

ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD EN
EL MUNICIPIO DE RIONEGRO, DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN ENTRE LOS
AÑOS 2009 Y 2013

JUAN MANUEL GONZÁLEZ ARBELÁEZ

UNIVERSIDAD EAFIT
MAGISTER EN GERENCIA DE EMPRESAS SOCIALES PARA LA INNOVACIÓN
Y EL DESARROLLO LOCAL
LLANOGRANDE - ANTIOQUIA
2014

ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD EN
EL MUNICIPIO DE RIONEGRO, DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN ENTRE LOS
AÑOS 2009 Y 2013

JUAN MANUEL GONZÁLEZ ARBELÁEZ

Tesis presentada como requisito para optar al título de:
Magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local

Asesores

Mag. XIOMARA BUITRAGO URIBE

PhD MARIO ENRIQUE VARGAS SAÉNZ

UNIVERSIDAD EAFIT
MAGISTER EN GERENCIA DE EMPRESAS SOCIALES PARA LA INNOVACIÓN
Y EL DESARROLLO LOCAL
LLANOGRANDE - ANTIOQUIA
2014

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Rionegro - Antioquia, Noviembre de 2014

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
1.1 EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	14
1.2 ANÁLISIS VS EVALUACIÓN.....	16
1.3 ANÁLISIS CON ENFOQUE INSTITUCIONALISTA.....	18
2. LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.1 EL DISEÑO.....	23
2.2 DEFINICIÓN Y REDEFINICIÓN DE PROBLEMAS.....	24
2.3 LOS PROBLEMAS Y SU RELEVANCIA.....	27
2.4 LA AGENDA PÚBLICA Y LA TOMA DE DECISIONES.....	30
2.5 LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
3. EL INSTITUCIONALISMO.....	39
3.1 EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	40
3.2 EL INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO.....	40
3.3 EL INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO.....	41
4. LAS INSTITUCIONES.....	43
4.1 LAS INSTITUCIONES COMO CONTEXTO.....	43
4.2 EL MARCO IAD (INSTITUTIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT).....	46
4.2.1 La arena de acción.	47
4.2.2 Los actores.	48
4.2.3 Las reglas.....	48
4.3 EL MARCO IAD PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO.....	49
4.3.1 El terreno.....	50
4.3.2 Los actores.....	51
4.3.3 Las variables.....	52

4.3.4 Las Reglas.....	53
5. REFERENTES METODOLÓGICOS.....	56
5.1 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	56
5.2 GENERACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	59
5.3 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	61
5.3.1 Resultados obtenidos de las personas en situación de discapacidad y sus representantes.....	62
5.3.2 Resultados obtenidos de las personas jurídicas de carácter privado.....	66
5.3.3 Resultados obtenidos de las entidades de carácter público.....	69
5.3.4 Triangulación de la información desde la confrontación de variables.....	72
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	79
LISTA DE REFERENCIAS.....	82

LISTA DE GRÁFICOS

	pág.
Gráfico 1. Percepción de las principales necesidades en la política pública	73
Gráfico 2. Percepción sobre los programas desarrollados en la política pública ...	74
Gráfico 3. Percepción sobre el desempeño de las dependencias encargadas de ejecutar la política pública.....	75
Gráfico 4. Percepción sobre los factores que priman en la escogencia de los beneficios de la política pública	76
Gráfico 5. Percepción sobre la influencia de los políticos en la escogencia de los beneficios de los programas	77

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Apéndice A. Instrumento para entrevistas a personas en situación de discapacidad...85	
Apéndice B. Instrumento para entidades de carácter público y privado91	

INTRODUCCIÓN

El Estado como organización tendiente a brindar garantías en el ejercicio de derechos a la ciudadanía tiene la obligación de trazar lineamientos en los cuales enfocará su actuar con el fin de satisfacer las necesidades más sentidas de una comunidad, es por ello que debe contar con herramientas que le permitan realizar una intervención eficaz y efectiva en las realidades de todos aquellos que hacen parte de él. Dentro de estas herramientas encontramos las políticas públicas como procesos que permiten a su vez y de manera programada, tomar decisiones e implementar acciones cuyo fin es dar atención a las situaciones catalogadas como prioritarias dentro de la agenda pública.

Múltiples son los cuestionamientos que se presentan a las acciones llevadas a cabo por el Estado en virtud del cumplimiento de sus políticas y agenda pública, para atender las necesidades y problemáticas allí contempladas. Es común encontrar que las críticas se presentan desde los diferentes actores y a las distintas formas cómo se realiza la intervención, algunas tendrán verdaderamente asidero mientras que otras solo responden a inconformidades de tipo subjetivo por no responder a los intereses de quienes las formulan.

El actuar del Estado se fundamenta en la toma de decisiones que deben generar trascendencia en el campo social, decisiones que se amparan en el ejercicio de poder y que se esperan legitimen el mismo, allí se encuentra entonces algunas de las primeras circunstancias a partir de las cuales se generan las críticas ya mencionadas, en algunos casos se cuestiona la forma y los argumentos que sustentan la inclusión o no de una situación en la agenda pública como prioridad en la intervención gubernamental; de otro lado se cuestionan los mecanismos a utilizar para su atención y el papel que en ellos juegan los demás actores presentes en el territorio, no menos importante la forma cómo se establecen las relaciones entre el Estado y las comunidades, así como las propias entre los miembros de la comunidad.

Los investigadores sociales se han dedicado a estudiar los resultados obtenidos en los territorios en virtud de la ejecución de las políticas, llama la atención que a pesar de existir políticas públicas sobre los mismos asuntos y con la ejecución de acciones idénticas, los resultados son muy disímiles los unos de los otros, a pesar de estar sujetos a factores idénticos desde lo político, lo económico y lo social; se trata de explicar la disparidad de los resultados a partir de la forma como se lleva a cabo la interacción de los actores, de las reglas y usos sociales predominantes, del cómo se manifiestan y actúan los sujetos frente a un dilema determinado, pues, existe allí una serie de insumos altamente significativos como determinadores del éxito o fracaso del actuar público.

Las mencionadas formas de interrelación obedecen a parámetros previamente establecidos, ya sea de manera formal como cuando se siguen los lineamientos impuestos por una autoridad pública, tal es el caso del ordenamiento jurídico y los reglamentos internos consagrados para situaciones puntuales; o de manera informal cuando obedecen a las concepciones propias de los individuos y del núcleo social, las cuales se soportan en tradiciones, creencias y costumbres, que gozan de legitimidad y aceptación entre los sujetos.

En el caso particular y en el ejercicio de su función como ente territorial el Municipio de Rionegro mediante Acuerdo 050 de 2010, consagró la política Pública de Discapacidad, como instrumento que permita generar mejores oportunidades y brindar atención integral a esta comunidad, una política formulada desde un enfoque garantista de los derechos, en la cual se propone la apertura de escenarios en los cuales las personas puedan alcanzar condiciones para mejorar la calidad de vida y el reconocimiento como sujeto activo en la dinámica social.

Esta especial situación genera interés académico el cual se centra en poder describir y explicar los fenómenos que se presentan y que inciden de manera efectiva en la interacción social de los actores en lo relacionado con la determinación de las problemáticas sociales, en la formulación de las posibles soluciones, respecto a la presión que se pueda generar para que sea objeto de interés público, en los mecanismos consagrados para la toma de las decisiones

respectivas y en la ejecución de las acciones propuestas. “El análisis institucional de políticas públicas es una herramienta académica que con base en su aplicación rigurosa al estudio de casos particulares, se convierte también en herramienta de trabajo para los dirigentes y funcionarios responsables de tomar las decisiones colectivas orientadas al bien común”¹.

El ejercicio propuesto presentará en primer lugar un acercamiento a los fundamentos conceptuales propios de la materia, se referencian los parámetros generales consagrados en la normativa, los cuales a su vez son retomados a nivel municipal con el propósito de lograr los fines propuestos.

Un segundo propósito es describir y explicar los elementos evidenciados en las instituciones formales e informales presentes y que inciden directamente en la forma cómo se lleva a cabo el diseño e implementación de la política pública de discapacidad entre los años 2010 al 2013.

El tercer y último cometido es analizar los resultados alcanzados con la implementación de la política pública de discapacidad y presentar una serie de recomendaciones acerca de la forma cómo puede mejorarse la política pública de discapacidad para el Municipio de Rionegro.

¹ ESLAVA. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas. Medellín, 2011.

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de una política pública exige como punto de partida la aproximación y adopción de un concepto de ésta como objeto de conocimiento sobre el cual se realizarán las respectivas pesquisas, comentarios, críticas y recomendaciones.

Muchas han sido las propuestas que por años se han presentado para definir este instrumento de acción de la administración pública, la evolución de las mismas y la constante reflexión sobre aquellas que obedece a la suma importancia que se le ha venido otorgando en virtud de su incidencia en el desarrollo de los territorios y en la posibilidad de ser determinantes en la búsqueda por satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Las políticas públicas obedecen al querer y poder de los actores involucrados en ellas, a la interrelación que entre ellos se genere y de factores de diferente tipo que hacen primar unos intereses sobre otros. Se puede asumir la política pública como un espacio en el cual los intereses de todos los involucrados se ponen sobre la mesa, donde de acuerdo al contexto y al consenso que se genere sobre ellos, se toman las decisiones del caso, decisiones que deben tender a la satisfacción general de las necesidades. Es por ello que, y según el pensamiento de Subirats “hablar de políticas públicas involucra también analizar también fenómenos políticos, económicos y sociales”².

Los fenómenos políticos permiten ir a las afinidades del gobernante con la problemática a tratar o los grupos poblacionales interesados o reclamantes, que de un lado pueden merecer toda la atención de sus inquietudes o propuestas y del otro, aún sin importar lo trascendentales que sean para la comunidad, ser simplemente ignorados y aislados de cualquier proceso que tienda a buscar soluciones a sus problemas; es evidente que en muchas ocasiones los gobernantes solo favorecen a aquellos grupos que en época de elecciones acompañaron su propuesta y utilizan las políticas públicas como plataforma a

² SUBIRATS. La exclusión social: debates y concepto, 2004.

través de la cual cumplen los compromisos adquiridos en la mencionada campaña electoral.

En cuanto a los aspectos económicos, estos son de gran importancia, ya que limitan o potencian el actuar de la administración pública, en la medida en que son generosos o escasos los recursos humanos, técnicos y financieros para atender las necesidades planteadas, las acciones a implementarse exigen de partidas presupuestales en algunos casos muy amplias y en unas épocas específicas, es decir, debe existir la respectiva apropiación y disponibilidad presupuestal que permita la utilización del recurso en el momento de ser necesitado y por ende impida la generación de retrasos, de igual manera es necesario contar con el recurso humano competente para llevar a feliz término la tarea encomendada y con las herramientas tecnológicas apropiadas.

Por último y no menos importante, los fenómenos sociales, son en gran medida factores determinantes de las problemáticas existentes y de las posibles soluciones a los mismos, son elementos que inciden en los intereses de los actores y en la forma como se relacionan en el escenario propuesto de la política pública.

Es común en todas las disciplinas del quehacer científico encontrar, que a medida que las mismas evolucionan y se nutren de contenido por los aportes de quienes se dedican a estudiarlas de manera continua, se van generando posturas que de acuerdo a su tendencia y características permiten agruparlas y clasificarlas. Doctrinariamente encontramos en la literatura la consideración de dos posturas frente a la naturaleza de las políticas públicas, siendo ellas la postura descriptiva y la postura teórica.

En la noción descriptiva goza de gran protagonismo el aspecto institucional, al considerarse la política como la toma de decisiones por parte de la autoridad legítima, a partir de un proceso elaborado por ella, en el cual se eligen medios y acciones de acuerdo al ambiente en el que se desarrolla, se trata entonces de apreciar la política pública como una serie de comportamientos propositivos fruto de una interacción entre las autoridades públicas y la comunidad encaminados a

lograr los objetivos propuestos; de otro lado se encuentra la noción teórica, la cual está nutrida de diferentes posturas político lógicas y obedece principalmente a las posturas sobre poder, conflicto y consenso, allí se plantea que la construcción de las políticas públicas no es un proceso tranquilo, sino por el contrario un escenario que goza de transversalidad a partir de las estructuras de poder y las fuerzas políticas.

Con el propósito de dar cumplimiento a este primer elemento y punto de partida del trabajo investigativo, se adopta la siguiente definición de política pública: "Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por las autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encadenado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener"³.

La definición adoptada es de naturaleza descriptiva, ya que no solo se refiere a ella como la toma de una decisión por parte del ente gubernamental sino además la posibilidad de llevar a cabo las acciones que necesariamente hacen parte de la decisión, además se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su jurisdicción y conforme a procedimientos legales establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas"⁴.

Esta concepción de la Política Pública hace gala a las posturas actuales de entenderla como un ciclo dinámico a partir del cual a pesar de existir etapas, no pueden ser separadas, a tal punto que las unas no se relacionen con las otras, se concibe entonces, como un proceso integrador de las relaciones entre los

³ VELÁSQUEZ, R. Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública". Revista Universidad del Rosario, 2009.

⁴ AGUILAR, L. Estudio Introductorio. En: AGUILAR, L. F. La Hechura de las Políticas Públicas, 1991, p. 24.

individuos y las autoridades públicas, proceso que debe permanecer constante en el tiempo; relaciones que se convierten en los insumos para evaluar, ajustar y legitimar la actuación pública, en virtud del éxito o fracaso obtenido en las acciones llevadas a cabo para solucionar una problemática determinada.

Las políticas públicas tienen que ser los escenarios propicios para estudiar integralmente las problemáticas sociales a partir de sus posibles causas, y las soluciones que para atender las mismas se puedan proponer, tienen que ser los mecanismos que permitan la interacción constante de gobernantes y gobernados quienes a través del consenso pueden desprenderse un poco de sus intereses particulares y proponer en búsqueda del interés general, se trata entonces de realizar en un estado ideal de cosas, un ejercicio de construcción en el cual se busca proponer alternativas de solución a una problemática social relevante, que sea objetivamente evidenciable, donde los actores involucrados hagan a un lado las oposiciones políticas sin sentido o fundamento y se acoja con alta integridad moral en términos de asumirla con desapego a criterios burocráticos o clientelistas.

A pesar de la importancia que como instrumento de acción y como proceso integrador entre los diferentes actores del territorio se le ha reconocido a las políticas públicas, se evidencia una tendencia a la utilización indiscriminada del término para denominar cualquier plan de acción por parte de la administración pública, existe una marcada moda en cuanto a la proliferación de estas políticas como resultados de los planes de desarrollo llevados a cabo por los gobernantes de turno, resultados que no se compadecen con los propósitos de lo que verdaderamente es una política pública, pues, se busca la generación de resultados a corto plazo con indicadores que en la mayoría de los casos no responden a los objetivos y no generan estrategias que permitan garantizar la sostenibilidad en el tiempo.

1.1 EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para realizar el análisis de una política pública se debe remitir a la forma cómo ésta es concebida, para este caso concepción, la concepción de política pública se cimienta en un ciclo en el cual a pesar de existir una serie de momentos denominados y con propósitos específicos, no pueden ser objeto de observación de manera aislada.

Realizar un análisis conlleva una serie de acciones con el propósito de explicar de manera detallada por qué se dieron resultados de una u otra forma, implica observar y describir los fenómenos que aparecen alrededor de las relaciones entre los actores involucrados y que interactúan en las diferentes fases de la política pública, el cómo se responde ante las necesidades de ciertos grupos poblaciones, la influencia en las acciones y resultados de las estructuras políticas o burocráticas que mediante un ejercicio de poder busca favorecer los intereses de sus representados, en síntesis, se trata de clarificar la incidencia de los diferentes factores que interviene en el escenario de las políticas públicas en sus diferentes fases.

Al respecto el Profesor Carlos Salazar citando a Thoenig manifiesta que el análisis de una política pública es “una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de ciertos contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción”⁵.

Se indica que el análisis de las políticas públicas pretende clarificar opciones y las consecuencias de la acción gubernamental, se trata de generar información que permita nutrir de manera cíclica las diferentes etapas en las cuales podemos dividir el objeto de estudio, es decir, la información obtenida será un insumo fundamental en la redefinición del problema tratado o en la definición de uno nuevo, en la toma de decisión sobre las acciones a implementar, de los actores involucrados en la implementación y de los indicadores para realizar el seguimiento respectivo.

⁵ SALAZAR, C. Análisis de Políticas Públicas, 2011, p. 44.

1.2 ANÁLISIS VS EVALUACIÓN

Es común entre quienes buscan una aproximación a las Políticas Públicas confundir las categorías de análisis y evaluación, ambas son asumidas de manera indistinta e incluso consideradas como sinónimos por la interrelación que entre ellas se presenta; sin embargo, es importante plantear algunas diferencias que nos permiten clarificar el alcance y la importancia de estas dos condiciones.

