de la política pública, su ajuste y transformación.

Los actores activos de la política pública tienen la posibilidad de partir del reconocimiento de estas agendas para discutir sobre ellas e incorporarlas en la toma decisiones en la planeación de los escenarios locales de discapacidad, partiendo de valorar este ejercicio como una posibilidad de vinculación entre el Estado y la sociedad.

Las políticas públicas, si bien son todas las acciones que hace un Gobierno, la población con sus propuestas, realidades y gestiones, es el componente integrador y determinante de la acción estatal.

Para abordar la primera agenda habría que decir que los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- son un plan estratégico cuya pretensión es incidir y orientar las políticas mundiales y de esta manera también direccionar las posibilidades de inversión. ¿Qué se resalta de los ODS?:

Retomando los planteamientos del libro *Pobreza, Discapacidad y Derechos Humanos*²⁴ escrito por Beatriz Martínez Ríos (2011) se detallan elementos para entender la relación existente entre pobreza y discapacidad, es allí donde las apuestas que se tienen con el objetivo número uno, “Erradicar la Pobreza Extrema” son un propósito en el mundo y, las estrategias que se apliquen desde lo local para lograrlo, así como los recursos que se dispongan para ello, se espera, incidan sobre las realidades de las personas con discapacidad sus familiares y cuidadores.

Otro objetivo de desarrollo que tendrá que ser incorporado en las apuestas de la Política Pública de Discapacidad de manera muy intencionada, es el tercero, “Salud y Bienestar”, en donde los debates alrededor del derecho integral a la salud, el acceso a medicamentos y una línea de trabajo en lo relacionado con las enfermedades huérfanas y procedimientos de alto costo, superan el solo hecho de la cobertura en salud, permiten plantear reales posibilidades de prevención de la discapacidad y evitar la evolución de las condiciones de discapacidad, incorporando elementos del enfoque diferencial para adecuar los servicios que se ofrecen desde el sistema de salud, caracterizar los usuarios, sus necesidades, para pasar del acceso a las posibilidades reales de accesibilidad, como aquellas condiciones que favorecen el goce efectivo y real del derecho.

Además del trabajo con redes de cuidadores de las personas con discapacidad familiares y/o terceros, en atención a los mismos en asuntos del ser, bienestar, estilos de vida saludables y salud mental.

24 Las personas con discapacidad, se encuentran entre los grupos de población con más riesgo de vivir en una situación de pobreza, especialmente, en los países en vías de desarrollo, y de exclusión social, en países más avanzados. Existe una relación recíproca entre discapacidad y pobreza, y ambas se retroalimentan. La discapacidad aumenta el riesgo de pobreza y la pobreza el riesgo de discapacidad. Por una parte, la pobreza, produce discapacidad, que puede resultar como consecuencia de una alimentación inadecuada o desnutrición, por falta de cuidados sanitarios, como cuidados perinatales, durante la maternidad, o por causa de enfermedades y deficiencias que podían haber sido evitadas, siendo el problema principal la falta de prevención. Por otra parte, la discriminación que se deriva de la discapacidad lleva a la exclusión, la marginación, la falta de estudios, el desempleo, y todos estos factores aumentan el riesgo de pobreza. Las personas con discapacidad tienen más probabilidades de tener un nivel de ingresos por debajo del umbral de la pobreza, y tienen menos ahorros y propiedades que otros ciudadanos (Elwan, 1999). Los estudios de caso, indican que los mayores índices de discapacidad están asociados con altos índices de analfabetismo, estados nutricionales muy pobres, cobertura de vacunación e inmunización mínima, alto índice de VIH, peso bajo al nacer, mayor riesgo de sufrir violencia y abuso, así como mayor desempleo y menor movilidad ocupacional.

El objetivo número cuatro, *“Educación de Calidad”*, remite a pensar el marco de actuación de la Política Pública de Discapacidad de Medellín que, para el año 2009, se planteó como enfoque y apuesta a la inclusión educativa, con los desarrollos del derecho a la educación, con la incidencia y exigencias de la sociedad civil y, los contextos y necesidades cambiantes. Hoy se transita hacia un enfoque de educación inclusiva más que de inclusión educativa para estar en dirección a lo planteado por las políticas de calidad.

El objetivo número ocho, *“Trabajo Decente y Crecimiento Económico”*, ligado a la superación de la pobreza y a una necesidad -sino la más urgente-: la generación de ingresos a partir del impulso de empleo formal que favorezca la inclusión, autonomía, satisfacción de necesidades básicas, superando progresivamente situaciones de dependencia y asistencialismo. Ello, como una ruta para avanzar paulatinamente en resolver situaciones de sustento básicas, es una condición para la equiparación de oportunidades, donde, tanto el sector privado como el público, tendrán que implicarse con acciones de responsabilidad y corresponsabilidad.

El objetivo nueve, *“Industria Innovación e Infraestructura”*, es un campo de acción hacia ciudades y comunidades sostenibles; este tema de infraestructura y construcción del territorio de manera accesible con miradas resilientes, espacios inclusivos e innovación para la comunicación, construir y pensar la ciudad y el territorio desde múltiples miradas y realidades. Aunque desde la Política Pública Discapacidad de Medellín en línea con la convención se ha desarrollado todo un ejercicio de accesibilidad hacia el espacio físico, hacia las comunicaciones y hacia el transporte para hacer frente a las distintas barreras existentes, la agenda que proponen los ODS va a permitir pensar, de manera más integral, la necesidad de construir el territorio y las ciudades con criterios de accesibilidad universal y sostenibilidad, y plantearnos metas hacia el cumplimiento de ello dentro de un marco de acción internacional.

En cuanto a la segunda agenda que se propone a partir de *Las Recomendaciones ONU* condensadas en los informes que expide Naciones Unidas, en ella se promueve un ejercicio de retroalimentación al quehacer de los Estados partes. Particularmente, sobre la situación de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y, específicamente, el Consejo Económico y Social, a Colombia se le han formulado 21 informes de Derechos Humanos, y en estos se consignan una serie de recomendaciones desde el año 1996 hasta el año 2017.

Las recomendaciones que, emitidas por organismos del Sistema Internacional, si bien son un instrumento direccionador, no tienen un carácter vinculante para los Estados miembros; sin tener un carácter político, sí tienen un alcance, un perfil, una intencionalidad; se convierten en un medio para evaluar la responsabilidad de los Estados parte con el cumplimiento de sus ratificaciones.

Particularmente, para el tema de discapacidad, sobre el cual este escrito tiene un acento, el Estado colombiano en agosto 2016 presentó el informe periódico (CRPD/COL/1) que relaciona el proceso de implementación de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁵; en sus sesiones 281 y 282 y en la 292 se aprobaron las observaciones, valoraciones a manera de recomendaciones sobre el proceso de implementación de la Convención, denominado *Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia*. Este se convierte en la agenda que, sustancialmente, aportará al ejercicio de ajuste y reformulación de la Política Pública de Discapacidad de Medellín.

La Política Pública municipal se formuló anterior a los desarrollos de la Convención, y ello implica, hoy, grandes retos en el proceso de ajuste a la política pública que vivirá un momento de verdad frente a lo alcanzado, a lo inconcluso y a lo nuevo que alimentará su transformación. Se está frente al reto de incorporar las discusiones en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los conceptos, las realidades de los Derechos Humanos emergentes, lo que conlleva a avanzar en campos en los cuales no se había introducido esta política poblacional. Al respecto se generan las siguientes reflexiones:

El Documento *Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia*, refiere, en primer momento, la obligación de cumplimiento que es una figura que compromete a los Estados, como sujetos de derecho internacional, con lo que ratifican. Preocupa a

25 La página oficial de la ONU informa sobre qué es el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad; este es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención. Los Estados Partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones conforme a la presente Convención y sobre los progresos realizados al respecto, en el plazo de dos años, contado a partir de la entrada en vigor de la presente Convención en el Estado Parte de que se trate. El Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado Parte a la Convención que no sea parte en el presente Protocolo. (Sitio Oficial WEB - ONU).

la ONU el ajuste de la normatividad interna a la internacional y refiere la obligación de cumplimiento al hacer que todo lo interno se acople a lo internacional como condición para cumplir con lo ratificado por Colombia en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad; es así como la Política Pública de Discapacidad en esta coyuntura tendrá que propender porque los desarrollos jurídicos y normativos estén acordes con los estándares internacionales, eso exige una cercanía de lo local a lo internacional.

Principios generales y obligaciones (arts. 1-4)

Preocupa al Comité, que la legislación y la jurisprudencia referente a la institucionalización por motivo de discapacidad, la esterilización forzada y los regímenes que limitan la capacidad jurídica que no se han armonizado con la Convención. (ONU, 2016, p. 2).

En los ámbitos nacional y local, el tema de la esterilización forzada en contravía de derechos sexuales y reproductivos, ha generado ciertos debates. La Corte Constitucional se ha pronunciado (C- 131 de 2014)²⁶, (Sentencia T 573 de 2016) y la sociedad civil ha iniciado un ejercicio de incidencia y pronunciamiento frente a normatividad que puede estar en riesgo de vulnerar derechos humanos de las personas con discapacidad. Esta discusión es reciente y no se consideró en la Política Pública de Discapacidad de Medellín formulada en el año 2009 por ello, será un núcleo de debate y concertación para la toma de decisiones en la proyección de la transformación.

Otro asunto relacionado que tendrá que ser incluido en la agenda local, es la capacidad jurídica, las decisiones con apoyo en tanto a ello,

26 La Corte considera que la prohibición de someter a los menores con discapacidad mental a la anticoncepción quirúrgica, es acorde con la Constitución porque (i) el Legislador está habilitado para regular todo lo concerniente a la progeneración responsable, (ii) existe un deber constitucional de protección del menor de edad en condición de discapacidad y (iii) la edad no se constituye en criterio semisuspechoso de discriminación. No se desconoce el derecho a la autodeterminación de los menores en condición de discapacidad porque estos pueden acceder a otros mecanismos no irreversibles ni definitivos para controlar la reproducción hasta tanto cumplan la mayoría de edad. Se exceptiona a la prohibición de someter a estos menores en condición de discapacidad en dos casos: (i) cuando exista un riesgo inminente de muerte de la madre a raíz del embarazo certificada por los médicos y autorizada por el menor, previa autorización judicial; (ii) cuando se trate de una discapacidad profunda severa, certificada médicamente, que le impida al paciente consentir en el futuro, de modo que en estos casos deberá solicitarse autorización judicial.

El Comité recomienda al Estado parte que adopte un plan para la revisión y modificación de toda la legislación, que incluya la derogación inmediata de disposiciones que restrinjan el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluyendo la ley 1306 (2009), No. 1412 (2010) del Código Civil, el Código Penal y leyes adjetivas.²⁷ (ONU, 2016, p. 2).

Es un tema sobre el que las PCD, sus familiares y cuidadores tendrán que incidir, y un ejercicio que exige a la institucionalidad, el ajuste de la normatividad interna al estándar internacional. Los marcos de referencia de actuación de las políticas públicas: La Persona, La familia y La Sociedad, son las instancias que plantearan las posibilidades de desarrollo de este núcleo estratégico de incidencia.

El ajuste del ordenamiento jurídico interno al internacional es un escenario sobre el cual tendrán que movilizarse los sectores implicados en ese ejercicio, y es una tarea de imperativa urgencia para favorecer el marco de garantía de derechos. Los siguientes aspectos son valorados como positivos por el Comité de Derechos Humanos, y sobre estos avances se deberá continuar construyendo, las agendas internas.

- a) La ley estatutaria 1618 de 2013 sobre personas con discapacidad;
- b) La Política Nacional de Discapacidad e Inclusión social, CONPES Social 166;
- c) La ley 1752 de 2015 que define el tipo penal de discriminación por motivos de discapacidad;
- d) La ley 1448 de 2011 para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas de la violencia;

Como un elemento más de concertación y debate, se plantea para el ajuste de la política pública a partir de la agenda internacional, la relación discapacidad-víctimas de la violencia y el conflicto armado, un escenario que se ha desarrollado de manera escalonada en las últimas décadas y se ha acentuado por la coyuntura que demarca; la Ley de Víctimas, los debates de la justicia transicional, los procesos de negociación con los distintos grupos armados al margen de la ley, entre otros.

En el documento de referencia se encuentran recomendaciones a cada uno de los artículos que contiene la Convención y, notablemente, las mismas serán objeto de estudio y análisis para incorporarlas en el ajuste a la Política Pública de Discapacidad de Medellín.

Las recomendaciones para el caso que nos ocupa son objeto de análisis y evaluación, en donde la comparación como herramienta metodológica posibilitará lecturas convergentes y divergentes frente a la Política Pública de Discapacidad de Medellín.

Los desarrollos de las políticas públicas están ligados a los cambios y transiciones de la sociedad, las políticas se ajustan de acuerdo con los procesos y demandas sociales, así como a las agendas y prioridades de los gobiernos y sus mandatos, se hace necesario, de acuerdo con estos movimientos, evidenciar los elementos estratégicos que emergen e inciden en el escenario donde se implementa la política pública, para poder valorar y generar ejercicios de análisis que coadyuven al cumplimiento de los objetivos.

RECOMENDACIONES

Estrategias de difusión y concienciación, sino se parte de una cercanía y un sentido de conocimiento sobre el tema, los ejercicios de incidencia resultan infructuosos.

Los marcos de actuación se han planteado como un lineamiento estándar para construir políticas públicas en discapacidad. Sin embargo, se presentan vacíos al momento de abordarlos; a pesar de ello, es fundamental que estos tres elementos continúen guiando el ejercicio de planeación de lo público: *El marco de protección social básica*, centrado en los requerimientos básicos de la persona con discapacidad (se busca que la persona tenga y esté en condiciones mínimamente dignas de subsistencia, protección y afecto). *El marco de compensación y cohesión social*, centrado en la inclusión familiar y en la sociedad local de las personas con discapacidad (el énfasis está en lograr realizar necesidades de entendimiento, participación, ocio y recreación). *El marco de equiparación y desarrollo local*, que recoge elementos de lo público para la equiparación de oportunidades y el reconocimiento de las diferencias como elemento constitutivo del ser humano. Son aspiraciones más amplias hacia lograr la realización de identidad y libertad, la aceptación de la diferencia y todas las medidas en contra de la discriminación.

Conceptos de desarrollo humano, derechos humanos, enfoque diferencial, enfoque de capacidades, son núcleos problematizadores que encuentran, en este ejercicio de ajuste a la política pública, un espacio para su abordaje; estos focos permitirán ampliar la acción en discapacidad hacia conceptos más incluyentes, superando la segmentación de lo poblacional.

Las políticas públicas como espacios de interacción de instancias, de articulación de propuestas, programas y proyectos se convierten en instrumentos para el reconocimiento, y la visibilización de las agendas internacionales y locales.

Existen elementos transversales asociados a actores antagonistas de la política pública, la sociedad civil organizada juega un rol trascendente en las apuestas e inciden sobre los lineamientos internacionales en el concierto internacional y local.

Los debates públicos que promuevan la participación y las agendas conjuntas de incidencia permitirán acopiar las distintas miradas de los actores y enriquecer, con ellos, el proceso de transformación de la Política Pública de Discapacidad de Medellín.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín. (2009). *Política Pública en Discapacidad*. Medellín.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York - Ginebra: ONU.

Angarita, M. M. (2010). *Infancia, Políticas y Discapacidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Baspineiro, A. C. (2003). La integralidad entre derechos humanos, democracia y desarrollo. *Democracia y desarrollo humano*, 83-89.

Centro de Estudios de Derechos Humanos. (2008). *Manual de Estudios de Derechos Humanos*. Venezuela: Centro de Estudios de Derechos Humanos.

Duran, C. V. (2007). Curso del derecho internacional de los derechos humanos. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 187- 191.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1999). *Manual de Educación en Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: VARITEC.

ONU. (2016). *Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia*. Bélgica: ONU.

Organizacion de Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. ONU.

Organizacion Mundial de la Salud. (1980). *La Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías*. OMS.

Organizacion Mundial de la Salud. (2001). *La Clasificación Internacional del funcionamiento, de la discapacidad y la salud - CIF*. Ginebra: OMS.

Ramírez, A. (21 de Marzo de 2001). *El papel de la comunidad internacional en Colombia*. Obtenido de http://www.c-r.org/downloads/19_El%20papel%20de%20la%20comunidad%20internacional.pdf

Rios, B. M. (2011). *Pobreza, Discapacidad y Derechos Humanos*. Madrid: CINCA.

Thoening, I. M. -C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Universidad Externado de Colombia. (s.f.). *Políticas Públicas y la Constitución del 91*. ZERO, 84-89.

Plan de Empleo de Medellín: materialización de la Política Pública de Trabajo Decente

AUTOR

MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ²⁸

RESUMEN

El Plan de Empleo del Municipio de Medellín, elaborado conjuntamente por la Universidad de Antioquia y la Secretaría de Desarrollo Económico, se constituye en el eje articulador de las políticas públicas de trabajo decente y de desarrollo económico de la ciudad. Este Plan, construido de forma participativa, define elementos de generación de empleo e ingresos, de garantías para los trabajadores, de extensión y protección social y de fomento a la libre asociación.

PALABRAS CLAVE

Plan de Empleo, política pública, generación de ingresos.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

.....
28 Profesor e Investigador, perteneciente al Grupo de Macroeconomía Aplicada, de la Universidad de Antioquia, mauricio.lopez@udea.edu.co.

TRABAJO DECENTE

Consistente con las transformaciones productivas de los últimos años, el crecimiento económico de la ciudad y el mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, hoy Medellín cuenta con una Política Pública de Trabajo Decente. La Política se construye en un proceso caracterizado por la participación de los diferentes actores del mercado laboral y siguiendo los lineamientos expuestos por la Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

Precisamente, la OIT ha liderado en el ámbito internacional, el diseño e implementación de políticas de trabajo decente²⁹. Estas normas tienen por objeto, tanto la creación de empleos formales que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades productivas y al mayor crecimiento económico, como el mantenimiento de un conjunto de derechos y garantías para los trabajadores, la extensión de la protección social y el fomento de la libre asociación y el diálogo social.

Estos elementos convergen en la Política Pública de Trabajo Decente de la ciudad de Medellín, la cual se articula con la Constitución Nacional y los diversos acuerdos internacionales suscritos por Colombia, para que, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico, sea posible diseñar y operar programas y proyectos encaminados a la generación de empleos decentes, los cuales, no solo han de contribuir al fortalecimiento de la productividad de la ciudad, sino que, al tiempo, han de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En este escenario, se visualiza la necesidad de contar con nuevas herramientas que permitan la puesta en marcha de la Política Pública de Trabajo Decente. Así lo ha comprendido la actual Administración, lo cual ha llevado a la construcción del Plan de Empleo para el municipio de Medellín, elemento consagrado en el actual Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Medellín cuenta con vos”.

EL MERCADO DEL TRABAJO EN MEDELLÍN

En su calidad de ciudad capital, la segunda en tamaño e importancia económica en Colombia y ejemplo en la construcción de capacidades empresariales y de infraestructura

29 De acuerdo con la OIT: “Trabajo Decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno”.

pública, Medellín debe lidiar con un cúmulo de problemas sociales, ambientales y productivos. Estos crean enormes retos a la productividad y competitividad local, al tiempo que constituyen un enorme desafío al momento de generar empleos formales.