Referirse a la categoría de evaluación supone la realización de una serie de acciones a las cuales se les hará un seguimiento a través de indicadores con los cuales debe compararse los resultados obtenidos; la evaluación permite determinar qué fue lo que sucedió con las acciones realizadas en el marco de implementación de la política pública, implica conocer los datos obtenidos con cada una de las acciones desarrolladas para buscar cumplir con los objetivos propuestos y definidos en la política, de la satisfacción de necesidades sociales que han sido consideradas de interés público por el ente gubernamental y confrontarlos cuantitativamente con la línea de base que la sustenta, es decir, con los datos inicialmente conocidos y que sirvieron para su justificación.

El análisis es una categoría que se relaciona con la evaluación en la medida que esta última le ofrece insumos que serán objeto de estudio para obtener explicaciones sobre los fenómenos causales que llevaron a la obtención de los mismos, para ofrecer algunas alternativas tendientes a mejorar la gestión y por ende a una obtención de resultados más satisfactorios, los cuales en últimas determinarán el éxito o fracaso de la política pública.

Hoy el análisis de la política pública hace referencia a la generación de información y la interpretación de la misma desde los diferentes aspectos que allí confluyen, analizar la política pública sugiere asumirla como un proceso global del cual hacen parte tres sistemas, en primer lugar, el sistema político, en el cual se profundiza en la toma de las decisiones pertinentes a la consagración de la agenda que contiene las prioridades a tratar y de las acciones a implementar para

lograr sus objetivos; en segundo lugar el sistema administrativo desde la eficiencia y eficacia en la puesta en marcha de los planes propuestos por el sistema político, y el sistema social, que obliga a reflexionar sobre las situaciones que nutren las necesidades sociales, de los escenarios y contextos en los cuales se desarrolla la interacción del Estado y los ciudadanos, los actores, el mercado, etc.

El análisis además de ser explicativo debe ser una caja de herramientas (Salazar, 2011) que permita entender aquello de que se ocupa el trabajo científico desde las esferas de lo práctico, de las labores investigativas, de la discusión de técnicos y conocedores de las situaciones y fenómenos, así como de las consejerías que de ello se genera; esa caja de herramientas debe permitir entonces a quien realiza el análisis la interpretación de los fenómenos sociales que se desarrollan a diferente escala y en la gran variedad de escenarios desde los individual, lo grupal, lo organizacional, etc.

Es indispensable interiorizar una serie de premisas para poder llegar a una explicación acertada de las razones o causas por las cuales se obtienen los resultados de una u otra forma, en primer lugar se debe apreciar a la administración pública como un actor independiente del poder político encargado de tomar las decisiones; en segundo lugar es necesario observar en conjunto los tres sistemas ya mencionados que hacen parte de la política pública —sistema político, sistema administrativo y sistema social— pues ellos nutren la realidad y condicionan la forma cómo se relacionan los actores en los diferentes escenarios y en las diferentes fases de la política pública. En tercer lugar, el analista quien está interesado en medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos, debe tener la capacidad de observar con gran amplitud y de permitirse acercarse a los valores predominantes en el contexto social y en el individuo. El analista no debe centrarse exclusivamente en la eficiencia económica, se propone adicionalmente que contemple dentro de sus categorías una visión política en la medida que estos —los políticos— sobreponen los deseos de sus representados sobre las necesidades de los mismos, a los políticos les interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a

ciertos individuos y grupos⁶. Por último el análisis de las políticas públicas debe evidenciar la legitimidad o no de la administración pública, la cual debe ser objeto de contraste con la confrontación de la legitimidad derivada del proceso electoral con aquella proveniente de los servicios prestados y de la relación entre los actores.

Una vez diferenciadas las categorías de evaluación y de análisis, es necesario indicar que el énfasis de la segunda, se da en dos campos, de un lado se hace referencia a las intenciones que generan la política pública, al problema que se define o pretender definir y a las acciones que se deciden posteriormente ejecutar con el único propósito de alcanzar los resultados propuestos, de otro lado, el análisis debe propender también por generar resultados desde el estudio de la ejecución e implementación de las acciones propuestas y fruto del primer énfasis mencionado.

En conclusión, se hace necesario concebir la política pública como una unidad para su efectivo análisis, unidad en la cual interactúan los sistemas político, administrativo y social, de igual forma, importa considerar al Estado como una organización compleja por la existencia de múltiples y variados intereses que son en últimas los insumos para explicar los fenómenos que traen como consecuencia los resultados conocidos a partir de la evaluación.

1.3 ANÁLISIS CON ENFOQUE INSTITUCIONALISTA

Existen varias modalidades sobre las cuales se puede llevar a cabo el análisis de una política pública, retomando la categoría de análisis consistente en la explicación de las razones por las cuales se obtuvo unos determinados resultados, el enfoque institucionalista se fundamenta en el estudio de las diferentes formas como se relacionan los actores en el desarrollo de las políticas; cómo factores de índole legal, política, económica y social interfieren de manera directa o indirecta

⁶ BEHN, R. El Análisis de Políticas y la Política. En: AGILAR, L. El Estudio de las Políticas Públicas, 1991.

en la forma que los individuos y las organizaciones responden ante una situación determinada y cómo ello sirve para la generación de ajustes o de redefiniciones de las situaciones problemáticas a tratar y para ello es propio el marco IAD.

El marco de IAD fue pensado para contener el conjunto más general de variables que un analista institucional puede usar para examinar una diversidad de entornos institucionales, que incluyen las interacciones humanas dentro de los mercados, firmas privadas, familias, organizaciones comunitarias, legislaturas y agencias gubernamentales. Brinda un lenguaje meta teórico que permite a los académicos discutir cualquier teoría particular o comparar teorías⁷.

El análisis institucional exige asumir una amplitud mental que permita entender qué situaciones consideradas en algunos escenarios como anómalas o inmorales, en otros escenarios pueden ser plausibles y aceptadas por los actores sin que exista manifestación alguna de inconformidad o de reproche moral, este tipo de análisis invita a apreciar de manera particular los fenómenos sociales y esos factores formal o informalmente predominantes en las comunidades que determinan realmente su forma de actuar. “Los científicos sociales también deben reconocer que las conductas individuales se ven altamente afectadas por el contexto en el que suceden las interacciones, y no son el mero resultado de diferencias individuales”⁸.

Es un enfoque de análisis que permite tener un mejor acercamiento a las realidades sociales, a la forma cómo materialmente las comunidades y los individuos luchan por el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades. “El analista institucional contempla las reglas escritas y no escritas,

⁷ OSTROM, E. Más allá de los mercados y los Estados. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, 2013, p. 16.

⁸ IBID, p. 46.

toda vez que la decisión social muchas veces tiene mayor asidero en la fuerza de las creencias y costumbres que en la fuerza de la coerción”⁹.

⁹ ESLAVA, A. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas. Medellín, 2011, p. 99.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Referirse a la construcción de las políticas públicas lleva necesariamente a hablar sobre la concepción que como objeto de conocimiento presenta la política, en apartes anteriores se ha manifestado que se acoge la posición de entender la política pública como un proceso integrador y articulador de actores y acciones, las cuales a su vez son objeto de evaluación y análisis con el propósito de obtener explicaciones sobre los fenómenos que interviene en todas su etapas y que sean un importante insumo para reformular el problema tratado o formular uno nuevo; sin embargo, a pesar de tratarse de un ciclo en constante movimiento, se hace necesario dividirlo en etapas para su respectivo análisis, sin indicar con ello que no exista interrelación entre éstas.

Al igual que cuando se hablaba de las diferentes acepciones de la política pública, respecto a las etapas en las cuales se puede dividir ésta, existen varias posiciones, algunas con una división de las etapas más amplias tal como lo manifiesta Aguilar citando a varios doctrinantes:

... Harold D. Lasswell (1971) quien habló de un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una "secuencia de siete fases" o "siete resultados" (: 27, 28): inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Sus epígonos, Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983), reelaboraron ligeramente su propuesta en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación. Mayy Wildavsky (1977), para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Hogwood y Gunn (1986) hablan de un "marco de análisis", útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tendría nueve etapas: decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir

cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política. Anderson (1984) divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación¹⁰.

Desde un enfoque secuencial se acepta la política pública como el objeto de análisis que puede dividirse en varias etapas, las cuales a su vez pueden ser estudiadas individualmente siguiendo lo expuesto por Roth¹¹, la definición del problema y la construcción de la agenda pública; en segundo lugar la formulación de soluciones para los problemas propuestos; en tercer lugar la toma de decisiones por parte de los legítimamente competentes para ello; en cuarto lugar la implementación de las acciones propuestas y por último la evaluación de los resultados alcanzados con dichas acciones realizadas durante la cuarta etapa. Las etapas ya enunciadas pueden ser reagrupadas sobre, se escribirán algunas líneas tiene que ser necesariamente la del diseño y la de implementación; trata la primera etapa de la definición de las situaciones problemáticas que harán parte de los asuntos y prioridades a los cuales encaminará su actuar la administración pública, definición que debe partir de la interrelación de los diferentes actores y de la puesta en escena de intereses y necesidades de los mismos; de otro lado, en la implementación se hace énfasis en la forma cómo se encamina la política pública, del cómo se llevan a cabo aquellas acciones que han sido definidas en la etapa

¹⁰ AGUILAR. Estudio Introdutorio, 1993.

¹¹ ROTH, A. N. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: ARRUBLA, D.; BALLESTEROS, M.; BARRERO, L.; CALDERÓN, V.; MIREYA, C.; CANO, L. & ALFRE, A. Enfoque para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 26.

inicial con el propósito de alcanzar los objetivos inicialmente trazados y que la sustentan.

2.1 EL DISEÑO

El diseño como etapa de la política pública hace referencia al punto común de partida en el ciclo ya indicado en apartes anteriores, implica necesariamente el convencimiento y posterior decisión de iniciar un proceso serio y reflexivo sobre una situación determinada, que a su vez conlleva a la formulación de un problema que debido a su trascendencia social, requiere ser contemplado como de interés general y en virtud de tal, como objeto de la agenda de gobierno, pues, será uno de los asuntos sobre los cuales se fundamentará el actuar del ente estatal y por ello ser objeto de una serie de acciones tendientes a lograr los objetivos propuestos para resolver o mitigar los efectos negativos generados.

Manifiesta Joan Subirats que a menudo se advierte sobre la falta de definición de los deseos de los que tienen capacidad de decidir¹² esta situación que se plantea, permite anticiparnos a una gran conclusión respecto a las posibles causas por las cuales fracasa una política pública, la definición de la realidad depende por lo general de la forma como es asumida por quien se encuentra definiendo, queriendo decir con ello, que existirán tantas definiciones de una situación o problema, como puntos de vista a partir de la cual se aborde su estudio.

Dentro de esta primera etapa de la política pública es indispensable abordar algunas fases relevantes, como la definición de la problemática que socialmente se considera importante atender, la relevancia pública que debe tener y la inclusión de la misma en la agenda pública, así como también la toma de decisiones sobre aquella.

¹² SUBIRATS. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, 1994, p. 48.

2.2 DEFINICIÓN Y REDEFINICIÓN DE PROBLEMAS

Pareciere redundante el hecho de seguir hablando de la política pública como un ciclo, pero es aún más importante hacer énfasis en la necesidad de realizar un análisis de aquella con el propósito de que las explicaciones a los resultados obtenidos con la implementación de las acciones propuestas, sirvan de insumos para realizar ajustes a la política pública o para la definición de un nuevo asunto a tratar por parte de la administración pública.

Dentro de este aparte es necesario antes de presentar algunas consideraciones sobre los problemas, presentar la postura que se asumirá con respecto a ellos, ya se ha manifestado que su definición obedece en gran parte a la subjetividad del analista, por ende, su clasificación, evaluación y explicación estará permeada también por sus propios elementos. Frente a la definición de cómo entender los problemas, se hace el análisis de dos las alternativas presentadas, el primero de ellos asumiendo el problema como una situación en la cual no hay correspondencia entre lo deseado y lo que realmente sucede, allí puede hacerse énfasis en estudiar las situaciones sociales pero se corre el riesgo de quedarse exclusivamente comparando el ser y el deber ser, desviándose un poco del propósito de las políticas públicas que no es otro que sobreponerse a la situación e implementar acciones tendientes a mejorarla; en segundo lugar se presenta la posibilidad de asumir los problemas como oportunidades de mejora, este enfoque permite superar en sí misma la posición de crítica frente a la situación e invita a buscar y proponer una serie de alternativas a través de las cuales se pueda fortalecer el proceso y corregir aquellos errores evidenciados a partir del análisis de los resultados, es decir, responde de manera más efectiva a los propósitos y fines propuestos.

La tarea constante de definir y redefinir los problemas para los cuales se crean las políticas públicas, justifican la necesidad de su permanente análisis, pues los fenómenos que influyen de manera directa en el contexto donde se encuentra la problemática social también están siendo afectados por otra serie de

circunstancias a diferente escala que pueden mitigar o agravar las causas, consecuencias y resultados de las acciones inicialmente contempladas. “Conviene ser consciente de que los problemas que generan la formación de políticas públicas son casi siempre interdependientes”¹³. Por ello un mismo problema puede tener causas que se relacionan en mayor o menor medida con otras problemáticas y así mismo, una posible solución para un problema puede influir positivamente en otro.

De otro lado, también es importante determinar si las acciones propuestas e implementadas corresponden y atienden de la mejor forma a las necesidades y objetivos propuestos, lo cual será observable a partir de los resultados alcanzados y en caso de no ser correspondientes las acciones con los resultados esperados, se permita reformular lo inicialmente propuesto, situación que no es la esperada toda vez que puede significar la existencia de deficiencias en su correcta definición.

Referirse a la definición de problemas sociales que serán atendidos por las políticas públicas, lleva a hablar sobre la agenda pública, sobre los asuntos que serán de atención prioritaria por parte del Estado, qué características objetivas deben tener los mismos para que sean objeto de esta distinción y qué elementos externos o subjetivos influyen en la toma de la decisión de incorporarlos o no; una vez decidido que un problema hará parte de la agenda pública, corresponde proceder a su respectiva definición, teniendo en cuenta que deben ser teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables¹⁴. Situación que es de gran complejidad pues obedece en muchos casos a la concepción o formación de quien define, y que en la mayoría de los casos, es quien a su vez decide.

¹³ SUBIRATS. Definición del problema. relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, 1994.

¹⁴ AGUILAR, Estudio Introductorio, 1993.

La última situación enunciada no es recibida con agrado por parte de los diferentes actores y beneficiarios de la política pública, ya que es la misma administración pública la encargada de definir los problemas de acuerdo a su saber y entender, a la vez es quien decide las acciones y quienes las van a realizar, no permitiendo en algunos casos la participación de la comunidad a sabiendas de que son los verdaderamente conocedores de las situaciones complejas que se hace necesario atender, pues, son quienes realmente pueden emitir un juicio sobre las situaciones vividas y las situaciones deseables para el desarrollo humano. Además, Afirma Torgenson que a la luz de la experiencia de Berger, “podemos reconocer la participación ciudadana en el proceso de investigación como una forma de participación del público en la vida política”¹⁵.

La definición de un problema o de una situación problemática no puede estar tampoco a merced de los sujetos de la comunidad, no pueden ser quienes definan la magnitud del problema, las acciones y el alcance de las mismas, una definición razonable y adecuada de estas situaciones debe ser legal y políticamente aceptable por parte de los actores allí involucrados y, fiscal y administrativamente viable para la entidad pública, la definición debe ser acorde a las posibilidades de implementación de la misma, las acciones y los resultados deben corresponder con las realidades, evitando generar falsas expectativas a los ciudadanos que terminen por deslegitimar el actuar de lo público. Así mismo, debe fundamentarse en relaciones causales entre la acción a implementar y el objetivo a alcanzar, debe existir una verdadera relación causa-efecto que permita lograr los propósitos propuestos.

La redefinición de un problema solo puede darse en la medida que se agoten las etapas de implementación y evaluación de la política pública, a las cuales, posteriormente y en conjunto deben ser sometidas al análisis respectivo, la evaluación, como confrontación de los resultados alcanzados con la línea de base

¹⁵ TORGERSON, D. Entre el Conocimiento y la Política: Tres Caras del Análisis de Políticas. En: AGUILAR, L. El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1991.

propuesta al inicio, permitirán ser el punto de partida para determinar si el plan ejecutado por la administración pública cumple o no con sus propósitos, se trata entonces de establecer si las acciones, los objetivos, los indicadores, el presupuesto asignado, entre otros, fueron los idóneos para cubrir la necesidad que se pretende satisfacer, y en caso de no serlo, proceder a realizar los ajustes que propendan por ello. La redefinición de un problema no es otra cosa que la implementación de una posible alternativa para cumplir con una oportunidad de mejora.

Redefinir un problema implica realizar ajustes de fondo, en la estructura que dio lugar a su inicial definición, a sus categorías conceptuales o relaciones causales, la redefinición involucra el modificar las causas y acciones que sirvieron de sustento al problema inicialmente planteado, existe entonces, una mutación por que mantiene la estructura fundamental del problema pero exige la adecuación de nuevas estrategias tendientes a lograr lo no alcanzado en la fase evaluada y analizada.