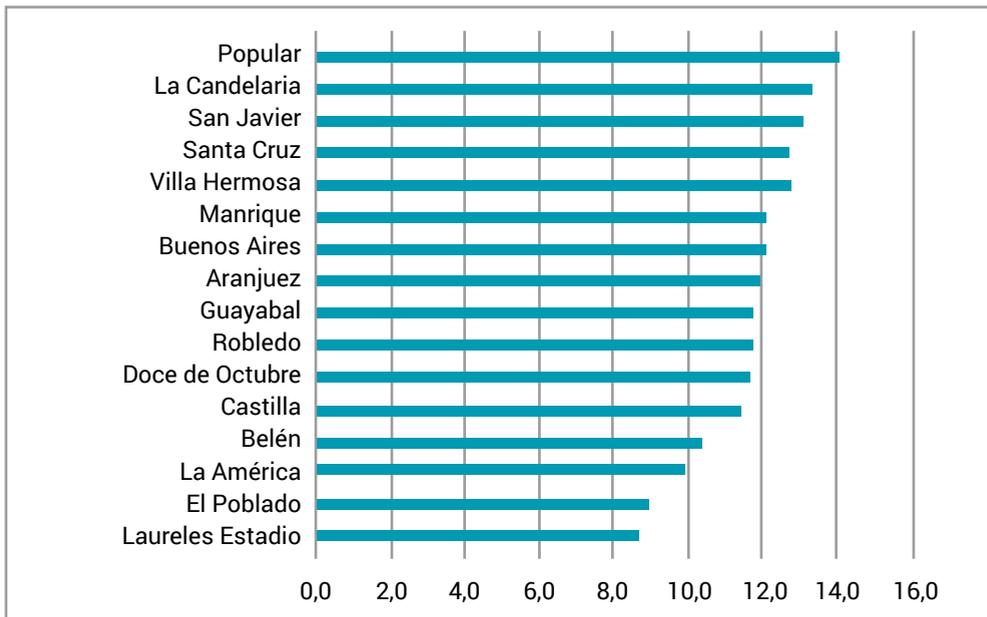
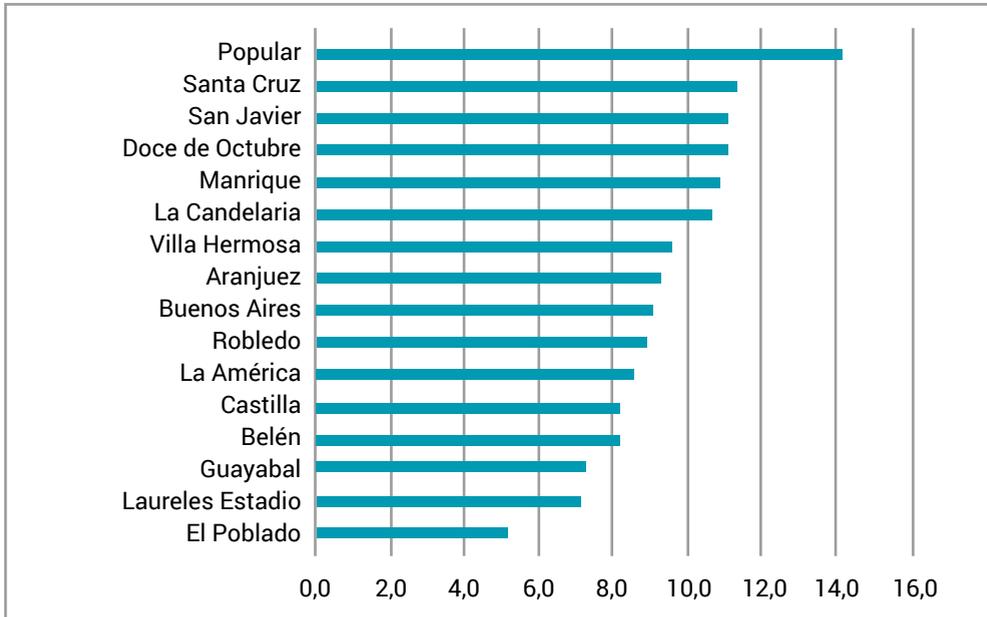
Ante dichas amenazas, la ciudad brinda una respuesta conjunta entre los sectores público y privado. El primero lo hace mediante la coordinación de acciones, la creación de programas que facilitan la creación de empresas, la educación para el trabajo, la sincronización de oferta y demanda laboral, entre muchas otras. En tanto que el segundo, el sector privado, responde con una mayor creación de empresas formales. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Medellín, en 2016 en Medellín se crearon 575 empresas, lo cual representa un crecimiento del 19 %; en mayor medida, empresas pequeñas pertenecientes al sector comercio.

No obstante, la tasa de desempleo en Medellín es alta, aunque, en los últimos años, ha presentado una tendencia decreciente, y ha logrado ubicarse en niveles similares a los que presentan otras ciudades capitales colombianas³⁰. En este escenario, un hecho relevante lo constituye el crecimiento que ha sufrido la oferta laboral en Medellín. Ciertamente, la tasa global de participación -TGP-, indicador que mide la presión de la población sobre el mercado de trabajo³¹; ha crecido mucho en los últimos años, incremento que ha logrado ser solventado, en gran medida, por la generación de nuevos puestos de trabajo.

Así, la evolución del mercado de trabajo de Medellín, conlleva la necesidad de instrumentar políticas públicas, en las cuales se diferencie, tanto el territorio, como los grupos poblacionales. Para el caso del trabajo femenino, para una mujer que habite la comuna Popular, la probabilidad de encontrar empleo formal es del 39 %; en tanto que, si es una mujer que vive en la comuna de El Poblado, la probabilidad es del 62 %. En el caso de los jóvenes, si se vive en la comuna Popular, la probabilidad de encontrar empleo es del 38 %, y si vive en la comuna de El Poblado, la probabilidad es del 67 %.

30 La tasa de desempleo en Medellín pasó de 9,7 % en el trimestre abr-jun de 2014, a un nivel de 8,7 % en el mismo trimestre de 2016; de acuerdo con los datos de la Gran Encuesta de Hogares para Medellín. Para el año 2017, de acuerdo con el DANE, la tasa de desempleo de Bogotá fue del 10,6 %; Cali, 12,0 % y Barranquilla, 8,4 %.

31 La TGP pasó del 62,2 % en el trimestre abr-jun de 2014, al 64,3 % en el mismo trimestre del año 2016.



Gráfica 1: Medellín: Tasas de Desempleo e Informalidad por Comunas, 2016.

Fuente: Municipio de Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.

PLAN LOCAL DE EMPLEO

En respuesta a las necesidades de la ciudad, materializadas, principalmente, en la evolución del mercado de trabajo de jóvenes y mujeres, en los requerimientos empresariales y, en general, en la búsqueda de un mayor equilibrio social, la administración del alcalde Federico Gutiérrez, en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico y con el apoyo del Grupo de Macroeconomía Aplicada de la Universidad de Antioquia, lideran la construcción del Plan de Empleo para la ciudad.

Este plan sectorial tiene por objeto diseñar instrumentos, materializados en programas y proyectos ejecutados por los sectores público y privado, en los cuales se promueva la generación de ingresos y empleos formales; se garanticen los derechos de los trabajadores, se promueva la extensión de la protección social, se fomente la libre asociación y el diálogo social y, finalmente, se garanticen mecanismos de seguimiento, evaluación y medición.

La construcción del Plan de Empleo para Medellín se ha caracterizado por varios hechos fundamentales: i) Participación de todos los actores que intervienen directamente en el mercado de trabajo de la ciudad, ii) Asesoría y acompañamiento metodológico brindados por la Organización Internacional de Trabajo -OIT- y el Ministerio de Trabajo, iii) Recolección de información de fuentes primarias y secundarias, de carácter cualitativo y cuantitativo; las cuales tienen origen en el sector público y en el sector privado de la ciudad, iv) Construcción de un marco conceptual propio, en el cual se identifican los programas y proyectos desarrollados en la ciudad y que tienen incidencia directa sobre el trabajo decente.

En efecto, para la elaboración del diagnóstico del Plan de Empleo, fue necesaria la identificación de los diferentes programas generadores de empleo local, que han sido documentados por agencias y organismos internacionales (por ejemplo, la OIT, la Comisión Económica para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Primero de Mayo, entre otras); programas ubicados en diferentes áreas: de formación para el trabajo, de intermediación, de acompañamiento para la creación de empresas y emprendimiento, de mejoramiento de las condiciones de competitividad local, de creación de distritos industriales, de adecuación de las cadenas de valor tipo clúster, etc.

Este Plan de Empleo, el cual hace parte de la Política Pública de Trabajo Decente, se integra a la naciente Política Pública de Desarrollo Económico para la ciudad de Medellín, en su componente de empleo.

El reconocimiento brindado por las instituciones de apoyo, OIT, Ministerio de Trabajo y todas las instituciones participantes, destaca la importancia de este Plan en cuanto a: i) Los programas desarrollados en materia de mercado laboral, los cuales son el fiel reflejo de las acciones exitosas del mercado de trabajo en el ámbito local, documentadas internacionalmente, ii) la activa colaboración de los diferentes actores, iii) el marco conceptual y metodológico a través del cual se compila la información y se garantiza la participación, iv) El diseño de estrategias focalizadas en cuanto al territorio y la población, destacando los programas dirigidos a las mujeres y a los jóvenes.

En suma, el Plan de Empleo de Medellín brinda respuesta a: las transformaciones económicas sufridas por la ciudad en los últimos años; a los requerimientos empresariales (en cuanto a promoción de la actividad productiva y al mejoramiento de la competitividad de la ciudad); a la búsqueda de consensos y políticas públicas de amplia participación; al mejoramiento en las condiciones de trabajo; a la generación de empleos decentes, en especial, para grupos vulnerables (jóvenes y mujeres que habitan en las comunas más pobres de la ciudad); y a la coordinación de acciones, evitando así la duplicidad y mejorando la eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Comercio de Medellín. (2017). *Desempeño de la economía de Antioquia*. Disponible en: [http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/Rueda%20de%20prensa%2010%20de%20agosto%20de%202017%20\(002\)222-ilovepdf-compressed22222.pdf](http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/Rueda%20de%20prensa%2010%20de%20agosto%20de%202017%20(002)222-ilovepdf-compressed22222.pdf)

DANE. (2017). *Estadísticas del Mercado Laboral*.

OIT. (2004). *¿Qué es el trabajo decente?* Disponible en: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm

Planeación Municipal. (2017). *Estadísticas del Mercado Laboral para la Ciudad de Medellín*.

Hacia una agenda intersectorial por la igualdad de género

AUTOR

GLORIA ISABEL
MONTROYA BARATO³²

RESUMEN

Existen elementos de carácter simbólico, normativo y político que rigen a la institucionalidad de gobierno de la ciudad de Medellín, en la comprensión de los asuntos públicos que no han sido permeados con el enfoque de género con la fuerza y rigor que se requieren para que la agenda de gobierno, frente al tema de la igualdad de género, sea sostenible y dotada de recursos para su materialización; por lo tanto, la apuesta de la actualización de la Política Pública de Mujeres Urbanas y Rurales, se centra en esta finalidad, como reto de una nueva agenda pública que transforme el problema de la desigualdad de género como asunto que afecta tanto a hombres como mujeres, pero principalmente a ellas.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

.....
32 Magister en Género y Políticas Públicas, Flacso Costa Rica (2014). Actualmente, profesional del equipo incorporación enfoque género en el sector público y privado Secretaría de las Mujeres Alcaldía de Medellín, correo: gloriai.montoya@medellin.gov.co.

PALABRAS CLAVE

Agenda pública, desigualdad de género, transversalización de género.

INTRODUCCIÓN

Si bien, en la ciudad de Medellín desde el año 2003 se cuenta con Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales, se logra identificar, como uno de los asuntos problemáticos para su implementación, un elemento que es recurrente en todas las políticas que propenden por la igualdad de género, y es el de la voluntad política que se requiere para su implementación.

Dicha voluntad política se ve plasmada en la manera como se concibe y se gestiona el tema desde la agenda de gobierno, y de ello se pretende dar cuenta en este artículo; los avances, pero también las limitaciones que subyacen a la agenda de gobierno en pro de la igualdad de género, y el papel que juega la agenda pública para la visibilización y apropiación de la temática en la agenda oficial de la institucionalidad.

Partiendo de la definición de política pública dada por Cuervo (2007): *"política pública es el flujo de decisión en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado y debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos"* (Citado en Vélez, 2015, p.526), se considera que la Política Pública de Mujeres Urbanas y Rurales vigente y expedida con el Acuerdo 22 de 2003, trajo una serie de asuntos problema, que las mujeres de las organizaciones sociales de base de la ciudad y las que conforman el movimiento social de mujeres, identificaron como problemas públicos que el Estado debía contribuir a resolver, y para ello, se expidió la Política Pública.

No obstante, estos 14 años de implementación han evidenciado que las problemáticas de las mujeres no son consideradas un problema público para una gran mayoría de la sociedad medellinense, han ingresado en la agenda del Estado de manera parcial y adscritas a un espacio propio en la institucionalidad como lo es la Secretaría de las Mujeres, amparadas tácitamente por el compromiso de Gobierno con el enfoque de género, pero con la misma tendencia local de lo que sucede en el resto del mundo, que es un sostenido, pero lento, avance en la garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Se fijará la atención en identificar si la agenda de las mujeres es una agenda pública compartida, y de qué manera esta ha ingresado en la agenda de gobierno.

Hay que iniciar por comprender que, por agenda pública se entienden todos aquellos temas que *"son objeto de una amplia atención o, por lo menos, conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental"*. (Cobb y Ross, 1976, p. 127, citado en Tamayo y Carrillo, 2005, p. 658).

En Medellín, la agenda pública en torno a la garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, ha estado impulsada, principalmente, por el movimiento social de mujeres de la ciudad, que ha traído a lo local, las apuestas internacionales de esta agenda, que se traslapan en nuestra realidad y que han estado por casi dos décadas en torno a las mismas temáticas, solo que cambian los focos y la comprensión de que para todas las mujeres no operan de la misma manera las garantías de derecho, esto varía de acuerdo con su etnia, clase e identidad.

La violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, los derechos económicos, la participación social y política, el empoderamiento, el derecho a la educación y el tipo de educación que se promueve, son ejes alrededor de los cuales se ha movido la Agenda Ciudadana de las Mujeres y, más recientemente, los temas de los derechos de la mujer en relación con el hábitat, así como el contexto de todo el escenario del reto que representa la configuración de la paz, después de la dejación de armas por parte de los grupos armados que participan en la negociación de ella. (Mesa de trabajo Mujer Medellín, 2015).

Si revisamos los temas y las prioridades que han estado en la agenda ciudadana de Medellín según, el informe de análisis de la Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2016, se encuentra la coincidencia con los temas que están en la Agenda Ciudadana de las Mujeres: *"En el periodo 2006-2016, seis temas han ocupado los tres primeros lugares de la agenda ciudadana, ellos son: empleo, salud, educación, pobreza, seguridad y la vivienda"*. (Encuesta Percepción Ciudadana, 2016).

Es decir, que los temas de la agenda de las mujeres tienen su correlación en los temas globales de la agenda pública de Medellín, pero no logran hacerse visibles en relación con la desigualdad social y comprendiendo el costo social que representan.

La desigualdad económica y social es, junto con la pobreza, uno de los ejes transversales del análisis que realiza el programa *Medellín Cómo Vamos*; no obstante, como lo expresa la misma encuesta, en la ciudad, la mayoría de las personas no son conscientes de la desigualdad, de hecho, expresan que la percepción de desigualdad no tiene diferencias por sexo, es decir, hombres y mujeres consultados perciben el mismo grado de desigualdad. Si la desigualdad como categoría global no es comprendida ni percibida en su real dimensión, mucho menos la desigualdad de género, que es uno de los ámbitos en que se expresa.

Así como la desigualdad entró en el análisis de esta encuesta en el año 2013 por una iniciativa de ONU Hábitat, Fundación Avina y la Red Latinoamericana de Ciudades Justas, Democráticas y Sostenibles, la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible 2030, y su adopción por parte del Gobierno de Medellín, se convierten en una oportunidad para que la desigualdad de género tenga un capítulo dentro de las mediciones de calidad de vida que se realizan en la ciudad.

Pero lo que se quiere resaltar aquí es, que la agenda de Mujeres es una agenda pública sectorial, sin la legitimidad requerida en tanto que no logra ser compartida por una amplia parte de la ciudadanía en general, y ello se debe, en buena parte, a la tipificación de los problemas de las mujeres como un asunto específico de ellas, cuando están relacionados con problemas estructurales de la sociedad que se deben mirar en relación con los intereses, necesidades y afectaciones que suceden para hombres y mujeres de manera particular; por lo cual, lo que hay que poner en la agenda pública es la desigualdad de género como problema público, y ahí emerge el uso del género como categoría de análisis de los asuntos públicos, para visibilizar que los problemas afectan de manera diferente a mujeres y hombres y que, por eso, su solución se debe abordar desde esta comprensión.

Dado que las desigualdades de género han devenido en mayores afectaciones sobre la calidad de vida de las mujeres en nuestras sociedades, ellas mismas son quienes han promovido las agendas pro igualdad de género, lo cual es válido, pues quién sino el sector implicado, se ve llamado a participar en la construcción de la solución a su problema.

Lo que no se ha visibilizado es que esos problemas, que se considera, solo afectan a las mujeres, están incidiendo sobre el desarrollo de la sociedad en general, por mencionar solo algunos ejemplos: la violencia contra las mujeres genera problemáticas de salud física y mental, que recaen sobre la individualidad de ellas y de las personas que conviven

en su entorno próximo, pero que tienen costos y repercusiones para el sistema de salud y protección social en general; las tareas de cuidado, tanto de personas dependientes, como lo relacionado con las labores domésticas, se creen asuntos de mujeres, pero no asignar la corresponsabilidad en ellas a todos los actores de la sociedad, está llevando al deterioro de las condiciones óptimas del capital humano, tanto de hombres como de mujeres, y su aporte en términos de fuerza de trabajo.

Si bien, los medios de comunicación empiezan a hacer visibles algunos de los temas de esta agenda ciudadana de las mujeres como problemas graves -es el caso de la violencia contra las mujeres y las brechas salariales entre hombres y mujeres, temas que hacen parte de la agenda pública de los medios de comunicación-, para una gran mayoría de las personas, estos siguen siendo temas ajenos a su realidad.

Aquí se encuentra que, si bien, la igualdad entre los géneros corresponde a uno de los diversos temas que desde la teoría se han clasificado bajo el término de "Nueva Agenda" (Tamayo y Carrillo, 2005, p. 667) y son temas relacionados con normas sociales que afectan las relaciones interpersonales y las opciones personales en cuanto a los estilos de vida, la apropiación individual de esta agenda aumenta proporcional al nivel de estudios de las personas, es decir, para las personas con grados de educación más elevado los temas de la nueva agenda son de mayor interés y preocupación, que para aquellas personas con pocos grados de escolarización.

De ahí que uno de los retos para lograr instalar la agenda pro igualdad de género, es contribuir a aumentar los niveles educativos de las personas en la ciudad y ello no solo en relación con los grados de educación superior, sino con elevar el nivel de conciencia de las personas frente a sus opciones personales y al papel que juega la habilidad que tienen para trabajar por su propio destino, lo que Amartya Sen (1990) denomina Agencia, y que, desde los movimientos feministas, está relacionado con el empoderamiento como la capacidad de ser y de expresarse frente a su propia vida.

Se trata entonces de un asunto de capacidades en los términos que Nusbaum (2012) lo define *"conjunto de oportunidades para elegir y actuar de acuerdo con lo que cada persona considera más relevante para tener una vida digna"*.