En caso de que la modificación sea sobre la estructura del problema ya no estaremos frente a un fenómeno de redefinición de un problema, sino frente a la formulación de uno nuevo, caso en el cual se estará avocado a proceder de igual forma que en la formulación inicial de la política pública, siempre que éste se encuentre como ya se ha expresado, en el listado de aquellos que son de interés para la administración pública.

2.3 LOS PROBLEMAS Y SU RELEVANCIA

De acuerdo al orden planteado sobre la forma de abordaje de esta etapa inicial de la política pública, y una vez hecha las precisiones sobre la formulación y definición del problema, es procedente determinar qué tanta relevancia para la administración pública tiene esa situación problemática, es importante recordar que en este proceso no basta con la consideración de quien formula y define el problema sobre la necesidad de intervención por parte del Estado y de la

consagración en su agenda, sino que además debe sortear una serie de obstáculos y de juego de intereses donde son evidentes aspectos políticos, económicos y sociales, los cuales son determinantes en la toma de decisiones de quienes están facultados para hacerlo.

Así pues, que definido el problema se hace necesario determinar si existe competencia o no por parte del Estado para intervenirlo, debe indicarse que el Estado y sus entes territoriales y representativos no poseen competencia para atender todos los campos en los cuales la comunidad solicite su intervención, su actuar es absolutamente reglado y exige la autorización para movilizarse allí a través del ordenamiento jurídico; de igual manera se debe hacer un análisis de los factores presupuestales y de recursos humanos, financieros y técnicos con los que cuenta la administración pública, pues son aspectos sin los cuales no puede llevarse a cabo la posterior implementación de las acciones tendientes a solucionar el problema, debe existir complementariedad entre los diferentes recursos mencionados, pues, no basta con la existencia de unos para suplir los otros, ya que la idoneidad es factor fundamental para el eficiente accionar; no menos importante es la presión que se pueda generar desde los grupos de interés, organizaciones de base, asociaciones de ciudadanos en situaciones especiales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación entre otros, para lograr ser escuchados por los gobernantes y de hacer visible las situaciones problemáticas en las que se encuentran muchas personas, dicha presión puede tener mucho eco ya que debe tenerse en cuenta que son los políticos los encargados de tomar las decisiones y por lo tanto evitarán al máximo defraudar a un posible potencial electoral.

A los tres aspectos anteriormente mencionados, debe sumarse, quizás el más importante y que corresponde exclusivamente al fuero interno de quienes toman las decisiones, se trata de la voluntad política, elemento fundamental toda vez que siendo consecuentes con lo ya mencionado en apartes anteriores, la determinación de qué es relevante, importante y prioritario obedece al convencimiento y los intereses de aquél encargado de tomar la decisión final, de

nada servirá tener un problema bien definido, con causas y consecuencias soportadas en estudios del más alto nivel, con la participación de todas las fuerzas vivas del territorio, con recursos de cofinanciación por organizaciones de diversa índole, si no se cuenta con el respaldo y la voluntad del mandatario; nuestro sistema político así como del ejercicio del poder y las relaciones que de él se desprenden concentran gran parte de la capacidad decisoria en la rama ejecutiva del poder público, convirtiéndose así en la determinante de las políticas a ejecutar, situación que pone en desventaja a aquellas posiciones y situaciones problemáticas que por diferentes circunstancias no sean del afecto del mandatario de turno.

No obstante lo indicado, existe un gran número de factores que a criterio de los autores deben ser observados para la determinación de la relevancia pública de un problema, para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental¹⁶. Así mismo, podría afirmarse que un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en “problema público” y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación:

- a. Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado.
- b. Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general.
- c. Cuando la cuestión provoca una situación emotiva que atrae los medios de comunicación.

¹⁶ AGUILAR. Estudio introductorio, 1993.

- d. Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados.
- e. Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con la “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica.
- f. Temas que alcanzan gran notoriedad pública por concretar conectar con tendencias o valores más de moda¹⁷.

Todos los factores mencionados, serán sin duda elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de estructurar las agendas públicas por parte de los gobiernos, es innegable allí la presencia de aspectos comunes y que se interrelacionan unos con otros, razón por la cual no son excluyentes y por el contrario son plenamente válidos para lograr la valoración propuesta; sin embargo, no se puede dejar de lado la óptica con las cuales puede ser analizado igualmente este aparte y que sirven además de fundamento a quien toma la decisión, no es lo mismo analizar las variables y factores mencionados desde la esquina del analista que desde la posición del político; las diferencias entre el analista y el político pueden originarse en la indiferencia del analista a las comunidades electorales organizadas y a la devoción del político hacia ellas. “El político busca satisfacer los ‘deseos’ explícitamente expresados de la gente; el analista se ocupa de lo que la gente ‘necesita’”¹⁸.

2.4 LA AGENDA PÚBLICA Y LA TOMA DE DECISIONES

¹⁷ SUBIRATS. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, 1994.

¹⁸ BEHN, R. El Análisis de Políticas y la Política. En: AGILAR, L. El Estudio de las Políticas Públicas, 1991.

“Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado como objetivos de su acción y, más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”¹⁹.

La agenda, es asumida por algunos como un listado de asuntos a tratar, pareciese a simple vista un elemento de poca relevancia pues, alguien podría pensar que simplemente es el espacio al cual se llevan un sinnúmero de problemas los cuales andan en búsqueda de solución. Lo cierto es que este espacio, es un factor determinante en la aceptación o no del ejercicio del poder por parte del gobierno frente a los gobernados; la consolidación de una agenda fruto de concertación entre los diferentes actores sociales permitirá legitimar cada vez más el actuar de la administración, así mismo, transmitirá a los ciudadanos la seguridad de que han sido escuchados y que sus necesidades y problemáticas los son en igual forma para su gobernante. La agenda muestra cual es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre “lo que se debe resolver”²⁰.

Múltiples son las problemáticas que afectan de manera permanente en términos generales a los individuos o a un grupo específico de ellos, muy seguramente si el Estado preguntase a los ciudadanos que debe ser contemplado como prioridad, existirán tantas respuestas como personas preguntadas, se encontrarán algunas solicitudes que muy seguramente presentarán una gran cantidad de argumentos a su favor y que le permitirán sustentar muy seguramente y con mayor fluidez la necesidad de que éstas sean incorporadas en las agendas estatales.

Éste es un asunto relevante en la etapa del diseño de la Política Pública ¿cómo lograr que una situación problemática, con relevancia pública llame la atención del Estado de tal manera que sea incorporada en la agenda gubernamental? Éste

¹⁹ AGUILAR, L. Estudio Introductorio, 1993. En: AGUILAR, L. La Implementación de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, p. 29.

²⁰ SUBIRATS. Definición del problema. relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, 1994, p. 55.

sería el primer gran logro por parte de la comunidad interesada en su solución, este hecho que parece tan simple, está cargado de una serie de situaciones de diferente tipo que cada vez hacen más difícil el ingreso a la agenda, involucra la lucha hombro a hombro con un buen número de actores en un escenario de interacción donde confluyen aspectos sociales, económicos, administrativos que permean los intereses de todos aquellos actores y que buscan a toda costa prevalecer sobre los demás, se trata entonces, de dar prioridad de una serie de problemas del hombre en sociedad.

No basta entonces con el hecho de que la problemática social definida presente algunas de las características mencionadas y que presente algunos de los elementos determinantes para alcanzar esa relevancia pública que la haga merecedora de ser contemplada en la agenda gubernamental, es necesario además de ello, la intervención de aquellos que de alguna manera pueden generar presión en quien toma las decisiones, se requiere por lo tanto del compromiso de los partidos políticos como avaladores de los gobernantes, de las organizaciones civiles en calidad de actores, colaboradores o beneficiarios de las posibles soluciones que en torno al problema se pudieren generar, de los ciudadanos encargados de generar movilización y opinión en sus territorios; se exige por lo tanto de la movilización ciudadana a través de sus diferentes formas, para hacer saber a los políticos que la ciudadanía desea que ese problema sea objeto de atención.

Una vez determinada la relevancia del asunto y contar con el apoyo de los diferentes sectores y actores del territorio, procederá el Estado a determinar cuáles asuntos serán objeto de su intervención, para ello se espera que el fundamento de la toma de la decisión sea la valoración del apoyo que puede recibir la iniciativa, que tanto impacto puede generar en la comunidad; adicionalmente debe tenerse en cuenta el nivel de impacto que puede generar en las realidades sociales, la transformación de situaciones que generan incomodidades o necesidades y que limitan el ejercicio adecuado de derechos en el acontecer diario; sin embargo, las dos condiciones mencionadas deben

responder a las posibilidades reales de ejecución de acciones, se trata de determinar si la solución que se plantea para el problema en cuestión es viable, pues de no serlo, no será incluida en la respectiva agenda.

La viabilidad o no de la solución involucra a la vez la discusión sobre los hechos que la sustentan y los que se realizarían con motivo de ella, implica determinar si existe conciencia sobre los objetivos propuestos, los resultados esperados, la intensidad de las acciones y la estabilidad o no de los fenómenos sociales y los contextos en el cual se pretende desarrollar, el grado de representación de los grupos interesados en las instancias decisorias y la estructura de dicha instancia, el liderazgo que pueda ejercer ese o esos representantes para convencer si se tratará de un cuerpo colegiado encargado de tomar la decisión, en síntesis, no se trata de un asunto objetivo, en cada caso dependerá de la movilización, de la organización de los sectores implicados, de su fuerza y representatividad y no tanto de una consideración objetiva y racional sobre su existencia²¹.

Pareciere una situación increíble el hecho de concluir que las políticas públicas y las acciones sociales que implementa el Estado obedecen en muchos casos a la simple voluntad y amaño del gobernante que para la época ostente el poder, es una situación que puede generar resistencia y angustia desde el punto de vista académico toda vez que se esperarí una toma de decisiones con fundamento en elementos objetivos claramente estudiados por expertos con fundamento en la realidades particulares de los afectados, ya que está en juego una serie de intereses y necesidades que impiden la posibilidad de tener una mejor calidad de vida. Mientras la toma de las decisiones sean preponderantemente fundamentadas en los elementos subjetivos estaremos sujetos de forma aleatoria a la toma de buenas y malas decisiones, incluso, a la posibilidad de dejar por fuera

²¹ SUBIRATS. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, 1994.

del actuar público asuntos que verdaderamente son de alta relevancia social, las decisiones solo se toman con fundamento en el poder que como electores otorgamos a nuestros representantes, por ello importante realizar un ejercicio electoral consciente, ya lo dice el profesor Aguilar:

La formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones²².

La toma de la decisión sobre qué hace parte y qué no de la agenda pública, es la más importante de las decisiones de un gobierno, pues se trata de hacer explícito que asuntos y prioridades serán atendidas a través de la acción del Estado, siendo esta última —la acción— la materialización del éxito o fracaso de la administración pública. La agenda pública permitirá dar a conocer al mundo la capacidad de atención que tiene la administración pública respecto a las necesidades y deseos de los gobernados, es el instrumento que permite determinar el conjunto de asuntos especiales explícitamente adoptados como prioridades por la entidad estatal, de una serie de situaciones más genéricas presentadas por la comunidad, por esto es importante que exista la movilización ciudadana en torno a una problemática específica, pues, mientras mayor sea el número de ciudadanos que la reclaman, mayor será la presión que se ejercerá para su inclusión en la agenda.

²² AGUILAR. Estudio Introductorio, 1993.

2.5 LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez adoptada por parte de la administración pública la agenda, la definición de los problemas a tratar y las acciones que se proponen realizar, se procede a una segunda fase del ciclo denominada la implementación, un proceso de naturaleza compleja y conflictiva toda vez que allí se empieza a materializar la puesta en marcha del resultado obtenido en la etapa de diseño y además se hacen más evidentes las luchas por hacer prevalecer los intereses de los actores que allí participan.

Se trata entonces de una etapa de ejecución de las acciones contempladas por decisión política para la atención al problema desde sus diferentes componentes, para la transformación de intenciones en resultados, para cumplir las metas inicialmente propuestas, se hace referencia a la capacidad de articular el actuar hacia un mismo fin donde las acciones se complementan unas a otras y sirven de insumo para la siguiente; es la etapa de la política pública que permite experimentar la causalidad entre la actividad y el objetivo. “Lo que se implementa en sentido amplio es la hipótesis causal que constituye la política”²³.

En la implementación de la política pública se ponen a prueba ciertos desafíos que debieron que ser analizados en la etapa del diseño, de un lado el determinar ¿qué se va a hacer? responsabilidad que asumen los políticos, toda vez que son ellos los encargados de tomar las decisiones; y por otro, el ¿cómo se va a hacer? Situación que se encuentra en cabeza del funcionario público encargado de materializar lo plasmado en el documento creado por los políticos, de articular los actores contemplados en el plan para la ejecución de las acciones, de ordenar el gasto, distribuir los recursos de manera eficiente y asumir las responsabilidades y cargas de trabajo respectivas.

El inicio de esta etapa genera en la comunidad beneficiaría una serie de expectativas en torno a la oportunidad que tendrán de satisfacer sus necesidades, a la inmediatez del accionar, a la posibilidad de hacer parte del grupo de trabajo

²³ AGUILAR. Estudio Introductorio, 1993

que realizará algunas de las actividades, entre otras, pues, son ellos directamente quienes más conocen las realidades de su entorno, son quienes tienen que convivir de frente al problema y a diario sortear los retos que este les genera, ahí lo importante es de que la comunidad pueda participar y acompañar el ciclo de la política pública dejando de lado la posición tradicional de que es exclusivamente el Estado el encargado de ello.

La política pública al ser un instrumento del proceso integrador de las relaciones Estado-Sociedad debe cumplir con lo propuesto por el gobierno y con lo prometido a la ciudadanía, por ello no le es permitido fracasar por un defecto en el diseño, o un error en la implementación. En cuanto a los defectos de diseño podemos indicar que los mismos se dan a partir de la toma de decisiones erróneas desde lo teórico o lo técnico, desde la existencia de ambigüedades e inconsistencias en sus causas y propósitos, así como en la falta de integridad moral de los políticos; en la implementación, el error se presenta cuando a pesar de seguir lo establecido en los planes, la política se desvía, se atrasa o detiene por el actuar de los actores, pues, puede ser que se consagren múltiples participantes que no obstante apostarle a la consecución de un resultado común, sus perspectivas para lograrlo sean muy diferentes, o sus intereses no estén en alcanzar la meta sino en simplemente hacer parte de la implementación, también puede darse por incompetencia de los funcionarios, por falta de recursos o por la influencia de ciertas prácticas sociales que impiden el desarrollo ideal de las acciones. “Los fracasos (absolutos o relativos) de las políticas se fueron apilando tristemente y arrojaron evidencia que muchos de ellos se debían a los errores de las grandes decisiones más que a los comportamientos de los operadores”²⁴.

A partir de lo anterior asume mayor fuerza la importancia de la teoría causal que sirvió de sustento para tomar las decisiones de consagrar unas acciones y no otras para tender al objetivo propuesto, indicando que no se puede a través de la ejecución de acciones solucionar las falencias que se generaron desde el diseño, es decir, de la correcta elaboración del diseño dependerá en gran parte el éxito de

²⁴ AGUILAR. Estudio Introductorio, 1993.

la política pública, siempre que las acciones sean ejecutadas en los términos establecidos allí.

La teoría causal es el mayor foco de fracaso de las políticas públicas ya que puede darse que, a pesar de existir una ejecución acorde a lo consagrado en el diseño, no se logra generar ningún impacto positivo como tampoco algún aporte a la solución del problema, y esto obedece a que las acciones ejecutadas no siempre están hechas para lograr los objetivos propuestos, o puede darse también, que al momento de formularse la acción, el interés no sea la búsqueda por solucionar el problema, sino, atender intereses particulares de diferente índole, situación que impedirá muy seguramente el éxito de la política propuesta. Pero los intereses particulares no aparecen exclusivamente en la toma de las decisiones por parte de los políticos, ya se ha indicado que hoy los particulares y las organizaciones son igualmente actores y participes en estos procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, encontramos, que la política pública se convierte en el escenario donde se presenta concurrencia de sujetos, todos ellos buscando garantizar y defender sus intereses, que de manera directa o indirecta pueden chocar con los intereses de otros actores, generando una situación conflictiva que terminará por afectarla de manera sensible.

Los intereses de los actores deben ser valorados en todo momento por la administración pública, de esta manera se podrá tener un escenario más claro y permitirá estar preparados para ciertas eventualidades con el fin de evitar deficiencias en el diseño o errores en la implementación, pues, de no ser así se estaría muy posiblemente frente a un fracaso de la política pública, generando al momento de realizar el análisis de la misma insumos para redefinir el problema tratado o haciéndose necesaria la definición de uno nuevo y por ende, la generación de un plan para éste.

La fase de la implementación es caracterizada principalmente por ser la etapa de acción, donde los actores interactúan con el propósito de alcanzar las metas esperadas, pero ello no implica que no sea objeto de análisis, por el contrario, es necesaria la continua observación de los fenómenos de diferente índole que

inciden de maneras diversas en las acciones ejecutadas, por ello tanto el analista como los sujetos no pueden perder de vista factores de contexto histórico, ideológico, político y legal, pues es muy posible que los ajustes que sean necesario realizar obedezcan al desconocimiento o consagración deficiente o limitada de estos factores en la etapa de diseño.