La gran tarea queda, entonces, en cómo fomentar esas capacidades para que, en la concepción de lo que representa para las personas una vida digna, la igualdad de género

sea un elemento fundante, ya que pareciese que el término “vida digna” queda relegado a un asunto de satisfactores materiales y, como lo expresa la Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2016, con el índice de la felicidad, los asuntos relacionados con una visión integral del bienestar empiezan a marcar una pauta de preocupación en la búsqueda del desarrollo humano.

La agenda pública en torno a la igualdad de género ingresó en la agenda de gobierno municipal de Medellín de manera formal con la Política Pública vigente que se expidió en 2003 con el Acuerdo 022, reglamentada por el Decreto 1839 de 2003, y que vino acompañada de un plan de acciones afirmativas para su implementación, lo que denota, siguiendo a Inchaustegui y Ugalde (2007) citadas en Martínez (2010, p. 54), que esta política fue abordada desde el enfoque de igualdad de oportunidades, ya que las acciones afirmativas como instrumento de políticas de género buscan -a partir de las necesidades, demandas e intereses en este caso de las mujeres- que ellas accedan a oportunidades que les han estado restringidas en los ámbitos de la participación, la educación, la salud, la generación de ingresos y la tenencia de bienes materiales, buscando cerrar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

Este plan asignó responsabilidades y corresponsabilidades en toda la institucionalidad del Gobierno de Medellín, pero no creó una visión compartida en torno al enfoque de género en la institucionalidad, ni creó el entramado institucional que plantea Rodríguez (2008), que facilitaría la coordinación para la construcción compartida de la visión de género que se quería con la implementación de la política. En tanto no se construye esta visión compartida al interior del gobierno institucional, el plan queda sin recursos financieros asignados desde la agenda interinstitucional de gobierno, y de esta manera se delega casi como única responsable de la implementación de la política a la Secretaría de las Mujeres, perdiendo el sentido estratégico de ser entidad rectora de la política pública y pasando a ser ejecutora única de muchas de las acciones contenidas en la política.

La Secretaría de las Mujeres, acompañada del movimiento social de mujeres, lidera en estos, casi, 15 años de la política pública, la expedición de un gran número de acuerdos legislativos que sirven como instrumento de afianzamiento del reconocimiento y la visibilización de los derechos de las mujeres, y que se convierten en normas formales para que la institucionalidad adopte su compromiso frente a la agenda de la igualdad de género.

Pese a que el acuerdo oficial de política pública contempló, con precisión, las acciones que se debían llevar a cabo de acuerdo con el contexto de este momento, elementos de carácter simbólico, normativo y político que rigen a la institucionalidad de Gobierno en la comprensión de los asuntos públicos no han sido permeados con el enfoque de género con la fuerza y rigor que se requiere, para que la agenda de gobierno, frente al tema de la igualdad de género, sea sostenible y dotada de recursos para su materialización.

En el año 2015 con el proceso de modernización de la Alcaldía, se abre una gran ventana de oportunidad cuando la misión de la Secretaría de las Mujeres es centrada en la labor de transversalización del enfoque de género, comprendiendo lo planteado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas -ECOSOC- en el año 1997:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros. (Naciones Unidas, 1999).

Con la adopción de la transversalización del enfoque de género como apuesta principal, mas no exclusiva de la labor de la Secretaría de las Mujeres, la agenda de gobierno pasa del enfoque de igualdad de oportunidades al enfoque de transformación de las relaciones de género que, en el contexto internacional, surgió a finales de los años ochenta y comienzos de los años 90 y que, como lo plantean Inchaustegui y Ugalde (2007) citadas en Martínez (2010, p. 55), busca superar la visión separatista de los temas exclusivos de las mujeres, para crear una agenda intersectorial donde se identifique la necesidad y el impacto de toda acción pública en la vida de mujeres y hombres.

El tema del posicionamiento de la agenda intersectorial de gobierno por la igualdad de género, requiere que el Estado se transforme en su estructura y funcionamiento, porque cada dependencia se ha ido convirtiendo en la gerente y ejecutora a la vez, de una sola temática en particular, y si se analiza el flujo de las causas de los problemas

que cada dependencia atiende, se observa la confluencia de causas, por lo cual, el Gobierno debe modificar su forma de trabajar por agendas sectoriales y segmentadas, a un trabajo compartido en agendas intersectoriales y abiertas, y esto requiere otras maneras de comprender los problemas públicos y su intervención, no a través de planes de gobierno de corto plazo, sino a través de unos planes estratégicos de mediano y largo plazo que hagan visibles las problemáticas que deben atender las agendas intersectoriales y, en ello, la desigualdad de género se convierte una prioridad para establecer agenda compartida.

Los sistemas de información juegan un papel fundamental en la generación de agendas compartidas para la igualdad de género, ya que los cruces de información desagregada por sexo para cada uno de los temas de desarrollo irán mostrando la confluencia de causas de los problemas y la interrelación entre ellos.

De ahí entonces, que la actualización de la política pública busca crear esa agenda intersectorial en torno a la igualdad de género, pero no solo como una declaración formal, sino como una opción real, en ello no solo debe intervenir el Gobierno institucional, se requiere que el Gobierno ejercido por las organizaciones sociales y la sociedad civil en los territorios, converja en esta apuesta, y el gran desafío es lograr que los diferentes actores construyan un espacio deliberativo donde cada uno clarifique el papel que desempeña, el alcance de su acción y, establezcan las metas a lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la igualdad de género sea un hecho que beneficie a nuevas generaciones en un tiempo no muy lejano.

CONCLUSIONES

La adquisición de conciencia frente al tema de la desigualdad de género, como un problema público que requiere atención e intervención, de parte de la ciudadanía en general, es asunto prioritario para lograr una agenda pública legítima en torno a lograr la igualdad de género.

Esto pasa por un esfuerzo e inversión de parte del Estado en gasto social, para que las personas accedan a niveles más altos de educación y a una mejor calidad de la educación, pero, a la vez, que se les eduque para la vida promoviendo en ellos capacidades para asumir unas vidas libres y con bienestar donde sus identidades y relaciones sociales no sean factor de exclusión, sino de inclusión, de manera que la actualización de la Política Pública de Mujeres Urbanas y Rurales, necesariamente, tenga un componente

de transformación cultural prioritario, promovido por otros valores en la educación que busquen convivencia y reconocimiento del "Otro" y de "lo Otro" como algo que me interpela y forma.

La agenda de gobierno frente al tema de la igualdad de género ha estado concebida como un asunto de visibilización de las problemáticas de las mujeres, como un asunto en desconexión de otros problemas de desarrollo y sin el correlato del papel que juegan las concepciones patriarcales del desarrollo en ellos. Construir una agenda pública en torno a la igualdad de género no quiere decir que se olvidan las acciones afirmativas y el empoderamiento como instrumentos de las políticas de género, pero sí implica que la centralidad esté en la transversalización de género para construir esa agenda intersectorial que tiene más alcance y sostenibilidad en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín. (2016). *Medellín Cómo Vamos. Encuesta de percepción ciudadana Medellín 2016*. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-analisis-encuesta-de-percepcion-ciudadana-medellin-2016>.

Naciones Unidas. (1999). *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997. Asamblea General. Documentos Oficiales*. Quincuagésimo segundo período de sesiones Suplemento No. 3 (A/52/3/Rev.1). Nueva York: Naciones Unidas.

Martínez, D. (2010). *Redes de Política Pública y construcción de agenda de género en el legislativo mexicano*. (Tesis de Maestría). México: FLACSO.

Mesa de Trabajo Mujer Medellín (2015). *Agenda Ciudadana de las Mujeres para Medellín 2015-2019*. Recuperado de <http://vamosmujer.org.co/sitio/images/pdfs/objetivo2/lasmujeres-selegimos/Agenda%20Ciudadana%20de%20las%20Mujeres%20MTMM%202015-2019.pdf>

Nussbaum, M. C. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona: Paidós.

Rodríguez, A. L. (2008). *Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado*. Centro de Estudios de Desarrollo y Territorio. Escuela de Po-

lítica y Gobierno. Universidad General de San Martín. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 14 (25), 53-70. Buenos Aires, Argentina.

Sen, A. (1990). Gender and cooperative conflict. En: I. Tinker (ed.) *Persistent inequalities. Women and world development*. Oxford: Oxford University Press.

Tamayo, M.; Carrillo, E. (2005). La Formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, octubre-diciembre. XLV (4), p. 658-681. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177004>

Vélez, R. (2015). Ciencias sociales, movimientos sociales y políticas públicas. *AGO.USB*, julio - diciembre de 2015. 15 (2), 325-585.

Familia: la crisis imaginada

AUTOR

LORENA VALENCIA³³

RESUMEN

Este artículo pretende contribuir al debate social e institucional que actualmente se teje sobre la familia. Invita a la reflexión a partir de la exposición de algunos planteamientos que intentan sustentar la ausencia de una crisis en la familia. El artículo adquiere una perspectiva histórica para lograr poner en el escenario su idea central, dejando la reflexión y el debate abierto para todos los actores, públicos y privados, responsables de concurrir en la implementación de la Política Pública para la Familia de Medellín.

PALABRAS CLAVE

Familia, crisis, modelo tradicional de familia, inequidad de género, política pública, derechos humanos.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

.....
33 Historiadora en formación, psicóloga y magister en Educación y Desarrollo Humano. lorevalencia24@yahoo.es.

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Medellín tiene una Política Pública para la Familia (Acuerdo 054 de 2011, modificado por el Acuerdo 22 de 2017) que le apuesta a la garantía de los derechos de la familia y de cada uno de sus miembros sin ninguna distinción. Es una política pública enmarcada en el paradigma de los Derechos Humanos y aparece como oportunidad para romper las tradiciones que nos anclan a las prácticas, públicas y privadas, caracterizadas por la inequidad, la desigualdad y las violencias. Es una política pública que nos invita a construir una sociedad sustentada en el desarrollo humano de las personas que integran la familia en todos los momentos de su vida.

No obstante, pensar en lo que ha sido el ejercicio de implementación de esta política pública, implica reconocer todos los cuestionamientos que se le hacen con base en el reconocimiento legal y constitucional que tienen todas las formas de ser familia. Dichos cuestionamientos hacen parte de la idea generalizada sobre la existencia de una crisis en la familia. El artículo plantea que esta crisis es imaginada. Para ello se estructuró el contenido a partir de tres apartados:

El primer apartado habla sobre las transformaciones culturales que dan paso al reconocimiento de otras formas de ser familia, pensado para poner en el escenario público las características patriarcales, jerárquicas e inequitativas del modelo nuclear tradicional posicionado, hegemónicamente, como modelo ideal de familia, resaltando que las realidades actuales, sustentadas en varios cambios culturales, dan cuenta del debate por el reconocimiento de otras formas de ser familia.

El segundo apartado propone un ejemplo para contribuir a la discusión, se retoma la inequidad de género para exponer uno de los pilares en los que, históricamente, se ha cimentado el modelo de familia nuclear a través de las leyes, los valores morales y la iglesia católica.

Finalmente, el apartado de conclusiones deja la reflexión abierta sobre la tensión existente entre el paradigma tradicional y el paradigma de los Derechos Humanos, dos discursos y prácticas trascendentales a la hora de lograr la implementación de la Política Pública para la Familia de Medellín. Así se concluye que la crisis sobre la que hablan algunos sectores de la sociedad es imaginada, fundamentada por el interés de ciertos actores sociales a mantener ordenes establecidos.

1. LAS TRANSFORMACIONES CULTURALES QUE DAN PASO AL RECONOCIMIENTO DE OTRAS FORMAS DE SER FAMILIA

Desde finales del siglo XIX, y con el impulso de la Segunda Revolución Industrial (1870)³⁴, en el escenario mundial se han producido cambios sustanciales en los sistemas económicos, políticos, culturales y sociales que han permeado todas las esferas de la vida cotidiana; definiendo pautas de interacción entre las personas, que dan cuenta de lógicas diferentes con respecto a otras épocas de la historia. Dichas transformaciones llegan hasta el escenario familiar, generando, actualmente, debates que plantean la existencia de una crisis del modelo o imagen de familia dominante en las sociedades occidentales. No obstante, y más allá de los cuestionamientos y las deslegitimaciones, la familia ha demostrado capacidad para adaptarse a los cambios y ha logrado definirse de acuerdo con los deseos y realidades de quienes la conforman o de quienes aspiran conformar una familia (Unidad Familia Medellín, 2017).

Para hablar de las transformaciones culturales que han permeado el escenario familiar es necesario remitirse a la figura o al modelo de familia nuclear, socialmente posicionado como el modelo tradicional e ideal. Este modelo se ha sustentado en una jerarquización de roles, donde impera la figura masculina como proveedor de la economía familiar. Los hombres: padres, esposos, abuelos, tíos o hermanos han sido cargados del derecho a ser el jefe o cabeza de familia; mientras que las mujeres: esposas, hijas, tías o hermanas han sido encargadas de la educación, el cuidado de los niños y los oficios domésticos. Este modelo ha logrado posicionarse por mucho tiempo como el único modelo de familia, defendido por un sistema moral de bases judeo-cristinas que tiene sus orígenes en el

34 De acuerdo con Cisneros (1997), la Segunda Revolución Industrial se define por un conjunto de transformaciones que surgen a partir de la "colaboración entre la ciencia y la industria gracias a la investigación y la enseñanza" (p. 227). Este autor afirma que este periodo se denominó como la "era del gran capitalismo, pues en él se establecen las bases de la gran concentración empresarial y financiera que otorgan a una serie de familias todopoderosas el control de grandes recursos". (p. 227). Paralelamente al proceso de industrialización, surgen otra clase de fenómenos que el autor describe en directa relación con este:

El crecimiento y los movimientos de población en los países desarrollados: durante el siglo XIX en Europa y América la población aumentó significativamente, "la explosión demográfica y el desarrollo económico son dos procesos íntimamente relacionados" (p. 229). Una de las características de este crecimiento poblacional fue la disminución de las tasas de mortalidad y el inicio de la disminución de la natalidad. En Francia, por ejemplo, las causas para la disminución de la natalidad están relacionadas con "el control voluntario de los nacimientos [...] La mayor participación de la mujer en la vida política, la aprobación del divorcio, el individualismo y el deseo de ascenso social" (p.230). Este periodo también se caracterizó por un alto índice de movimientos migratorios de población, ayudados por la extensión del ferrocarril y el barco de vapor, la modernización de la agricultura, las transformaciones de las empresas y de la producción industrial.

tipo de familia que los españoles y los portugueses, en la época de la conquista, trajeron a América (Valencia de Urina, 2014). Por lo tanto, es necesario decir que es sobre este modelo y no sobre la familia en sus múltiples realidades, sobre el cual, ciertos sectores de la sociedad han planteado la existencia de una crisis.

Sobre el modelo nuclear de familia, María Cristina Palacio afirma que este:

Provee dispositivos de poder y de control desde la trampa del afecto (manipulación psicoactiva, obediencia ciega y humillación), mimetiza al sujeto como agente de elección individual (la familia por encima de todo), subsume sus intereses en la homogeneidad familiar (la armonía y la felicidad familiar), niega las individualidades y subjetividades (como alteraciones o transgresiones al poder del padre). (Palacio, 2009).

Señalar algunas de las características que han definido al modelo nuclear de familia, no significa un desconocimiento sobre su importancia y vigencia; todo lo contrario, es una oportunidad para poner y cuestionar en el escenario público la estructura socio-cultural que ha concebido y perpetuado formas de relacionamiento basadas en el poder, en la exclusión y en la acentuación de las desigualdades entre géneros y generaciones.

El tema de la familia y su realidad, es quizás uno de los más complejos en la actualidad, pero no porque haya una crisis en el interior de ella, sino porque ya no es posible seguir desconociendo esas otras formas de ser y estar en el mundo de la vida, pues la familia, como lugar de acogida, aparece como un espacio de "*profundas policromías, polimorfismos y multipolaridades*" (Palacio, 2009), y al hacer este reconocimiento, lo que emerge es la resistencia a seguir admitiendo un único modelo de organización familiar, tal como lo ha establecido el modelo natural o nuclear. (Unidad Familia Medellín, 2017).

Ahora bien, la crisis no es otra cosa más que la visibilización de las exigencias y luchas de todos los actores que conforman la familia. La multiplicación de las discusiones públicas y privadas por los derechos. La adopción de posturas críticas que permiten cuestionar las relaciones primarias de la familia (conyugalidad y reproducción). En otras palabras, la crisis es el surgimiento de preguntas sobre el modelo de familia tradicional y las formas de establecer relaciones y vínculos; preguntas por el significado de la reproducción para justificar la sexualidad y por el modelo de gobierno familiar cimentado en la autocracia y no en la democracia. (Unidad Familia Medellín, 2017).

Los cuestionamientos y las acciones emprendidas, en clave de exigibilidad de derechos, presentan una ruptura entre la connotación natural y normalmente establecida de dicho modelo; dando paso a un sistema transgresor sobre ese orden familiar que ubica a la familia en el ámbito de lo público. En este ámbito, la familia devela aquellos asuntos del orden privado que se caracterizan por situaciones constantes de exclusión, violencias y vulneración de derechos. Pero, al mismo tiempo, se abre la posibilidad para empezar a transitar el camino que permite deconstruirse como sujeto pasivo para convertirse en un sujeto colectivo de derechos. (Unidad Familia Medellín, 2017).

La garantía de derechos para todos, sustentada en las leyes y en las prácticas sociales, es la mayor expresión de una transformación cultural. Esta transformación ha empezado a consolidarse desde hace varios años en Colombia, específicamente, con la Constitución Política de 1991; dando paso a la construcción de un marco normativo sobre familia más progresista y garantista de derechos. Ejemplo de ello, es la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte Constitucional, en la cual se reconoce y se legitima la realidad de las personas y los grupos humanos, o la realidad de los hechos en relación con las decisiones que toman las personas para vivir como quieren vivir. Desde 1991, la Corte Constitucional ha desarrollado más de 20 Sentencias que visibilizan o reconocen los cambios en la estructura de la familia a partir de su composición, de la manera como se definen las relaciones, la forma de generar ingresos, la toma compartida de decisiones y el reconocimiento de los derechos de todas las personas que integran la familia. Lo que observamos hoy es una apuesta legal y legítima por un "*modelo de relaciones intrafamiliares caracterizado por la igualdad, la libertad, la autonomía y el respeto a la dignidad de quienes la integran*". (Gobernación de Antioquia, 2014, p. 13). Situación que habla de los cambios culturales de la sociedad, y en consecuencia, de los cambios que emergen en la familia.

Para efectos de ilustración y comprensión se trae la Sentencia T-572/09, donde en el ejercicio de crear derecho que tiene la Corte Constitucional, se reconocen las otras formas de ser familia, evidenciando la aplicación del principio de universalidad de derechos para todas las familias del país, independientemente de su conformación. En el año 2014 la Gobernación de Antioquia, como parte de un convenio de asociación con la Fundación Bien Humano, elaboró un documento como insumo principal para la exposición de motivos y para la formulación del proyecto de ordenanza que adoptara una política pública para las familias del Departamento. En este documento, se expuso el

marco normativo y se hicieron análisis integrales para comprender el contexto legal y constitucional desde el cual hay que acercarse, en lógica de garantía de derechos, a las familias del País, del Departamento y de las municipalidades. Ejemplo de ello, es el siguiente fragmento en el cual se plantea una comprensión integral del artículo 42 de la Constitución Política de Colombia:

La interpretación integral del artículo 42 de la Carta Fundamental está respaldada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional que afirma que no existe un solo concepto de familia, porque la realidad social de las familias es diversa y el ordenamiento jurídico no puede desconocer esta realidad. La sentencia T-572/09 afirma que,

(...) al respecto, conviene precisar que el concepto de familia no puede ser entendido de manera aislada, sino en concordancia con el principio del pluralismo. De tal suerte que, en una sociedad plural, no puede existir un concepto único y excluyente de familia, identificando a esta última únicamente con aquella surgida del vínculo matrimonial. (Gobernación de Antioquia, 2014, p. 49).