3. EL INSTITUCIONALISMO

Para acercarse a un objeto de estudio o para llevar a cabo una investigación, es necesario contar con una referencia teórica y conceptual con la cual se va a abordar la cuestión, se trata de definir el enfoque para seleccionar, organizar y analizar las variables existentes con el fin de evidenciar ciertas circunstancias e influencias presentes en los fenómenos sociales.

“Dentro de los diferentes enfoques que pueden ser utilizados para el estudio de las políticas públicas, encontramos el Institucionalismo, el cual, tiene la intención de representar un enfoque distintivo del estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos, sin embargo, frecuentemente es más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que no es que sobre lo que es”²⁵. Sin embargo y a pesar de la dificultad manifestada por los autores referenciados en cuanto a definir con exactitud dicho enfoque, el profesor Adolfo Eslava sostiene que “la metodología del viejo Institucionalismo está orientada por la observación inteligente que intenta descubrir y comprender en términos concretos el mundo político que lo rodea”²⁶, diferenciándolo de la observación conductista, que se basa exclusivamente en “características socio-psicológicas; y de la elección racional basada en el cálculo de beneficios personales, toda vez que las instituciones se conciben como variable dependiente de fenómenos políticos, económicos y sociales, y también como variable independiente que condiciona tales fenómenos”²⁷.

Existen dentro del enfoque institucionalista tres grandes vertientes cada una de ellas con sustanciales diferencias en cuanto a la forma de asumir el objeto y las variables a contemplar en el abordaje del conocimiento.

²⁵ POWELL, W. & DIMAGGIO, P. Introducción. Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33.

²⁶ ESLAVA. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas, 2011, p. 100.

²⁷ IBID, p. 100.

3.1 EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Los investigadores que trabajan con este enfoque buscan conceptualizar acerca de la forma cómo interrelacionan las instituciones y el comportamiento de los individuos, en las diferentes formas como surge el poder a partir de las acciones y de las instituciones, se tiende a percibir el desarrollo institucional como el resultado de una “dependencia del sendero” (path dependence) y de consecuencias imprevistas²⁸, es decir, en palabras del mismo autor, “la herencia institucional y política pesa sobre la selección de la acción pública: no hay tabula rasa”. El Estado se convierte en el centro de análisis desde una perspectiva a largo plazo y de manera comparativa.

3.2 EL INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

Esta corriente económica fundamenta el institucionalismo en la pretensión de construir una teoría general de la interacción entre los intereses y las instituciones válida para el sector público²⁹, consideran la transacción como la unidad más importante y sobre la cual debe fundamentarse el análisis, y los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen, argumentan los economistas institucionales, en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Las instituciones surgen y persisten cuando confían en beneficios mayores que los costos de transacción³⁰.

²⁸ ROTH, A. N. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: ARRUBLA, D.; BALLESTEROS, M.; BARRERO, L.; CALDERÓN, V.; MIREYA, C.; CANO, L. & ALFRE, A. Enfoque para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 35.

²⁹ IBID, p. 35-36.

³⁰ POWELL, W. & DIMAGGIO, P. Introducción. Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 36.

“Así mismo estos autores indican, citando a (Nort, 1988) que las instituciones reducen la incertidumbre al proporcionar estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico”³¹.

En conclusión y siguiendo al profesor André-Noël Roth, “podría sostenerse que el centro de esta corriente de pensamiento que es el rol de las instituciones como reductoras de la incertidumbre y como factor determinante para la producción y expresión de las preferencias de los actores sociales”³².

3.3 EL INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Esta tercera corriente institucionalista surge en contraposición a aquellas teorías o modelos que contemplan las instituciones como variables dependientes y que no reconocen en ellas autonomía e independencia de tal modo que permitan explicar ciertos fenómenos sociales, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural, parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades³³. La organización se estudia desde las variables culturales en la aprehensión y funcionamiento de las mismas organizaciones, al respecto el autor cita a Olson señalando que: “Las instituciones disponen de autoridad poder, pero también de sabiduría y ética colectivas. Proporcionan el contexto físico, cognitivo y moral para la acción conjunta, la capacidad de intervención, los lentes conceptuales para la observación, la agenda, la memoria, los derechos y

³¹ IBID, p. 37.

³² ROTH, A. N. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: ARRUBLA, D.; BALLESTEROS, M.; BARRERO, L.; CALDERÓN, V.; MIREYA, C.; CANO, L. & ALFRE, A. Enfoque para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 36.

³³ IBID, p. 36.

obligaciones, así como el concepto de justicia y los símbolos con los cuales puede identificarse”³⁴.

“El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional toma como punto de partida la sorprendente homogeneidad de prácticas y acuerdos que se encuentran en el mercado de trabajo, escuelas, Estados y corporaciones”³⁵. Se trata entonces, de destacar la forma cómo los sujetos interactúan con fundamento en una serie de reglas establecidas que limitan o autorizan de una u otra forma su actuar.

Un ejemplo muy dicente referenciado por los profesores Roth Deubel y Eslava Gómez en sus diferentes trabajos, tiene que ver con el planteamiento que hace Elinor Ostrom, quien busca entender cómo las instituciones afectan los comportamientos de los individuos y de la colectividad en lo que ella denomina “arena de acción” con base en el enfoque analítico *Institutional Analysis and Development* – IAD) allí se observa la interrelación de los actores tanto a título individual como colectivo en una situación concreta a partir de las instituciones, entendiendo por éstas, las reglas, normas y estrategias usadas en situaciones repetitivas.

“A modo de una breve síntesis de estas tres posturas, puede sostenerse que los elementos comunes de los institucionalismos tienen que ver con asumir la institución como rasgo estructural de la sociedad, o forma de gobierno que trasciende al individuo e implica interacción predecible según las relaciones específicas que existen entre los actores: estable en el tiempo, influyente en el comportamiento individual y garante de valores compartidos”³⁶.

³⁴ OLSEN EN LANE, 1993.

³⁵ POWELL, W. & DIMAGGIO, P. Introducción. Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 43.

³⁶ ESLAVA. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas, 2011, p. 101.

4. LAS INSTITUCIONES

4.1 LAS INSTITUCIONES COMO CONTEXTO

El desarrollo de las políticas públicas presenta como escenario natural las relaciones entre los diferentes actores en el marco de una serie de situaciones particulares que presentan algunos aspectos en común, a los cuales trata de dar respuesta las múltiples acciones propuestas por parte del Estado, sin embargo, dicho escenario debe estar dispuesto de manera adecuada para el efectivo cumplimiento de lo allí consagrado, es por ello que es indispensable la existencia de una serie de parámetros a los cuales obedezcan los actores y bajo los cuales se pretenda de desenvuelvan las relaciones sociales.

Las instituciones suelen entenderse en términos generales como esos parámetros, como ese conjunto de reglas o condicionamientos que rigen de manera efectiva la interrelación de los actores, reglas que se nutren de elementos propios de las sociedades y sus culturas, reglas que pueden ser producto de procesos realizados por autoridades públicas quienes a través de un procedimiento claramente establecido determinan la forma cómo debe ser abordada una situación específica, sin embargo, en algunos casos encontramos la existencia de otro tipo de reglas, las cuales no se encuentran estipuladas de manera objetiva por ninguna autoridad pública, pero son producto de las conductas que reiteradamente se han venido desarrollando por años y las cuales gozan de completa legitimidad y aceptación por parte de la comunidad, colocándolas en muchos casos por encima de las reglas estipuladas por el Estado con el fin de alcanzar el propósito por ellos anhelados.

Al analizar las fuentes a partir de las cuales surgen las instituciones encontramos que de un lado se hace presente el deseo y la concepción de la administración pública, al establecer normativas de diferente tipo y jerarquía, tendientes a dirigir el comportamiento de los individuos a partir de un ejercicio ex-ante que se realiza con fundamento en las circunstancias por ella consideradas como de suma

relevancia y sobre las cuales debe intervenir; de otro lado, encontramos la existencia de manera paralela a las reglas del Estado, de unas reglas que podríamos considerar informales, fruto de las creencias y las costumbres de los ciudadanos sobre la forma cómo se deben comportan frente a una situación específica, estas reglas informales obedecen a la dinámica propia del diario interrelacionamiento de los individuos y que muchas veces es ignorado por el Estado en la estructuración de las reglas formales, situación que conlleva a una dicotomía a la hora de presentarse una situación para el individuo sobre el que tendrá que tomar una decisión en cuanto o cuál de las dos reglas asumir, al respecto manifiesta Ostrom:

No se trata solo de que los individuos adopten normas, sino que la estructura de la situación genera suficiente información acerca de la conducta probable de los demás como beneficiarios confiables que retribuirán el beneficio y cargarán con una parte del costo para superar el dilema. Por lo tanto, en algunos contextos, es posible ir más allá de la hipótesis de que los individuos racionales se encuentran indefensos en la superación de situaciones de dilemas sociales³⁷.

“Las instituciones proporcionan información e incentivos que moldean el comportamiento que lleva a mejorar o empeorar las condiciones”³⁸. Son insumos supremamente importantes para el análisis continuo de las políticas públicas y de la eficiencia y eficacia de las reglas establecidas por el Estado, son el fiel reflejo del pensamiento y el actuar de los actores, por eso desde el análisis institucional vale la pena citar lo expuesto por el profesor eslava:

³⁷ OSTROM, E. Más allá de los mercados y los Estados. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, 2013.

³⁸ OSTROM, E. Las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería. Revista de Economía Institucional, 2009.

Es posible asegurar que los elementos comunes a los institucionalismos tienen que ver con asumir la institución como rasgo estructural de la sociedad, o forma de gobierno que trasciende al individuo e implica interacción predecible según las relaciones específicas que existen entre los actores: estable en el tiempo, influyente en el comportamiento individual y garante de valores compartidos”³⁹.

Es evidente, que el desarrollo de una política pública, así como su éxito y fracaso, obedece en gran medida a la forma cómo las instituciones se hagan presentes en ella y en el propósito o no de alcanzar con éstas las metas y objetivos propuestos. Realizar un análisis institucional implica acercarse a ciertos elementos de la realidad que bajo otros enfoques serían difíciles de entender, exige al analista ir más allá de la simple observación de fenómenos relacionados con las acciones, los responsables, los recursos y puntos objetivamente consagrados como posibles variables en las políticas públicas, esto le permitirá interiorizar una lección básica de los analistas en profundidad del registro de las investigaciones, es que ningún conjunto único de reglas es igualmente efectivo para administrar los recursos comunes⁴⁰.

Es claro entonces la relación irrestricta que existe entre las instituciones y las políticas públicas, se trata de dos elementos que se complementan y que terminan por volverse interdependientes el uno del otro, de un lado las políticas públicas dependen de las instituciones para su correcto diseño e implementación y del otro éstas a su vez son producto de las políticas pública, “ya que un objetivo central de

³⁹ ESLAVA, A. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas. Medellín, 2011.

⁴⁰ OSTROM, E. Las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería. Revista de Economía Institucional, 2009.

las políticas públicas debería ser el de facilitar el desarrollo de instituciones que saquen a relucir lo mejor de las personas. Debe preguntarse de qué forma⁴¹.

4.2 EL MARCO IAD (INSTITUTIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT)

El enfoque analítico conocido como Institutional Analysis and Development — IAD—, propuesto por Elinor Ostrom, se enmarca dentro de la corriente institucional de corte sociológico, pues busca explicar los fenómenos sociales a partir de los contextos y variables culturales, costumbres y normas sociales evidenciables en las prácticas cotidianas de los actores en sus diferentes situaciones.

Este marco se fundamenta en la determinación objetiva y clara de un escenario denominado “arena de acción” en el cual los diferentes sujetos o actores independiente de su naturaleza y comportamiento individual o colectivo, se interrelacionan en una situación determinada fruto de las políticas públicas; es necesario determinar objetivamente a aquellos elementos, programas, decisiones y acciones en los cuales la política pública exige la intervención de ejecutores y beneficiarios. Una vez determinado lo anterior, se exige al analista que tratar de entender y definir los factores determinantes de este escenario, es decir todos aquellos elementos relacionados con el contexto, el rol que han de desempeñar cada uno de los sujetos y las reglas en las cuales se fundamentará la interrelación de los actores.

⁴¹ OSTROM, E. Más allá de los mercados y los Estados. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, 2013.

4.2.1 La arena de acción. Siguiendo a Elinor Ostrom citada por el Profesor Eslava y refiriéndose a la arena de acción como “espacio social en donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros, sienten culpa o luchan, entre muchas otras cosas”⁴². Podemos sostener entonces que se trata de aquel escenario donde confluyen los diferentes sujetos involucrados en la política pública, cada uno de ellos con un propósito o una finalidad, y donde de manera transversal intervienen otros factores que influyen en algunos casos de manera directa y en otros no, sobre la forma cómo los sujetos se comportan y los resultados alcanzados con su comportamiento. Es importante a la hora de observar una investigación dentro del marco IAD determinar claramente cuáles son esos factores presentes en la “arena de acción” en este sentido se contempla el contexto desde lo económico, lo social y lo político; las calidades de cada uno de los sujetos que van a hacer parte en las diversas situaciones objeto de análisis, su rol, su interés y su capacidad para determinar o a hacer inclinar y su favor la balanza en lo relativo a la toma de decisiones; y no menos importante el escenario político, ya que es conocido que puede existir diversidad de propuestas, intenciones y de actores de acuerdo a la proximidad o no de la época electoral.

⁴² ESLAVA. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas, 2011, p. 108.

4.2.2 Los actores. También denominados los jugadores, estos son aquellos sujetos que tendrán que enfrentarse a diversas situaciones producto de las políticas públicas, son las personas naturales o jurídicas que intervienen título individual o colectivo con el fin de lograr el mejor desempeño posible en cuanto a la búsqueda por satisfacer su interés, se trata de “individuos con alguna identidad común encaminados hacia ciertos objetivos”⁴³.

Los actores pueden estar claramente determinados en los textos en los cuales se consagra la política pública, donde se les puede asignar un papel más activo o pasivo en la forma como se materializan los objetivos propuestos, pero en el fondo su protagonismo dependerá de las diferentes relaciones de poder presentes en el contexto, sin embargo, no es absolutamente necesario que estos sujetos sean expresamente identificados, pues, la misma dinámica del contexto social puede permitir la aparición de nuevos sujetos con la posibilidad de influir de diferente manera en la dinámica de las relaciones que allí se presenten.

4.2.3 Las reglas. Puede entenderse por reglas, los diferentes preceptos residentes en el escenario de lo social, de lo económico y lo político, que son atendidos por los diferentes sujetos para enfrentarse a las diferentes situaciones de la vida cotidiana con el propósito de satisfacer su interés, son entonces, aquellos lineamientos que por parte de los individuos son objeto de aceptación y práctica, independientemente su origen, es decir, sin importar si son emanadas de la autoridad competente para ello, u obedece al querer de los actores principales en las diferentes relaciones de poder, o simplemente costumbres y prácticas culturales.

Es común encontrar que tratándose de la evaluación de las políticas públicas realizada por políticos y por técnicos, se aborda la situación desde una mera confrontación de indicadores, limitando el éxito y fracaso de la misma al cumplimiento de simples referentes numéricos que en muchos casos no se

⁴³ NORTH, D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 15.

compadecen con la realidad y mucho menos, son el elemento idóneo sobre el cual se fundamentan las conclusiones, toda vez, que no se permite analizar lo sucedido en el desarrollo de las diferentes etapas de la política pública, la forma cómo fueron resueltas las diferencias existentes entre los actores, la influencia de variables de diferente tipo que inciden en los resultados alcanzados, etc.

Las reglas que se analizan en el marco IAD son totalmente determinantes a la hora de hacer una evaluación de la política pública, pueden convertirse en un elemento explicativo del por qué los propósitos y objetivos enunciados al momento en la creación de la política pública, no se materializan en las decisiones y acciones llevadas a cabo durante el desarrollo de la misma.

4.3 EL MARCO IAD PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO

Desarrollar una investigación bajo el marco IAD exige determinar claramente terreno en el cual se va desarrollar la misma, implica conocer y contemplar de la manera más precisa posible los elementos objetivos y subjetivos que pueden influir de una manera o de otra que los resultados obtenidos, es necesario además, realizar una inmersión concienzuda en el contexto de manera que permita evidenciar ciertos elementos que no pueden ser vistos por aquel que es extraño a ésta “arena de acción” así, siguiendo a Elster: “simplemente puedo decir que una buena ciencia social respeta los hechos, la lógica y el sentido común”⁴⁴.

⁴⁴ ELSTER, J. Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. Revista argentina de Teoría Jurídica, 2013, p. 17.