En síntesis, las transformaciones culturales que dan paso al reconocimiento de otras formas de ser familia son el reflejo del dinamismo social y la diversidad humana, que no puede seguir opacándose por el interés de aquellos que necesitan mantener un *statu quo*. La crisis es la posibilidad para mantener el debate y el cuestionamiento a los relatos únicos de la historia que intentan mantener al margen las múltiples formas de ser y estar en el mundo.

2. UN EJEMPLO PARA CONTRIBUIR A LA DISCUSIÓN: LA INEQUIDAD DE GÉNERO

La inequidad entre hombres y mujeres es uno de los fenómenos que sustentan el modelo patriarcal sobre el cual se ha sustentado la familia nuclear tradicional. Este fenómeno ha sido una característica de la cultura occidental que, desde los tiempos de la conquista y la colonia, se afincó en América, y que desde el siglo XVIII acogió *"los principios de la familia burguesa como núcleo de la sociedad y, con ello, [...] los deberes y los quehaceres de los distintos miembros de esta familia"* (Pedraza, 2011, p. 73). En esta organización familiar la mujer tuvo un rol de subordinación, bajo la figura de ama de casa, que logró legitimarse a partir de marcos jurídicos, valores morales y el consentimiento de la iglesia católica.

En este apartado se hará referencia a la historia reciente de Colombia, finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX; tomando como referencia inicial el Código Civil de Colombia de 1873, como evidencia del carácter legal de la subordinación de la mujer con respecto al hombre en el ámbito del matrimonio, la familia y la vida en sociedad.

La potestad marital se definía como *"el conjunto de derechos y obligaciones que las leyes conceden al marido sobre la persona y bienes de la mujer"*, por el hecho del matrimonio, el marido tomaba la administración de los bienes de la mujer:

El marido debe protección a la mujer, y la mujer obediencia al marido, el esposo tenía derecho a obligar a la mujer a vivir con él y a seguirlo a dondequiera que trasladase su residencia, no podía suscribir contratos ni comparecer en juicio, sin autorización del marido, para ejercer una profesión o industria, directora de colegio, maestra de escuela, actriz, obstetrix, posadera, nodriza, se presumía la autorización del marido, mientras éste no reclamare³⁵. (Valencia de Urina, 2014).

Los planteamientos de este Código, se reforzaban con disposiciones constitucionales que no reconocían el carácter de ciudadanía a las mujeres; en la Constitución de Colombia de 1886 la ciudadanía era un atributo exclusivo de los *"colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo conocido de subsistencia"* (Const., 1886, art. 15). Sin duda alguna, estas manifestaciones legales y constitucionales eran el reflejo de un escenario socio-cultural que, hasta ese momento, a diferencia de lo que venía sucediendo en Europa desde el siglo XVIII, no se atrevía a cuestionar la naturalización del lugar de superioridad que tenían los hombres frente a las mujeres y de la ausencia de igualdad de derechos y oportunidades entre ambos géneros.

En vez de esto, apareció en las áreas del conocimiento un interés particular por observar a la mujer como objeto de estudio para justificar su lugar en la sociedad. De acuerdo con Zandra Pedraza,

35 Para ampliar información ver: Art. 177 del Código Civil (modificado Decreto 2820 de 1974, art. 10). Art. 180 C.C. (modificado Decreto 2820 de 1974, art. 13). Art. 176 inciso 2º. C.C. (modificado Decreto 2820 de 1974, art. 9º). Art. 178 C.C. (modificado Decreto 2820 de 1974). Art. 181 C.C. (subrogado Ley 28 de 1932, art. 5º). Art. 195 C.C. (derogado Ley 28 de 1932, art. 9º).

La introducción del conocimiento de la economía doméstica testimonia un cambio en el sentido de las tareas femeninas: las virtudes de las mujeres modernas desbordan las de la devoción y la sumisión, las de la lectura edificante y el aislamiento de la vida pública. La economía doméstica, la educación en el cuidado infantil y la educación en la vida matrimonial dejan de ser a lo largo del siglo XIX saberes intervenidos y controlados principalmente por la Iglesia y transmitidos por las mujeres, para convertirse en campos de conocimientos producidos y gestionados por médicos, pensadores y moralistas como parte de formas de gobierno biopolítico, y comunicados textualmente en manuales, artículos de prensa y compendios. (Pedraza, 2011, 78).

En otras palabras, la educación de las mujeres ya no solo era transmitida desde los modelos sociales y familiares o por la iglesia, a través de los sermones en el púlpito y de la educación que impartían en los establecimientos educativos sobre los que tenían todo el dominio a partir del Concordato de 1887³⁶. Ahora, la ciencia objetiva tendría todo que decir sobre las formas de control, sutiles y explícitas, dirigidas hacia las mujeres. Esto también quiere decir que la educación intencionada y dirigida para las mujeres aparecía como instrumento para seguir perpetuando el modelo social y familiar burgués. Como instrumento, debe ser comprendido en diversas lógicas, las cuales van desde el control de su cuerpo, y por consiguiente de la sexualidad y la natalidad, hasta la incidencia directa en el sistema económico capitalista que definía nuestro país desde finales del siglo XIX. Pedraza amplía este planteamiento al sustentar que la educación de las mujeres fue utilizada para diversos propósitos.

En términos morales, la actividad de la mujer moderna garantiza el vínculo entre la familia y la nación; asimismo, ordena la sexualidad de la pareja y de los hijos, y es garante de la reproducción social del orden heterosexual. En el plano político, le confiere legitimidad al derecho civil que dispone el acceso de la población a derechos y deberes en función del sexo y de la edad, y afianza el valor de la familia burguesa como núcleo de la sociedad. Pero en el contexto del desarrollo del capitalismo sobresalen los objetivos económicos. La economía doméstica es el denominador común de la educación de la

36 Recuérdese que durante la segunda presidencia de Rafael Nuñez, llamada la Regeneración, se firmó un concordato con la iglesia en 1887. Sobre el tema de la enseñanza el artículo 12 de este concordato establecía lo siguiente: "En las universidades y en los colegios, en las escuelas y en los demás centros de enseñanza, la educación e instrucción pública se organizará y dirigirá en conformidad con los dogmas y la moral de la Religión. La enseñanza religiosa será obligatoria en tales centros, y se observará en ellos las prácticas piadosas de la Religión Católica". (Tirado Mejía, A. 1989).

mujer en todas sus variantes. Pese a un tácito acuerdo en torno a que, el destino primero del cuerpo de la mujer es la maternidad, la realización de la feminidad moderna es posible en un hogar debidamente gobernado. *“Desde el punto de vista liberal, el progreso económico comienza con un comportamiento individual apropiado. La racionalización del gasto y el aprovechamiento de los recursos de la hacienda son la base de la acumulación capitalista. La mujer hacendosa está capacitada para gestar y gestionar la riqueza de su hogar y de la nación”*. (Pedraza, 2011, p. 80).

Solo hasta los años 30 y 40 del siglo XX, empiezan a avizorarse transformaciones políticas, económicas y culturales que abrirán el camino para cuestionar la figura de la mujer en nuestra sociedad y, puntualmente, en la familia. Estas transformaciones fueron reflejándose en los cambios legislativos que reconocían los derechos de las mujeres casadas, por ejemplo:

La ley 8ª de 1922 le reconoció a la mujer casada la administración y el uso libre de los siguientes bienes: Artículo 1º. Los determinados en las capitulaciones matrimoniales. Artículo 2º. Los de su exclusivo uso personal, como son sus vestidos, ajueres, joyas e instrumentos de su profesión u oficio. Artículo 4º. Con los mismos requisitos y excepciones que los hombres, las mujeres pueden ser testigos en todos los actos de la vida civil [...] La Ley 83 de 1931, le permitió recibir directamente su salario; la Ley 28 de 1932, expedida bajo el gobierno de Enrique Olaya Herrera, le otorgó capacidad jurídica a la mujer casada, mayor de edad, al disponer que, para la administración de sus bienes, no requería de autorización marital ni licencia judicial.

El Decreto Reglamentario 1003 de 1939 ordenaba a la mujer casada llevar el apellido de su marido, precedido de la partícula “de” [...] el Decreto 1260 de 1970 derogó el 1003 de 1939 y guardó silencio a este respecto, sin embargo, las mujeres casadas siguieron llevando el apellido del esposo. El artículo 4º de la ley 999 de 1988 modificó el 91 del Decreto 1260 de 1970 y permitió a la mujer casada adicionar o suprimir el apellido de su marido. El Decreto 2820 de 1974 eliminó la potestad marital y otorgó la patria potestad sobre los hijos comunes a ambos padres³⁷. (Valencia de Urina, 2014).

37 En vigencia de la ley 75 de 1968, artículo 19, sobre los hijos legítimos la ejercía el padre y con antelación el artículo 288 del C.C., subrogado por el 53 de la Ley 153 de 1887, se definía la patria potestad como “...el conjunto de derechos que la ley da al padre legítimo sobre sus hijos no emancipados. Estos derechos no pertenecen a la madre. Los hijos de cualquiera edad no emancipados se llaman hijos de familia, y el padre con relación a ellos, padre de familia”.