4.3.1 El terreno. El escenario en el cual se presentan las diferentes relaciones entre los sujetos involucrados en las etapas de diseño e implementación de la política pública de discapacidad, está compuesto por los diferentes programas que buscan desarrollar dicha política; las mesas de concertación en la cual participan los diferentes actores con el propósito de presentar recomendaciones, objeciones, reclamaciones en cuanto a las decisiones tomadas y acciones realizadas por aquéllas dependencias públicas o privadas; el sistema o modelo de definición de requisitos habilitantes por parte de los postulados para ser beneficiarios de las diferentes programas; las discusiones para la definición de los presupuestos anuales para cada uno de los programas; la forma en que los actores pueden de maneras diversas a los programas previamente establecidos en los documentos institucionales, generar acciones tendientes a lograr de otras maneras, los propósitos de la política pública de discapacidad.

Siguiendo con lo anterior, se hace referencia explícitamente a la forma como son consagrados los requisitos para que una persona en situación de discapacidad pueda ser beneficiaria de los programas de subsidio monetario; de atención en salud en casa para aquellas personas con altas limitaciones en su movilidad, que le impidan desplazarse a la entidad prestadora de este servicio; también a la determinación del porcentaje en la evaluación de la respectiva discapacidad; en el puntaje asignado por el ente territorial de acuerdo al sistema de clasificación establecido por el Gobierno Nacional SISBEN; la determinación del presupuesto anual por parte del Concejo Municipal; la creación e incorporación de nuevos programas a la política pública de discapacidad; la posibilidad de asumir por parte de los actores colectivos privados la ejecución de acciones y suministro de insumos como elementos adicionales y complementarios para lograr competitividad, auto sostenibilidad , inclusión social y laboral de las mismas.

4.3.2 Los actores. Como se ha mencionado en varias ocasiones, son diversos los sujetos, así como sus características e intereses, algunos acuden al escenario propuesto con el fin de cumplir una función establecida dentro de un marco normativo, indicando que dicha función debe estar motivada por el obrar en búsqueda del bienestar colectivo que en este caso particular, el de las personas en situación de discapacidad del municipio de Rionegro, se trata en este caso de las dependencias representativas del Estado, como son las secretarías de despacho de la Alcaldía Municipal, las Subsecretarías, la Unidad de Atención Integral a las personas en situación de discapacidad (UAI), los órganos de control político y de control administrativo y disciplinario tales como el Concejo y la Personería municipales.

Existen también personas jurídicas cuyo objeto social está relacionado la atención, la promoción de inclusión de las personas en situación de discapacidad, instituciones de carácter privado que se destacan por el constante acompañamiento a estos programas sociales, encontramos en ellos acciones privadas y otras fruto de alianzas público privadas, que les otorgan el reconocimiento y la legitimidad para participar en la política pública discapacidad, se trata de asociaciones, fundaciones, corporaciones y congregaciones religiosas con domicilio en esta municipalidad.

No menos importante son los actores individuales, aquellas personas naturales que se encuentran en situación de discapacidad, los cuales en algunas ocasiones se hacen presente de manera directa y en otras a través de sus respectivos representantes, se trata verdaderamente de aquellos sujetos que conviven día a día con una limitación de carácter físico o mental que les impide llevar a cabo sus actividades de la forma que tradicionalmente las realiza la mayoría del conglomerado social, personas que sufren la exclusión social por la falta de oportunidades educativas, laborales, de ambientes con accesos adecuados a sus limitaciones y que aún hoy a pesar de la consagración legal de derechos, estos son objeto constante de vulneración por el Estado y la sociedad.

4.3.3 Las variables. La relación de los sujetos en un contexto determinado está permeada por una serie de factores internos y externos que pueden influir considerablemente en la forma como se lleva a cabo la interacción de estos y los resultados obtenidos, es importante tratar de definir claramente estas variables con el propósito de tener elementos suficientes que permitan entender y obtener conclusiones más aproximadas a la realidad en la cual se desenvuelven las relaciones sociales.

En primer lugar debe considerarse para nuestro caso objeto de estudio, y dado que se analiza la política pública de discapacidad tomando como punto de partida una norma municipal y los diferentes programas que allí se desprenden, que la voluntad política de los mandatarios es una variable esencial, toda vez que ello determinará qué tan relevante y prioritario es el tema para ser incluido en el plan de desarrollo de los respectivos mandatos, así como la asignación de recursos y responsables para la formulación de los planes de acción.

De la mano de la voluntad política, va el conocimiento que sobre la temática específica, es decir, sobre las políticas públicas y discapacidad, tengan los diferentes intervinientes en la toma de decisiones, estos dos elementos son de suma importancia toda vez que a partir del conocimiento profundo que se tenga sobre estos asuntos, se podrá diseñar e implementar programas que efectivamente satisfagan las necesidades para las cuales son creados, exige una apropiación no sólo conceptual desde lo jurídico y lo social como soporte del actuar público, sino también de la posibilidad de crear indicadores de tipo cualitativo que más que fundamentarse numéricamente al finalizar el ejercicio, permitan hacer una trazabilidad y sistematizar los resultados obtenidos en cada etapa del proceso de la política pública.

Otras dos variables que sin duda influyen de gran manera en este contexto, tienen que ver con el nivel de discapacidad adolecido por el sujeto y de otro lado el nivel socioeconómico en el cual se encuentra la persona en situación de discapacidad y su núcleo familiar, es claro que la situación socioeconómica de las personas tiene relación directa con la posibilidad de acceder a programas especiales

contemplados para este grupo específico de personas, así mismo, son elementos necesarios y valorados para la determinación de los beneficiarios de los diferentes programas que desarrolla la política pública, convirtiendo estas variables en pequeños escenarios que permiten tener a su alrededor situaciones burocráticas y clientelistas que terminarán incidiendo en la toma de decisiones.

4.3.4 Las Reglas. Es claro al hablar de reglas que se refiere a los preceptos y normas de diferente tipo que son asumidas por la comunidad para resolver una situación determinada, dentro de ellas se debe en primera instancia hacer mención del ordenamiento jurídico colombiano, el cual a su vez, es objeto de desarrollo a partir de las normas de carácter municipal y entre ellas el Acuerdo Municipal 050 de 2010 con el cual se adopta formalmente para el Municipio de Rionegro la Política Pública en materia de discapacidad, “garantizar los derechos de la población en condición de discapacidad y promover procesos orientados a la transformación de una cultura ciudadana que reconozca la discapacidad como una condición humana, fomente la inclusión, la participación, el ejercicio de los deberes y los derechos y contribuya a la construcción de un municipio viable, incluyente y participativo”⁴⁵.

El Acuerdo mencionado fue aprobado a finales del año 2010, la administración Municipal del periodo 2008-2011, no implementó programas específicos dentro de su plan de desarrollo “Gobernar es Educar”. La consagración de estrategias encaminadas a dar cumplimiento a la Política Pública Municipal, se da entonces a partir de la construcción del Plan de Desarrollo del gobierno 2012-2015 “Rionegro con más Futuro” el cual contempla en esta materia lo siguiente:

- Parte de apostarle a la comunión armónica de la triada Tierra-Hombre-Capital, elementos indispensables para alcanzar el tan anhelado “Desarrollo humano integral”.
- Cuatro programas a saber: Rionegro Planificado; Rionegro Integrado, Rionegro Emprendedor y Rionegro Seguro.

⁴⁵ Concejo Municipal de Rionegro. Acuerdo 050 de 2010, Art. 1.

Cuadro 1. Programas de Rionegro

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	RESPONSABLE	PROYECTOS
Rionegro Planeado	-	-	-
Rionegro Integrado	Fortalecimiento de los programas de salud.	Secretaria de Salud.	Servicio de salud domiciliaria a personas en situación de discapacidad (\$1.009.190.519 cuatrienio)
	Equidad de género e inclusión	Secretaria de Gestión Social	Atención integral a la población en situación de discapacidad (\$4.273.351.488 cuatrienio)
	Movilidad y Transporte	Secretarías de Planeación e Infraestructura	Adecuación y construcción de andenes y rampas para discapacitados (\$787.630.922 cuatrienio)
Rionegro Emprendedor	-	-	-
Rionegro Seguro	-	-	-

Fuente: Plan de Desarrollo “Rionegro con más Futuro” 2012-2015.

Partiendo de la Política Pública de Discapacidad adoptada por el Acuerdo Municipal 050 de 2010 y por los programas y proyectos consagrados en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Rionegro con más Futuro”, el Concejo Municipal durante el año 2012 creó dos nuevos Acuerdos Municipales, los cuales buscan brindar herramientas que permitan alcanzar los propósitos contemplados en beneficio de este grupo poblacional; las temáticas abordadas son: la puesta en marcha del Acuerdo 020 de 2012 del programa de atención médica en casa para personas con enfermedades crónicas, terminales o en situación de discapacidad que les impidan el acceso a los servicios de salud por sus propios medios; y del programa de subsidios para la población en situación de discapacidad severa y/o profunda en el Acuerdo 020 de 2012.

De igual manera debe asumirse como regla formal, los diferentes Decretos de tipo municipal que reglamentan los Acuerdos y demás orientaciones procedimentales establecidas en estas normas y en los manuales propios adoptados por la Administración Municipal en el marco de los procesos de gestión y calidad.

No puede dejarse de lado, las diferentes normativas de tipo nacional relacionadas con la metodología, valoración de situación, la determinación de puntaje y clasificación de las personas en situación de discapacidad en el sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas sociales (SISBEN), toda vez que es un requisito necesario para ser postulado a los diferentes programas.

En cuanto a las reglas informales en el contexto objeto de estudio, no existe evidencia científica que nos permita hacer referencia a ellas, sin embargo, y es uno de los propósitos de esta investigación, se pretende determinar la posible existencia de dichas estructuras no formales, que inciden claramente en la forma cómo se llevan a cabo las relaciones entre los sujetos y en consecuencia los resultados de las mismas.

5. REFERENTES METODOLÓGICOS

5.1 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se desarrolló en el marco de un enfoque cualitativo, toda vez que, y siguiendo a la profesora María Eumelia Galeano “la investigación social cualitativa apunta a la comprensión de la realidad como resultado de un proceso histórico de construcción a partir de las lógicas de sus protagonistas, con una óptica interna y rescatando su diversidad y particularidad”⁴⁶. En este sentido, propende por aproximarse a la realidad social en la cual se desenvuelven los diferentes actores en el marco IAD propuesto de la política pública de discapacidad, se parte entonces, de la determinación de los actores individuales o corporativos, la definición de la diferentes variables que se relacionan con los recursos disponibles y la forma como se establecen reglas y relaciones para definir una situación.

Se intenta ver las cosas desde la perspectiva de los actores involucrados a partir de una valoración sobre la descripción, comprensión e interpretación de su realidad, pues, dependiendo del rol que desempeña cada uno de ellos, sus motivaciones, emociones y acciones pueden variar notablemente.

En primer lugar, se escuchó a cada uno de los actores en sus respectivos contextos, se invitó a interactuar de forma libre y espontánea, dejando a un lado los diferentes prejuicios que pueden existir, teniendo en cuenta mi calidad de concejal del municipio de Rionegro; se hace claridad sobre el alcance de la información suministrada por cada uno de ellos, haciendo énfasis en que se trata de un ejercicio académico y que como tal, dicha información no sería utilizada con otros propósitos; una vez aclaradas las inquietudes que formuló cada uno de los participantes, se procede al otorgamiento del respectivo consentimiento informado,

⁴⁶ GALEANO, M. E. Diseño de proyectos en la investigación cualitativa. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit, 2013, p. 18.

el cual es garantía de lo ya indicado, tanto para los actores como para el investigador.

Dado que la investigación busca interpretar y comprende la información suministrada por los participantes, ésta puede ubicarse en el campo hermenéutico, toda vez que parte del significado manifiesto por los sujetos para llegar al significado latente y profundo que puede encontrarse en el discurso, en este caso como dice Martínez citado por Hurtado & Garrido, refiriéndose a la hermenéutica “tendrá como misión descubrir los significados de las cosas, interpretar lo mejor posible las palabras, los textos y los que gestos así como cualquier acto u obra, pero conservando su singularidad en el contexto del cual forma parte”⁴⁷.

De otro lado, tratándose de una investigación con orientación cualitativa, la misma no pretende en ningún momento generalizar la información y los resultados que de allí se desprenda, en vez de ello, pretende ser un análisis que permita el acercamiento a comprender una realidad particular en la cual se encuentran inmersos los diferentes actores individuales como colectivos, públicos y privados, que hacen parte del marco IAD construido para el diseño y la implementación de la política pública de discapacidad en el municipio de Rionegro, permitiendo así, presentar algunas consideraciones referidas a los objetivos inicialmente propuestos.

El contexto en que se adelantó este estudio es el municipio de Rionegro, los actores o participantes se seleccionaron al azar teniendo en cuenta: de un lado a los sujetos que se encuentran en la respectiva base oficial de personas en situación de discapacidad que reposa en la Secretaria de Salud del Municipio de Rionegro; y de otro lado las dependencias Concejo Municipal, asociación de personas en situación de discapacidad, entidades privadas y públicas cuyo objeto social es el trabajo con personas en situación de discapacidad y las respectivas

⁴⁷ HURTADO, I. & GARRIDO, J. Paradigmas y métodos de investigación en tiempos de cambio: Modelos de conocimiento que rigen los procesos de investigación y los métodos científicos expuestos desde las ciencias sociales. Caracas: CEC,S.S, 2007, p. 121.

Secretarías de despacho que a criterio del investigador tienen que estar presentes en la política pública de discapacidad.

Teniendo en cuenta, que algunas de las personas seleccionadas presentaban niveles de discapacidad muy elevados que les impedían darse entender por sí mismos, o porque sus edades eran muy cortas, se procedió en algunos casos a obtener la información de sus respectivos representantes o familiares, para quienes presentaban discapacidad diversa a las deficiencias mentales, en caso de que ellos mismos pudieran diligenciar el instrumento de recopilación de información, así lo hicieron, sin embargo otros prefirieron que fuera el mismo investigador quien diligenciara los formatos con la información suministrada en la respectiva entrevista.

Por las características propias de los actores involucrados, se empleó como técnica para la recopilación de la información la entrevista semiestructurada, se eligió este sistema, toda vez que es un mecanismo que en principio brinda más seguridad al entrevistador por tratarse de un instrumento previa y altamente conocido por este, así mismo posibilita mayor acercamiento, flexibilidad y apertura en cuanto el objeto de estudio, ya que brinda la posibilidad de aproximarse a la realidad mediante la relación actor-investigador y a la vez genera información directa y muy confiable.

La obtención de información a partir de la entrevista semiestructurada, también da libertad al investigador para introducir durante el desarrollo del encuentro, preguntas adicionales que en algunos casos surgen de las propias respuestas otorgadas por el entrevistado a preguntas ya realizadas, también para obtener nueva información o para precisar conceptos.

Una vez determinado tanto la clase de instrumentos a utilizar como la estructura de los mismos, se procedió a elaborar un listado en el que se incluyeron los nombres, las direcciones, números telefónicos y la calidad de persona a quien se realizaría la respectiva entrevista, se decidió que en cuanto las organizaciones como personas jurídicas o representantes de entidades públicas, estas serían divididas en dos grupos, en uno de ellos estarían todas aquellas colectividades de

naturaleza pública y en el otro todas aquellas de naturaleza privada. En cuanto a los actores individuales, es decir en tanto personas naturales en situación de discapacidad, estas estarían en un tercer grupo que a su vez podría dividirse en beneficiarios y no beneficiarios de los programas sociales contemplados en el marco de la política pública de discapacidad.

Debe resaltarse que la división o agrupación de los actores en estos tres grupos ya enunciados, busca conducir eficientemente el muestreo de manera que el número de participantes sea el mismo o muy cercano en cada grupo, así al confrontar los datos arrojados en cada uno de ellos se pueden evidenciar tendencias que tienen mayor significado o relevancia, toda vez que los consolidados pueden surgir de la percepción de sujetos de diversa naturaleza e intereses muy disimiles entre sí.

El muestreo llevado a cabo durante este proceso de investigación que realizó a un total de 46 personas, de aquellas 25 todas ellas con parámetros diferentes en cuanto a nivel de discapacidad, tipo de discapacidad, el sexo, si es beneficiario o no de los programas desarrollados por el municipio de Rionegro, 18 fueron funcionarios públicos o particulares que desempeñan funciones públicas, y 3 eran entidades que intervienen en actividades o programas con personas en situación de discapacidad. Considera el investigador que este número de muestras fue suficiente para indagar a profundidad la problemática objeto de este estudio, apoyándose nuevamente en las palabras de María Eumelia Galeano al indicar que: “Las muestras son, por tanto, selectivas: pocos casos pueden ser suficientes ya que interesa la profundidad no la cantidad de información ni su representatividad matemática”⁴⁸.

5.2 GENERACIÓN DE LA INFORMACIÓN

⁴⁸ GALEANO, M. E. Diseño de proyectos en la investigación cualitativa. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit, 2013, p. 43.

Los instrumentos creados para recopilación de la información fueron contruidos de manera que permitiese encontrar información y confrontar la misma desde los diferentes roles que asumen los factores en el caso investigado, para ello se diseñaron y realizaron dos guiones para las entrevistas (Apéndices A y B) que corresponde el primero al realizado a los actores individuales, es decir, en calidad de persona en situación de discapacidad o del representante de aquella y el segundo al utilizado para otros actores individuales, cuál es el caso de los Concejales, y las dependencias de la Administración Municipal relacionadas con la temática objeto de estudio, así mismo por los actores colectivos públicos y privados cuyo objeto es la atención personas en situación de discapacidad.

Los mencionados guiones se estructuraron teniendo en cuenta algunas categorías preconcebidas para la ciudadanía en cuanto a representaciones, prácticas y contexto; a partir de éstas se intentó obtener el registro profundo sobre las experiencias y conceptos de los entrevistados desde su perspectiva particular, procurando dar el valor adecuado a estas apreciaciones.

Las entrevistas a las personas en situación de discapacidad o sus representantes, fueron realizadas de manera personal por el investigador, previamente y por vía telefónica, el entrevistador acordó cita con los entrevistados, posteriormente y ya en la visita, se consulta a las personas seleccionadas sobre su aceptación o no de ser parte de la investigación, ilustrando claramente los objetivos y alcances de la información suministrada, una vez otorgado el respectivo consentimiento informado con su respectiva firma, se procedió al diligenciamiento del instrumento con el compromiso de mantener absoluta reserva sobre sus identidades y de utilizar la información obtenida exclusivamente para asuntos académicos.

El procedimiento anteriormente enunciado, se realizó también a los demás actores seleccionados para participar en la investigación, sin embargo, y dado que el instrumento se encontraba disponible también en medio electrónico, algunos participantes decidieron de manera individual a través de este medio, dar respuesta a los interrogantes planteados, esta situación no generó ningún traumatismo toda vez que los documentos que contenían la información de las

entrevistas personales, posteriormente fueron ingresados a esta misma plataforma con el propósito de consolidar los datos obtenidos.

5.3 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Una vez se produjo el ingreso de las respectivas entrevistas a la aplicación utilizada para ello, se procedió a realizar una nueva verificación de los datos ingresados en la plataforma con su correspondencia con aquellos contenidos en los documentos, al constatarse la veracidad y concordancia de esta información, se procedió al archivo y a la codificación de cada uno de los instrumentos diligenciados, los cuales servirán de soporte del trabajo realizado, permitirán también a futuro, ser objeto de nuevos análisis en torno a la percepción de los actores frente a las instituciones y la política pública de discapacidad.

Posterior al ingreso de la información, la misma es clasificación en cuatro matrices, una de ellas para consolidar la información suministrada por las personas en situación de discapacidad y sus representantes, otra para la información suministrada por los representantes de las personas jurídicas de tipo privado, una tercera para las personas jurídicas de tipo público y una cuarta para la confrontación de las variables desde los diferentes grupos en los cuales se ha clasificado.

La clasificación de esta información se hace a partir de plantillas en Excel, las cuales se construyen a partir de las necesidades definidas por el investigador y de la posibilidad de triangular la información encontrada, para ello se define en primer lugar las necesidades y posteriormente se establecen las fórmulas respectivas con las cuales se agiliza la obtención de consolidados de las diferentes matrices.

5.3.1 Resultados obtenidos de las personas en situación de discapacidad y sus representantes. La muestra de sujetos en situación de discapacidad fue de 25 personas, dichas personas fueron seleccionadas aleatoriamente de la base de datos que contiene el Censo Municipal de personas en Situación de Discapacidad que reposa en la Secretaria de Salud del Municipio de Rionegro, allí se buscó definir simplemente algunos parámetros que permitieren incluir en la muestra personas de diferente género, edad, sector de residencia, nivel de discapacidad y situación socioeconómica.

El análisis de la información generada por este grupo se subclasifica a su vez en tres espacio: el primero de ellos para observar la percepción sobre la etapa del diseño de la política pública de discapacidad, el segundo para la etapa de implementación de las acciones contempladas en los diferentes programas y una tercera para la percepción sobre la existencia o no de reglas informales e incidencia de sujetos políticos en la misma.

Se presenta entonces lo encontrado en cada una de las preguntas formuladas en su respectiva categoría.

- Diseño de la política pública. Se encuentra que de las 25 personas entrevistadas, 21 de ellas desconocen la existencia de una política pública de discapacidad para el Municipio de Rionegro y solo 4 manifiestan que conocen aquella; de las 4 respuestas afirmativas, es decir, que manifiestan conocer esta política, 1 de ellas la percibe y cataloga como buena, 1 como aceptable y las 2 restantes como deficiente, en este mismo sentido, 1 indica que su percepción sobre los propósitos de ésta es excelente, 1 que es buena, 1 que es aceptables y 1 que es deficiente.

Al indagar sobre el conocimiento y percepción que tienen sobre los actores que estuvieron involucrados en la formulación de la política pública, manifiestan en primer lugar que solo tres de ellos conocen a dichos actores y seguidamente, que su percepción sobre los mismos es catalogada como buena.

18 de los participantes manifiestan no conocer los programas ofrecidos por la Administración Municipal en el marco y desarrollo de la política pública de discapacidad, de las 7 personas que manifiestan conocer dichos programas, solo 1 manifiesta que su percepción sobre ellos es excelente; 2 manifiestan que es buena, otros 2 que es aceptable y los 2 últimos consideran que es deficiente.

Al analizar el nivel de participación de los entrevistados en la discusión y formulación de la política pública, encontramos que solo 4 de los 25 participantes manifiestan haber asistido a alguna mesa en la cual se discutió sobre la problemática de las personas en situación de discapacidad; solo 3 sostienen haber realizado aportes a la discusión pero que ninguna de las propuestas fue incluida en el documento final que contempla esta política. A su vez, indican que las necesidades prioritarias tienen que ver en su orden con; salud (18), accesos y movilidad (13), inclusión social (10), educación (9), oportunidades labores (8), transporte (7), vivienda (3) y programas culturales (3).

En cuanto a la percepción sobre la forma como fue formulada la política, sostienen 4 de los entrevistados que es buena, 1 que es aceptable, 4 que es deficiente y los restantes 16 no saben o no responden.

En conclusión, podemos indicar claramente que existe un gran desconocimiento por parte de este grupo poblacional en lo referente a los postulados, propósitos y programas de la política pública de discapacidad; también es evidente la falta de participación de la sociedad civil en las mesas de discusión sobre la definición de problemáticas y necesidades de estas personas y la interacción con los actores involucrados en esta etapa.

- Implementación de la política pública. En la implementación de la política pública, se parte de indagar a los participantes sobre su papel en la participación en los escenarios donde se tomaron las decisiones, su interacción con los programas desarrollados en el marco de la política pública, su interacción con los demás actores y percepción sobre los mismos.

En este sentido se encontró que solo 2 de los entrevistados afirman haber participado en algún escenario donde se hubiera tomado decisiones sobre las problemáticas y las acciones a ejecutar; 8 indican que han participado de los diferentes programas que se desarrollan, evidenciando una participación importante, sin embargo, a la hora de calificar las actividades de difusión y promoción de estos programas, 15 sostienen que su percepción la califican como deficiente, 6 de ellos como buena y 2 como aceptable.

Refiriéndonos a las dependencias de la administración municipal encargadas de ejecutar las acciones contempladas en la política pública, se observa que 10 de los entrevistados no tienen conocimiento sobre cuáles son los responsables, seguidamente en su orden, se considera que son la Secretaria de Salud (6), la Dirección operativa del SISBEN (6), Secretaria de Familia (4), Concejo Municipal (3), Secretaria de Planeación (1), Secretaria de Infraestructura (1) y Secretaria de Educación (1), así mismo, 2 entrevistados consideran que existen otras dependencias, tales como el Instituto de Educación Física, Recreación y Deporte (IMER), la Personería Municipal, la Unidad de Atención Integral (UAI) y la Dirección Operativa de Cultura.

Una vez determinado cuales son las percepciones de la comunidad en cuanto a los responsables de las acciones y programas de la política pública, se procede a indagar sobre la percepción que ellos tienen sobre su desempeño, allí 8 de los entrevistados califican su desempeño como deficiente, 6 de ellas no saben o no responden, 5 la califican como aceptable, 3 como buena y 3 como excelente.

- Las Instituciones. En esta tercera fase del análisis, se busca evidenciar la existencia de reglas informales operantes dentro de la política pública de discapacidad, en este sentido, se pregunta a la comunidad sobre su conocimiento o percepción en lo relacionado con la influencia de personajes influyentes y de reconocida jerarquía política en la implementación de esta política pública.

Los participantes de los programas para personas en situación de discapacidad afirman que existe una combinación de aspectos legales u objetivos en su selección para ser beneficiario del programa, con aspectos de carácter informal, en este sentido, 5 de ellos dicen que la selección es objetiva pero va acompañada de la recomendación de un Concejal de la municipalidad (3), de la recomendación del Alcalde municipal (2) y de la recomendación de un Secretario de despacho (1), 1 persona considera que también existe la recomendación de la ciudadanía⁴⁹.

La evaluación que se hace sobre el desempeño de las mencionadas dependencias arroja como resultado que ocho de los participantes consideran que es deficiente, 6 de ellos no saben o no responden, 5 manifiestan que es aceptable, mientras que 3 indican que es bueno y 3 excelente.

En cuanto a la escogencia por parte de las dependencias de las personas beneficiarias de los programas sociales, 11 personas consideran que la escogencia no se realiza de manera objetiva, entre las razones que sustentan su posición encontramos que: “intrigas y recomendaciones de diferente tipo”⁵⁰, “al momento de realizar la selección no tienen en cuenta a las personas que realmente lo necesitan”⁵¹, “casi siempre lo hacen por recomendación política”⁵², “generalmente lo hacen por sugerencia de los políticos”⁵³; nueve no saben o no responden, argumentan que “no puede hacer juicios de valor, puesto que no participa activamente en los procesos”⁵⁴ y solo cinco argumentan que se hace de

⁴⁹ Entrevista No 24 del grupo de personas en situación de discapacidad.

⁵⁰ Entrevista 12

⁵¹ Entrevista 18

⁵² Entrevista 19

⁵³ Entrevista 23

⁵⁴ Entrevista 10

manera objetiva, pues “no conoce casos donde primer otra causal”⁵⁵, “porque los funcionarios me realizaron varias encuestas para comprobar mi situación de discapacidad”⁵⁶.

En complemento de lo anterior, 3 personas sostienen que perciben que siempre hay influencia de los políticos en la escogencia de los beneficiarios, 9 consideran que dicha influencia se da casi siempre, 7 consideran que es esporádicamente, 2 de ellos indican que dicha influencia nunca se da y los 4 restantes no saben o no responden; así mismo, al preguntar sobre los parámetros que priman a la hora de realizar la selección, 11 personas indican que prima el padrinazgo político, igual número considera que también el nivel de discapacidad, 7 la situación socioeconómica y 3 no saben o no responden.

5.3.2 Resultados obtenidos de las personas jurídicas de carácter privado. Las personas jurídicas de carácter privado que participaron del estudio fueron aquellas que tienen una verdadera incidencia en el Municipio de Rionegro, se trata de las entidades más representativas en términos de reconocimiento institucional por parte de la administración municipal y de las personas en situación de discapacidad, dichas entidades son tres: la asociación de personas en situación de discapacidad de Rionegro (ASPERDIR), la Corporación de Mente al día y la Corporación San Miguel Arcangel; todas ellas presentan en la actualidad vínculos contractuales con el ente municipal, además de realizar trabajo comunitario a partir de la atención y prevención de enfermedades y conductas que pueden llevar a la generación de una discapacidad, y de participar activamente en las diferentes mesas de trabajo sobre personas en situación de discapacidad.

⁵⁵ Entrevista 16

⁵⁶ Entrevista 22

- Diseño de la política pública. De acuerdo a los resultados analizados, solo una de las 3 entidades participantes en este rango, contestó afirmativamente a las preguntas planteadas en cuanto al conocimiento de: la política pública de discapacidad, los actores que estuvieron involucrados en la formulación de aquella, los programas que desarrolla el Municipio de Rionegro en el marco de esta política, en cuanto a la participación en alguna mesa de discusión sobre la problemática de este grupo poblacional y la realización de aportes a dicha discusión, así como el considerar que las necesidades de estas personas fueron incluidas en la política analizada.

Por su parte, el hecho de que 2 de las 3 entidades den respuesta en forma negativa a los interrogantes planteados y mencionados anteriormente, puede indicar en primer lugar, que su participación en la etapa del diseño de la política pública no fue activa y permanente, incluso podría llegar afirmarse que éstas no participaron de este proceso.

Un hecho muy significativo es que todas las personas que participaron, consideran que las opciones propuestas para responder a la pregunta sobre las principales necesidades de las personas en situación de discapacidad, son válidas, es decir, existe unanimidad en el hecho de que la salud, la educación, la vivienda, las oportunidades laborales, la inclusión social, la cultura, los accesos y movilidad y el transporte son las principales necesidades: pero solo 1 persona considera que dichas necesidades fueron incluidas en la política pública, otra que no fueron incluidas y una tercera no sabe.

- Implementación de la política pública. Se presenta una variación en cuanto a la participación de las organizaciones privadas en la etapa de implementación, allí 2 de las 3 entidades manifiestan haber participado de algún escenario en el cual se hubiere tomado decisiones sobre las problemáticas y las acciones a ejecutar en desarrollo de la política, a su vez participaron de los programas que ejecuta la administración municipal para las personas en situación de discapacidad; sin embargo, la percepción sobre las actividades de difusión y promoción de los programas, genera nuevamente disparidad entre las participantes, solo 1 las considera buenas, otra deficiente y la última no sabe o no responde.

Al indagar sobre cuál o cuáles dependencias están encargadas de la ejecución de las acciones, debe indicarse que todas coinciden en que la Secretaria de Salud y la Secretaria de Familia son las ejecutoras principales, sin embargo, también se considera que son responsables las secretarías de Infraestructura, Educación, Planeación, Hábitat, el Concejo Municipal y la Dirección Operativa del Sisben, todas ellas contaron con el voto favorable de 3 posibles.

La percepción sobre el desempeño de las dependencias encargadas de ejecutar los programas arroja como resultado que 1 entidad la considera buena, otra la considera aceptable y la última deficiente.

- Las Instituciones. La información obtenida de las organizaciones privadas, evidencia que bajo su percepción, existe una serie de reglas informales que permean la política pública de discapacidad, pues, existen variables que se combinan entre sí para determinar los beneficiarios, ello se puede concluir en la medida que 2 de las 3 entidades consideran que el ingreso de las personas a los programas de la política pública obedecen a recomendaciones del Alcalde Municipal y de los Concejales; así mismo, 1 entidad considera que obedece también a recomendación de un Secretario de despacho y 1 solo a la selección objetiva; es decir, consideran que la selección objetiva puede ser determinante pero previamente debe existir una recomendación de alguno de los sujetos que representan relaciones y manejo de poder.

Soporta también lo anterior el hecho de que 2 de las 3 entidades consideren que casi siempre hay influencia de los políticos en la escogencia de algunos beneficiarios y que la restante manifieste que ello se da ocasionalmente.

5.3.3 Resultados obtenidos de las entidades de carácter público. Cuando se hace referencia a las entidades de carácter público, se trata de las diferentes dependencias que hacen parte de la administración municipal, de los organismos de control y los miembros de la Corporación Concejo municipal, se trata entonces de 18 entrevistas en las cuales se busca observar el pensamiento y la percepción de aquellos que se encuentran inmersos en relaciones de poder y que pueden influir de una manera u otra en todo lo relacionado con la política pública de discapacidad.

- El Diseño de la política pública. Contrario a lo sucedido con los resultados de las personas jurídicas de carácter privado, 15 de las entidades públicas, contestaron afirmativamente a las preguntas planteadas en cuanto al conocimiento de: la política pública de discapacidad, los actores que estuvieron involucrados en la formulación de aquella, los programas que desarrolla el Municipio de Rionegro en el marco de esta política, en cuanto a la participación en alguna mesa de discusión sobre la problemática de este grupo poblacional y la realización de aportes a dicha discusión, así como el considerar que las necesidades de estas personas fueron incluidas en la política analizada.

Dicha situación pudiese explicarse a partir de que tradicionalmente ha sido el sector público u oficial el encargado de jalonar los procesos relacionados con las creación de políticas sociales; sin embargo, de ser acertada esta apreciación, estaríamos encontrando que existen 3 dependencias que no están trabajando articuladas con las demás en este tema, pues manifiestan desconocer la política misma así como sus actores y sus programas.

10 de las 18 entrevistas manifiestan que es buena su percepción sobre la política y sus propósitos, así como sus programas y la forma como fue formulada, sin embargo, 3 dependencias manifiestan a todo lo anterior que su percepción es deficiente y 2 más que es aceptable, dejando por fuera la percepción de los 3 participantes que manifestaron no conocer la política pública.

Dentro de las principales necesidades de las personas en situación de discapacidad, las organizaciones difieren de las apreciaciones de las personas de carácter privado, las oportunidades laborales así como los accesos y movilidad, se consideran los de mayor relevancia, cada una de ellas con 15 selecciones, le continua la inclusión social con 14, el transporte con 11, la salud y la educación con 8 cada una, la vivienda con 7 y la cultura con 3; de otro lado 15 de ellas considera que las necesidades determinadas si están incluidas en la política mientras que 3 no lo consideran así.