A partir de estas leyes, el marco normativo para garantizar y proteger los derechos de la mujer en múltiples dimensiones ha seguido avanzando. No obstante, las prácticas y discursos culturales y, en muchos casos, institucionales, no terminan de alinearse con el contexto jurídico, pues, en esta sociedad, y para el caso que nos convoca: Medellín, aún siguen aumentándose los casos de exclusión, discriminación y violencia contra la mujer, tal y como lo expresa Juan Fernando Gómez, personero delegado para los Derechos Humanos, al señalar que en el 2016 las "agresiones contra las mujeres tuvieron un registro de 7.207 y que en el 80 por ciento de los casos de violencia intrafamiliar las víctimas son mujeres" (El Tiempo, 2017). Estos hechos evidencian esa estructura mental de largo plazo que aún no se transforma en su totalidad. Una mentalidad que, sin duda, ha hecho grandes rupturas, en el escenario público y privado, para decir que las relaciones personales, familiares y sociales basadas en las diferencias de derechos, obligaciones, responsabilidades y oportunidades entre hombres y mujeres no pueden seguir sosteniendo a esta sociedad.

La Política Pública para la Familia de Medellín es una apuesta para seguir transitando el camino que desde hace varias décadas empezamos a trazar: la equidad de género³⁸. Una equidad que no se fundamenta en lo decretorio de las leyes, sino en la pedagogía y vivencia cotidiana de relaciones donde hombres y mujeres son poseedores de los mismos derechos. Es una política pública que quiere enfatizar en la pertinencia de fortalecer capacidades familiares que permitan la reflexión, la crítica, el análisis y el debate sobre las realidades y contextos culturales que aun perpetúan prácticas y creencias, que no le dan paso a la experiencia de la equidad entre hombres y mujeres en la familia, independiente de su conformación.

38 Desde la década de los 90, en Colombia se intensificó la movilización social para reclamar los derechos de las mujeres, apelando a transformaciones legislativas que lograrán incidir en la deconstrucción de imaginarios culturales que desfavorecieran la violencia contra la mujer y la inequidad de género. En 2008 aparece la Ley 1257, "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones". (Congreso de la República de Colombia, 2008). A esta ley le preceden y le suceden un conjunto de leyes, sentencias y políticas públicas que han hecho su aporte a este terreno.

En el territorio local, también existe un marco normativo que da cuenta de estas apuestas. Por ejemplo: Acuerdo N° 9. Consejo Municipal. Año: 2006. Se establece la política pública para la prevención y atención de las violencias sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente, a las mujeres, niñas y niños en la ciudad de Medellín. Acuerdo 36. Consejo Municipal. Año: 2011. Se crea la política pública para la transversalización del enfoque de género en los proyectos educativos institucionales de las instituciones educativas de la ciudad de Medellín. El proyecto cultural para consolidar los marcos normativos, sigue en marcha.

3. CONCLUSIONES: PARA SEGUIR PENSANDO

El camino que nos señala la Política Pública para la Familia de Medellín (PPF) es complejo, dada la constante tensión entre el paradigma tradicional y el paradigma de los derechos humanos que esta propone, lo cual permite poner en el escenario público el cuestionamiento sobre aquello que se denomina la crisis de la familia. La concepción de una crisis en la familia merece ser visibilizada, no solo por los debates que genera en el escenario de las ciencias sociales, humanas o jurídicas, sino porque el debate se aleja de lo que realmente debe ser atendido y trabajado con las familias de la ciudad.

En este sentido, debe recordarse que la PPF surge como apuesta para el desarrollo humano de la familia y de cada uno de sus integrantes, en un escenario donde mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores y otras personas, eran sistemáticamente vulnerados y expuestos a escenarios de violencias, exclusiones y discriminaciones. Estos escenarios eran definidos por la relación dialógica entre el ámbito privado y el público, señalando que las vivencias y experiencias de la vida familiar se ven reflejadas en el espacio público.

Las preguntas y las rutas que da la PPF no se concentran en la definición de quiénes son familia, sino que, en ella se evidencia ya un pacto social para reconocer todas las formas de ser familia y, en consecuencia, garantizarles el goce efectivo de sus derechos en un escenario familiar y social libre de violencias.

En otras palabras, la crisis podría ubicarse en la estructura socio-cultural que no permite que la familia sea un lugar real para el desarrollo humano de quienes la conforman; que no ayuda a sortear las paradojas internas de la familia para facilitar el tránsito del modelo patriarcal y autocrático hacia un modelo democrático en las relaciones. Para ello es necesario recordar que,

El encuentro entre el modelo patriarcal y el modelo democrático fundado en la vigencia de los derechos humanos de todas las personas, es la fuente de las paradojas que afectan a las familias en sus relaciones internas. Las formas de violencia, la desigual distribución de los tiempos necesarios para el desarrollo de la vida, la ausencia de la familia como sujeto de regulación jurídica, el olvido recurrente en el que las agendas públicas han tenido a la familia son, entre otros, los responsables de las paradojas en las que se mueven las relaciones intrafamiliares. (Gobernación de Antioquia, 2014, p. 13).

Lo interesante entonces, es el aporte que todos los actores sociales, con la concurrencia del Estado, debemos hacer para lograr el sueño que representa la Política Pública para la Familia Medellín, un sueño, que entre muchos otros asuntos, le apuesta a un escenario socio-cultural en el que *"las mujeres son actores en igualdad de condiciones que los hombres, los hijos e hijas no son objeto de amor o maltrato de los padres o madres; no son seres dominados por las voluntades de los padres o madres, son personas y como tales son titulares de derechos"*. (Galvis, 2011).

La Política Pública para la Familia tiene un rol mediador, es un instrumento para acompañar a las familias en el camino que han decidido recorrer en este tiempo y espacio que es Medellín. Por lo tanto, debe evitarse que se tomen estos instrumentos como medio para poner los intereses particulares de aquellos actores sociales e institucionales que, con una única visión del mundo, excluyen las realidades y deseos de los seres humanos para ser y estar en familia. Lo que debe pensarse es, cómo lograr que esta política pública no pierda su carácter "público"; para que las voces de todas las familias aparezcan en la agenda pública que se propone para ellas. En síntesis, esta política pública tiene que seguir abriendo el debate para que las familias se definan, para que argumenten sus causas e ideales, para que ofrezcan sus explicaciones sobre el mundo que las rodea y para que acuerden y diserten sobre las apuestas de la ciudad.

Para finalizar, se deja la reflexión abierta para todos los actores, públicos y privados, responsables de concurrir en la implementación de la Política Pública para la Familia, reconociendo que en ellos debe existir un paradigma que orienta su labor. Es posible que el paradigma de cada actor sea el de los Derechos Humanos, pero también es posible que cada actor esté experimentando una tensión entre él y el paradigma tradicional, en el cual una gran mayoría ha sido educada. En consecuencia, se reconoce que las personas que salen todos los días a pensar y a acompañar a las familias de Medellín, no lo hacen solo con su repertorio académico o profesional, sino que lo hacen también con el conjunto de imaginarios, saberes, creencias, habilidades y sensibilidades que han configurado su humanidad. En este sentido, no hay espacio para señalamientos o juicios de valor, solo una invitación para seguir pensando, para identificar las tensiones y para seguir transitando el camino que conduce hacia la garantía de derechos de las familias de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Cisneros Fraile, F., et. al. (1997). El desarrollo capitalista y sus consecuencias: 1850-1914. (p. 226-273). *Historia del mundo contemporáneo*. Valencia: Editorial ECIR S.A.

Comité Técnico para la Familia. (2014). *Plan Estratégico de la Política Pública para la Familia 2014-2022*. [Manuscrito en preparación].

Galvis, L. (2011). *Pensar la familia de hoy*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.

Gobernación de Antioquia. (2014). *Las familias también cuentan. Conceptos y reflexiones para la construcción de la política pública de familias en Antioquia*. [Manuscrito en preparación].

Palacio, M. C. (2009). Los cambios y transformaciones en la familia. Una paradoja entre lo sólido y lo líquido. *Revista Latinoamericana de Estudios de familia*. 1, p. 46-60. Recuperado de http://200.21.104.25/revlatinofamilia/downloads/Rlef1_3.pdf

República de Colombia. (1873). Código Civil de Colombia. (Código). Recuperado de <https://ingenieria.bogota.unal.edu.co/uec/wp-content/uploads/2017/06/CODIGO-CIVIL-ALCALDIA.pdf>

República de Colombia. . (1886). Constitución de la República de Colombia. 1ra Ed. Imprenta de Echeverría hermanos. [Const.]. Recuperado de http://www.bdigital.unal.edu.co/224/36/constitucion_de_la_republica_1886.pdf

Tirado Mejía, A. (1989). El Estado y la política en el siglo XIX. En Tirado Mejía, A. (155-183). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.

Unidad Familia Medellín. (2017). *Transformaciones culturales: de los modelos familiares autocráticos a los modelos democráticos*. [Manuscrito en preparación].

Valencia de Urina, H. (2014). Estructura jurídica de la familia en Colombia, cambios en su conformación y régimen patrimonial. Inciso. *Revista de investigaciones en Derecho y Ciencias Políticas*. 16, 91-103. Recuperado de <http://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/268/513>

Este texto es producto de una convocatoria de artículos, realizada por el Departamento Administrativo de Planeación para reflexionar sobre las políticas públicas en el Municipio de Medellín, hace parte de un proceso pedagógico para mejorar capacidades frente a la toma de decisiones en procesos de interés general.

ENFOCO es una publicación de la Subdirección de Planeación Social y Económica del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín.

Es importante destacar que el papel de una política pública es comprometer a los gobernantes en el cumplimiento de las propuestas planteadas de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil, para atender la solución a una problemática en un tema específico.

Ante el número de situaciones problemáticas que se resuelven en la Medellín rural y urbana a partir de la voluntad del Estado, ENFOCO recoge los análisis y perspectivas de diferentes autores. En una primera parte de la publicación, ellos dilucidan sobre el concepto de política pública y en una segunda parte invitan a la reflexión sobre algunas de ellas: juventud, empleo, discapacidad, igualdad de género y familia, apuestas fundamentales para el desarrollo de la sociedad.



Alcaldía de Medellín
Cuenta con vos

www.medellin.gov.co
Medellín, Colombia
Línea de atención 3855555 Ext. 7196