- La Implementación de la política pública. Se observa una serie de resultados que de alguna manera no corresponderían con lo manifestado por los entrevistados en preguntas anteriores relacionadas con la etapa del diseño de la política pública, en primer lugar hay que indicar que 17 de los 18 entrevistados consideran que una dentro de las dependencias que se encargan de ejecutar acciones se encuentra la Secretaría de Salud, en segundo lugar la Secretaria de Familia con 16, seguidas por la Secretaría de Educación con 10, en un cuarto lugar 7 personas indican que también interviene la Secretaría de Infraestructura y 5 la Secretaría de Planeación; se observa la contradicción en el sentido que anteriormente 15 personas manifestaron que las necesidades principales de las personas en situación de discapacidad tenían que ver con los accesos y la movilidad, situación que conlleva necesariamente a la participación activa de las últimas dos secretarías mencionadas, y contrario a ello, los participantes no consideran que éstas hagan parte de las encargadas de ejecutar acciones para desarrollar la política pública.

La percepción que se tiene en el sector público sobre el desempeño de las dependencias encargadas de ejecutar los programas no es muy favorable, se observa que 8 personas consideran que su desempeño es deficiente, 2 manifiestan que es considerado aceptable, 6 que es buenos, 1 que es excelente y 1 no sabe o no responde; respecto a las actividades realizadas por estas dependencias para la difusión y promoción de los programas ejecutados, 8 de ellos tiene una buena percepción, 6 consideran que es aceptable, 2 deficiente y 2 no saben o no responden.

- Las Instituciones. El análisis de este aparte en las entidades públicas, evidencia de manera más clara la percepción sobre la existencia de las reglas informales a las cuales se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo.

Del grupo de entrevistados 8 consideran que la influencia de los políticos en la selección de las personas beneficiarias de los programas se da casi siempre, 6 de ellos consideran que se da esporádicamente y los 4 restantes no saben o no

responden; en este mismo sentido, y respecto a los factores determinantes de dicho ingreso, los cuales se dan de manera combinada entre ellos, 7 manifiestan que obedece a la recomendación del Alcalde Municipal, 5 a recomendación de los Concejales, 3 a la recomendación de un Secretario de despacho y 11 a la selección objetiva. Por último, a pesar de reconocer la influencia de personajes políticos en esta selección, al preguntar por los factores que priman para llevarlo a cabo, 14 indican que es la selección objetiva, 11 que es el nivel socioeconómico y 7 que es el padrinazgo político.

5.3.4 Triangulación de la información desde la confrontación de variables. En esta última etapa de análisis de la información obtenida de las personas entrevistadas, se hace una confrontación de las variables que a criterio del investigador resultan más relevantes en el trabajo investigativo realizado, se parte entonces, de la selección de aquellos aspectos objeto de la revisión, se individualizan los datos obtenidos con el propósito de graficar los mismos.

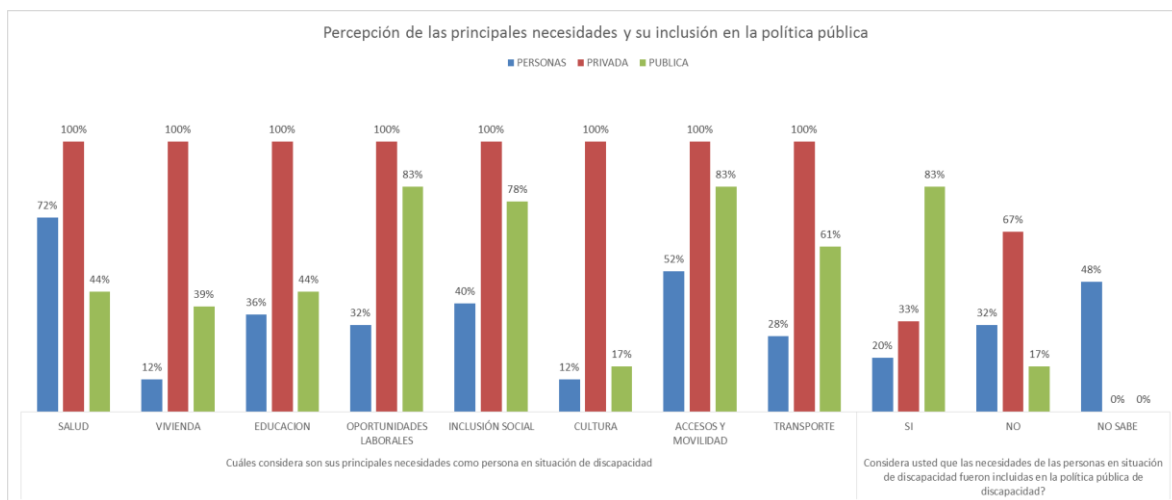
El gráfico 1 nos ilustra sobre la triangulación de las respuestas obtenidas a dos variables desde los tres grupos en los cuales fue dividida la información, encontramos allí que el 100% de los encuestados de las entidades de carácter privado consideran que todas las alternativas propuestas en el instrumento de entrevista son necesidades de las personas en situación de discapacidad y que dichas necesidades a criterio de un 67% de los encuestados no fueron incluidas en la política pública de discapacidad.

Las respuestas del sector público no presentan un criterio unánime pero si generan tendencias, se observa que el 83% de los participantes considera que los accesos y movilidad, así como las oportunidades laborales son las principales necesidades, seguidas de la inclusión social con un 78% y el transporte en un 61%, llama la atención el hecho de que la salud sea catalogada como necesidad solo por el 44% de las entidades, pues, los otros dos grupos le brindan mayor relevancia; contrario a los resultados de las entidades privadas, el 83% de este grupo considera que dichas necesidades si fueron incluidas en la política pública.

Estas mismas inquietudes desde la óptica de las personas en situación de discapacidad nos arrojan como resultado que el 72% consideran que la salud es una de principales necesidades, seguidas con un 52% de los accesos y movilidad, y en tercer lugar la inclusión social con un 40%; además solo el 20% considera que sus necesidades si fueron incluidas en la política pública, el 48% de ellos manifiesta que no sabe o no responde y el restante 32% cree que dichas necesidades no fueron incluidas.

Todo lo anterior evidencia la diferencia de criterios de los diferentes actores en cuanto al contenido de las políticas públicas y para este caso, de la política de discapacidad, existen brechas muy grandes entre lo que piensan quienes toman las decisiones, quienes ejecutan las acciones y quienes son beneficiarias de las mismas.

Gráfico 1. Percepción de las principales necesidades en la política pública



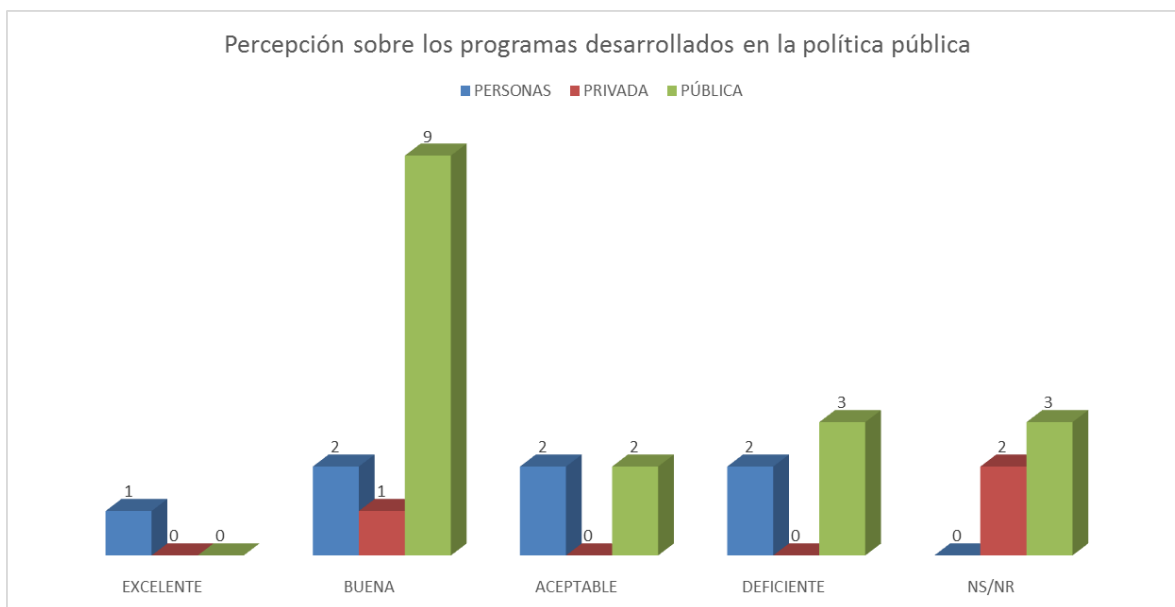
Fuente: construcción propia

Seguidamente se presenta el consolidado de la percepción de los participantes sobre los programas implementados en el marco de la política pública (Gráfico 2) y del desempeño de las respectivas dependencias encargadas de aquellos, en este sentido, 9 de las entidades públicas consideran que su percepción sobre los

programas es buena, 3 de ellos consideran que es deficiente y otros 3 manifiestan que no saben o no responden.

En las entidades privadas solo una presenta una buena percepción sobre los programas y las dos restantes no saben o no responden; por su parte el grupo de personas en situación de discapacidad indican que solo 1 tiene percepción excelente sobre ellos, 2 tienen percepción buena, 2 aceptable y 2 deficiente. Debe tenerse en cuenta que en este ítem específico la muestra varía, toda vez que la valoración de los programas la realiza únicamente quien hubiere manifestado que los conocía.

Gráfico 2. Percepción sobre los programas desarrollados en la política pública



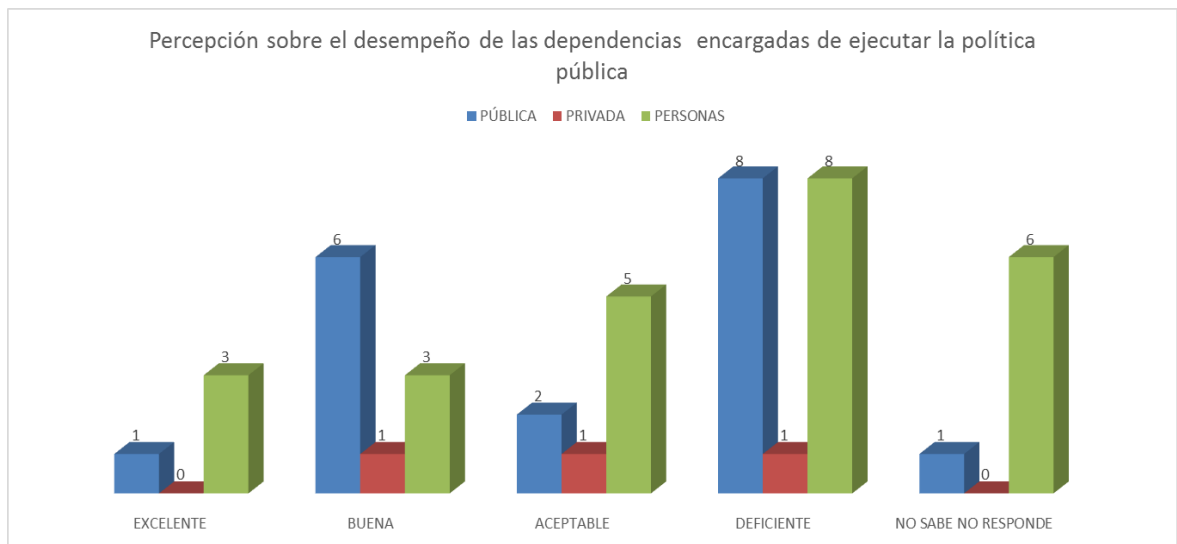
Fuente: construcción propia.

Una vez realizada la valoración de la percepción sobre los programas sociales en el marco de la política de discapacidad, se procede a comparar la percepción que se tiene sobre el desempeño de las dependencias encargadas de llevar a cabo las acciones propuestas (Gráfico 3) allí es evidente que los resultados no son para nada favorables para éstas, es así como 17 de las 46 entrevistas arrojan como

resultado que el desempeño es deficiente, 10 consideran que es bueno, 8 que es aceptable, 4 excelente y 7 no saben o no responden.

Llama la atención el hecho de que en el grupo de personas de carácter público, exista un número tan considerable de percepciones negativas frente al desempeño de las dependencias, más aún, cuando fueron en algunos casos, miembros y representantes de las mismas dependencias encargadas de realizar las acciones.

Gráfico 3. Percepción sobre el desempeño de las dependencias encargadas de ejecutar la política pública



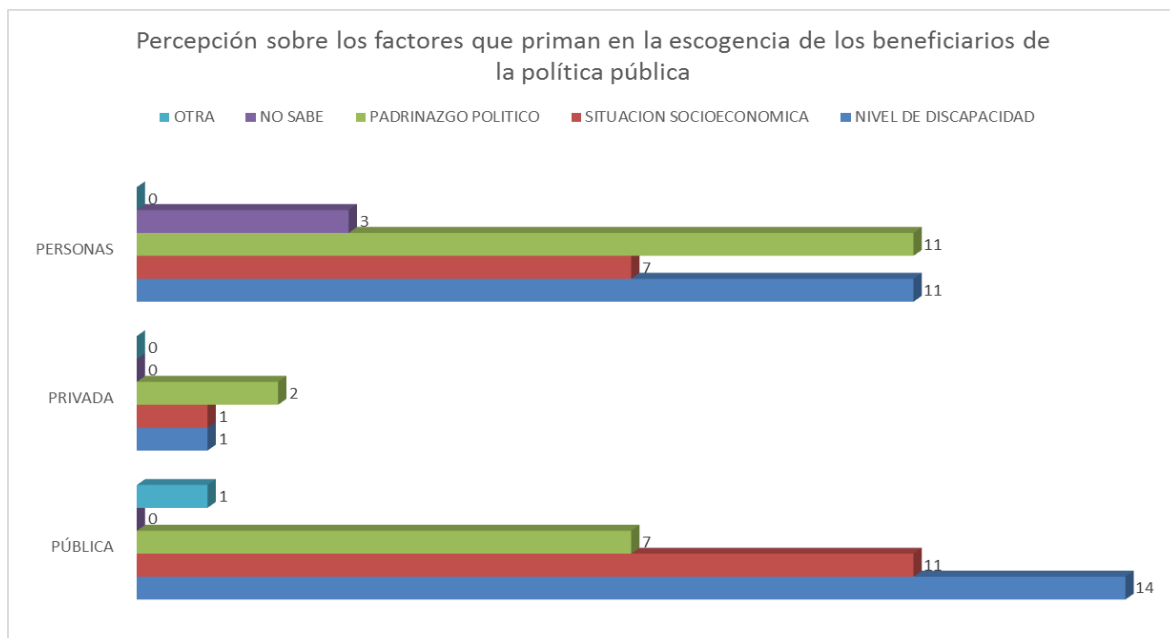
Fuente: construcción propia.

Uno de los propósitos de la investigación es analizar desde la percepción de los participantes la presencia de instituciones entendidas como reglas de juego, dentro del escenario del diseño y la implementación de la política pública, para ello es importante indagar sobre la influencia y presión que se puedan generar desde las estructuras de poder.

Se pregunta a los entrevistados desde su percepción por la determinación de factores que priman en la escogencia de los beneficiarios a los programas que se desarrollan (Gráfico 4), es así como 14 de las personas del sector público

manifiestan que prima el nivel de discapacidad, 11 que uno de los factores determinantes es la situación socioeconómica, 7 reconocen además la existencia de un padrino de tipo político; en las entrevistas al sector privado, 2 de las 3 personas consideran que existe padrino político, 1 indica que un factor determinante es la situación socioeconómica y otra que es el nivel de discapacidad; respecto a las personas en situación de discapacidad, ellas colocan en primer lugar con 17 respuestas afirmativas, tanto al padrino político como el nivel de discapacidad de la persona, 7 que es la situación socioeconómica y 3 no saben o no responden.

Gráfico 4. Percepción sobre los factores que priman en la escogencia de los beneficiarios de la política pública



Fuente: construcción propia.

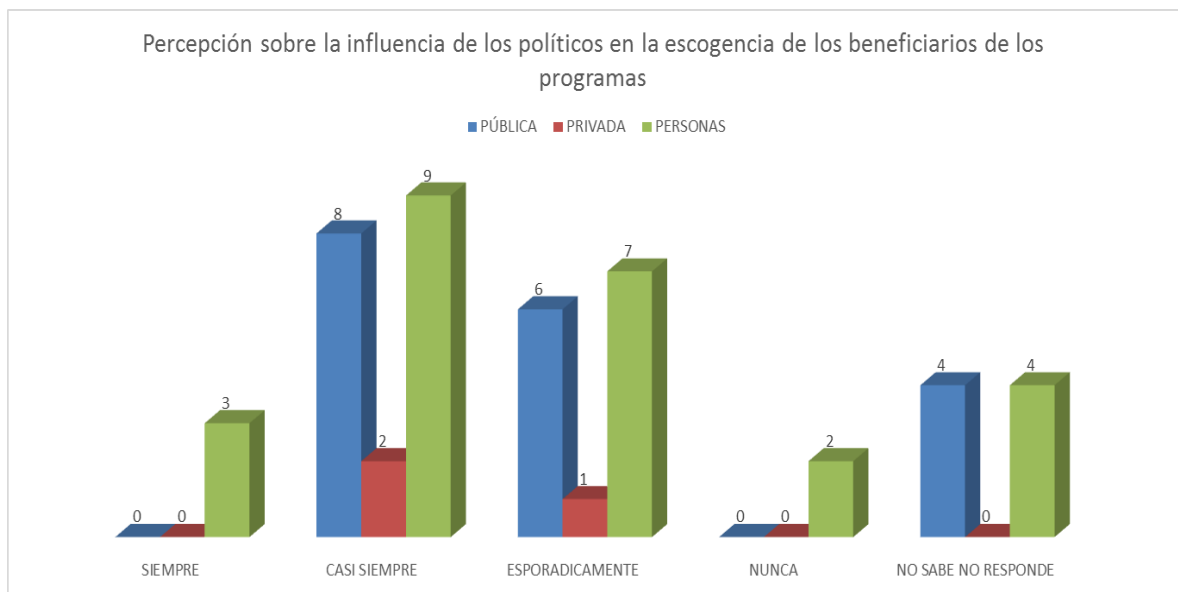
En virtud de lo anterior, se pregunta qué percepción se tiene sobre la influencia de personajes políticos en la escogencia de los beneficiarios de los programas en esta materia, se encuentra que las personas en situación de discapacidad consideran que existe una gran participación de aquellos en la selección (Gráfico

5), 3 de los participantes manifestaron que dicha influencia se da siempre, 9 consideran que casi siempre, 7 esporádicamente, 2 de ellos indican que nunca y los 4 restantes no saben o no responden.

Los resultados en este aspecto desde las personas de carácter público son muy similares, allí 8 entrevistados manifiestan que dicha influencia se da casi siempre, 6 indican que es esporádicamente, 4 de ellos no saben o no responden y 2 indican que esta influencia nunca se presenta.

En cuanto a las personas de carácter privado, todas ellas manifiestan que dicha influencia si existe, solo que 2 de ellos afirman que se da casi siempre y la restante esporádicamente.

Gráfico 5. Percepción sobre la influencia de los políticos en la escogencia de los beneficiarios de los programas



Fuente: construcción propia.

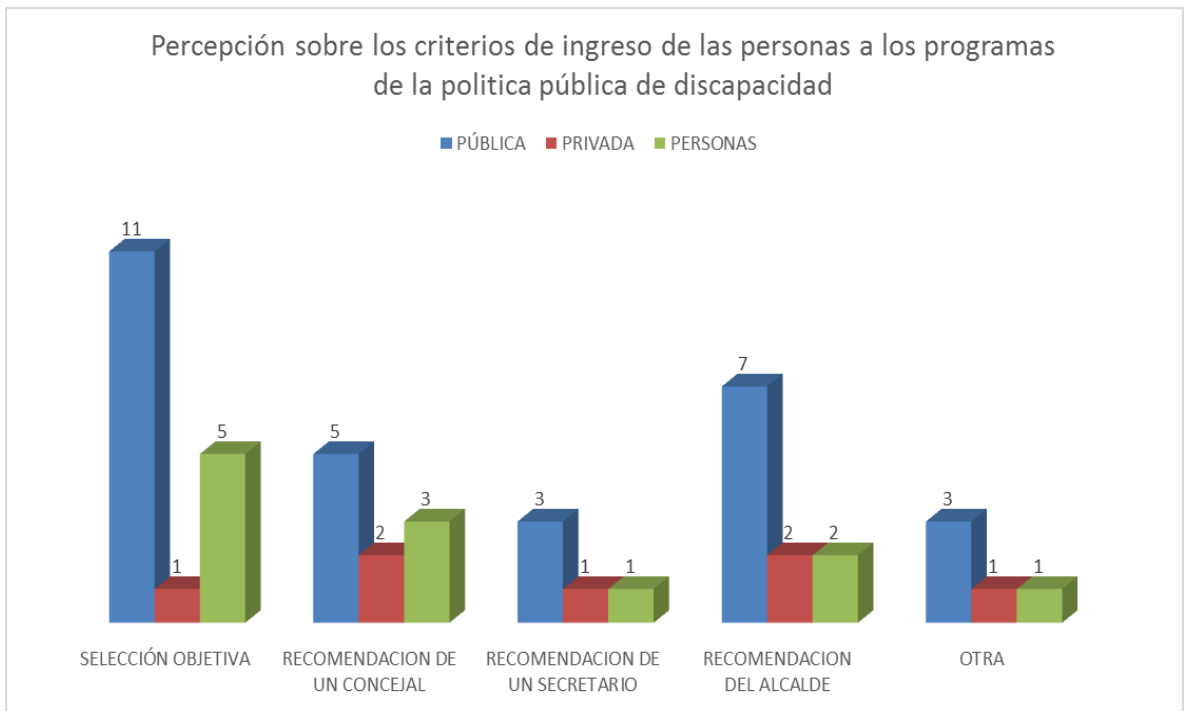
Por último, y ante el reconocimiento de la existencia de influencia por parte de los personajes políticos en el diseño e implementación de la política pública de discapacidad, cabe preguntarse en qué consiste dicha influencia (Gráfico 6) en este sentido 7 de los entrevistados del sector público manifiestan que existe

recomendación del Alcalde Municipal para el ingreso de las personas a los programas, 5 reconocen la existencia de las recomendaciones de los Concejales y 3 de las recomendaciones de los Secretarios de Despacho.

En el sector privado, 2 personas reconocen la existencia de la recomendación por parte del Alcalde Municipal, 2 la recomendación de los Concejales y 1 la recomendación de un Secretario de despacho.

Respecto a la percepción de las personas en situación de discapacidad, 3 de los entrevistados reconocen la existencia de recomendación por parte de un Concejal, 2 la recomendación del Alcalde Municipal y 1 la recomendación de un Secretario de Despacho.

Gráfico 6. Percepción sobre los criterios de ingreso de las personas a los programas de la política pública de discapacidad



Fuente: construcción propia

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de la información obtenida a través de las entrevistas realizadas, nos permite en primera medida concluir que existe un gran desconocimiento por parte de los diferentes actores, en cuanto a los propósitos, programas y postulados de la política pública de discapacidad para el Municipio de Rionegro, así mismo, es evidente la escasa participación de los entrevistados en los espacios de discusión sobre las problemáticas que permitirían definir las necesidades primordiales a atender y la presentación de propuestas para la inclusión de acciones y programas dentro de los planes operativos tendientes al desarrollo de la política pública.

Hoy, casi 4 años después de la aprobación del Acuerdo Municipal 050 de 2010, por medio del cual se establece la política pública de discapacidad para el Municipio de Rionegro, se han creado tres programas tendientes a desarrollar los propósitos allí consagrados, todos ellos tendientes a mejorar la calidad de vida de la población en situación de discapacidad con altos niveles de vulnerabilidad y difícil situación socioeconómica, sin embargo, es notable que la comunidad rionegrera e incluso, algunas entidades representativas del gobierno local, no tienen claridad sobre los objetivos perseguidos por aquellos programas, tampoco sobre las dependencias encargadas de ejecutar las acciones para llevarlas a cabo y en algunos casos sobre los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la respectiva postulación, evidenciando la existencia de una gran desarticulación de los encargados de cumplir la función pública en esta materia en específico.

Existe una desfavorable percepción por parte de los diferentes actores en torno al desempeño de las dependencias encargadas de ejecutar las acciones y programas de la política pública de discapacidad, la mayoría de los participantes la catalogan entre aceptable y deficiente, dejando claro que existe una gran inconformidad en la forma como vienen ejecutando estos programas, gran parte de los participantes que son beneficiarios del programa de subsidios, manifiestan su inconformidad por el incumplimiento en la entrega de las respectivas ayudas y la falta de claridad en cuanto a las causas por las cuales se ocasionan estas

demoras y las posibles fechas en las cuales se dará el respectivo cumplimiento; en este mismo sentido, las actividades de difusión y promoción de los programas son catalogados por muchos como aceptables y deficientes, esto en la medida que impide a las personas potencialmente beneficiarias, conocer la existencia de los programas y realizar oportunamente la respectiva postulación.

Es clara la existencia de instituciones informales en la política pública de discapacidad, principalmente en la etapa de implementación en cuanto a la postulación y selección de los beneficiarios de los respectivos programas, los tres grupos entrevistados reconocen que hay participación de aquellos que se encuentran ostentando el poder público, es decir, el Alcalde Municipal, los Concejales y los Secretarios de Despacho; así mismo reconocen que su participación en este escenario es frecuente y que en muchos casos va acompañada del cumplimiento de requisitos habilitantes para realizar una especie de selección objetiva entre los postulados, es decir, la recomendación se realiza para que una persona sea incluida en la lista de posibles beneficiarios, pero su escogencia está sujeta al cumplimiento de requisitos establecidos.

Es importante que la administración municipal fortalezca los lazos relacionales con los demás actores presentes en el escenario de la política pública de discapacidad, debe permitir que ellos participen de manera activa en la toma de decisiones, en la ejecución de las acciones y programas, en la evaluación y formulación de ajustes para consolidar planes de mejoramiento; esto permitirá que la política pública verdaderamente apunte a la satisfacción de necesidades y problemáticas de este grupo poblacional, además, mejorará la percepción que sobre el desempeño de la dependencias encargadas de ejecutar tienen los actores.

Es indispensable diseñar e implementar nuevas estrategias de difusión y promoción de las actividades y programas, de manera que permitan ser conocidos por las personas en situación de discapacidad para promover una mayor participación; adicionalmente es relevante, brindar mayor transparencia al proceso

de selección de los beneficiarios, toda vez que, como ya se indicó, la percepción sobre este punto no es nada favorable para la administración municipal.

LISTA DE REFERENCIAS

AGUILAR, L. Estudio Introdutorio, 1993. En: AGUILAR, L. La Implementación de las Políticas Públicas. México: Miguél Ángel Porrúa Grupo Editorial, p. 15-92.

AGUILAR, L. Estudio Introdutorio, 1993. En: AGUILAR, L. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, p. 15-72

AGUILAR, L. Estudio Introdutorio. En: AGUILAR, L. F. La Hechura de las Políticas Públicas, 1991, p. 23.

ÁVILA, C.; GIL, L.; LÓPEZ, A. & VÉLEZ, C. Políticas Públicas y Discapacidad: Participación y Ejercicio de Derechos. Investigaciones Andina, p. 457-475.

BEHN, R. El Análisis de Políticas y la Política. En: AGILAR, L. El Estudio de las Políticas Públicas, 1991, p. 239-274.

ELSTER, J. Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. Revista argentina de Teoría Jurídica, 2013, p. 1-20.

ESLAVA, A. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas. En: ARRUBLA, D.; BALLESTEROS, M. BARRERO, L.; CALDERÓN, V.; MIREYA, C.; CANO, L. & ALFRE, R. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogota: Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 97-123.

ESLAVA, A. Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas. Medellín, 2011.

GALEANO, M. E. Diseño de proyectos en la investigación cualitativa. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit, 2013.

HURTADO, I. & GARRIDO, J. Paradigmas y métodos de investigación en tiempos de cambio: Modelos de conocimiento que rigen los procesos de investigación y los métodos científicos expuestos desde las ciencias sociales. Caracas: CEC,S.S, 2007.

LARA, H. Elinor Ostrom, El gobierno de los bienes comunes. la evolución de las instituciones de acción colectiva. *Región y Sociedad*, 263-269, 2002.

NORTH, D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OSTROM, E. Las reglas que no se hacen cumplir son mera palabrería. *Revista de Economía Institucional*, 2009, p. 15-24.

OSTROM, E. Más allá de los mercados y los Estados. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, 2013, p. 5-72.

POWELL, W. & DIMAGGIO, P. Introducción. Fondo de Cultura Económica, 1999.

ROTH, A. N. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: ARRUBLA, D.; BALLESTEROS, M.; BARRERO, L.; CALDERÓN, V.; MIREYA, C.; CANO, L. & ALFRE, A. Enfoque para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 16-57.

SALAZAR, C. Análisis de Políticas Públicas. pendiente, 2011, p. 43-55.

SUBIRATS, J. Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, 1994.

TORGERSON, D. Entre el Conocimiento y la Política: Tres Caras del Análisis de Políticas. En: AGUILAR, L. El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1991, p. 197-237.

VELÁSQUEZ, R. Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública". Revista Universidad del Rosario, 2009, 150-187.

Apéndice A. Instrumento para entrevistas a personas en situación de discapacidad

Cordial saludo,

Actualmente me encuentro adelantando la investigación denominada “*Análisis institucional de la Política Pública de Discapacidad en el Municipio de Rionegro, Diseño e Implementación entre los años 2009 y 2013*”.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista (o completar una encuesta, o lo que fuera según el caso). Esto tomará aproximadamente 15 minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y por lo tanto, serán

anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parecen incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por JUAN MANUEL GONZÁLEZ ARBELÁEZ.

Firma. _____

Por favor responda a las preguntas con precisión eligiendo la opción correspondiente.

Nombre: _____

Identificación: _____

Teléfono: _____

Puntaje Sisben: _____

Universitario		
Postgrado		

6. Seguridad social	Cotizante	Beneficiario
Contributivo		
Subsidiado		
Sin afiliación		

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

1. ¿Cuál es su fecha de nacimiento		
Día	Mes	Año

2. Género:			
Hombre		Mujer	

3. Área de residencia			
Urbana		Rural	

4. Estado civil			
Soltero (a)		Casado (a)	
Viudo (a)		Divorciado (a)	

5. Escolaridad	Completo	Incompleto
Sin educación		
Primaria		
Secundaria		
Técnico/Tecnólogo		

DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

7. ¿Conoce la política pública de discapacidad para el municipio de Rionegro?	
Sí ____ (Pase a 8.)	No ____ (Pase a 10.)

8. Su percepción sobre la política pública de discapacidad				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

9. ¿Su percepción sobre los propósitos de la política pública es?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

10. ¿Conoce los actores que estuvieron involucrados en la formulación de la política pública de discapacidad?	
Si ____ (Pase a 11.)	No ____ (Pase a 12.)

11. Su percepción sobre los actores que estuvieron involucrados en la formulación de la política pública de discapacidad es:				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NSNR

12. ¿Conoce usted los programas que desarrolla el municipio de Rionegro en el marco de la política pública de discapacidad?	
Si ____ (Pase a la 13.)	No ____ (Pase a la 14.)

13. Su percepción sobre los programas que desarrolla el municipio de Rionegro en el marco de la política pública de discapacidad es:				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NSNR

14. ¿Ha participado en alguna mesa de discusión sobre la problemática de las personas en situación de discapacidad?	
Si	No

15. ¿Realizó aportes a la discusión sobre la política pública de discapacidad?	
Si	No

16. ¿Alguna de sus sugerencias o propuestas fue incluida en la política pública de discapacidad?	
Si	No
Cuál(es)	

17. ¿Su percepción sobre la forma como fue formulada la política pública de discapacidad en el municipio de Rionegro es?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NSNR

18. ¿Cuáles considera son sus principales necesidades como persona en situación de discapacidad?			
Salud		Educación	
Vivienda		Laboral	
Inclusión social		Cultura	
Accesos y movilidad		Transporte	
Otra; ¿Cuál?			

21. ¿Sabe usted cuál o cuáles dependencias están encargadas de la ejecución de las acciones de la política pública de discapacidad?			
Sec. de Salud		Sec. de Familia	
Sec. de Infraestructura		Sec. de Planeación	
Sec. de Educación		Sec. de Hábitat	
Concejo Mpal		Dir. de Sisben	
Otro. ¿Cuál?	No sabe.		

19. ¿Considera usted que sus necesidades como persona en situación de discapacidad fueron incluidas en la política pública de discapacidad?		
SI	NO	NS/NR

22. ¿Su percepción sobre las actividades de difusión y promoción de los programas para las personas en situación de discapacidad es?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NSNR

IMPLEMENTACIÓN

20. ¿Participó usted de algún escenario donde se tomó decisiones sobre las problemáticas y las acciones a ejecutar en desarrollo de la política pública de discapacidad?	
Si	No

23. ¿Participa o ha participado de los programas que desarrolla la administración municipal de Rionegro en ejecución de la política pública de discapacidad?	
Si ____ (Pasa a 24)	No ____ (Pasa a 25)

INSTITUCIONES

24. Su ingreso a los programas que ofrece la administración municipal para las personas en situación de discapacidad obedeció a:			
Selección Objetiva		Recomendación de un Secretario	
Recomendación de un Concejal		Recomendación del Alcalde	
Otra. ¿Cuál?			

25. ¿Participa usted de alguna asociación de personas en situación de discapacidad?	
Si	No
¿Cuál?	

26. ¿Su percepción sobre el desempeño de las dependencias encargadas de ejecutar los programas de la política pública de discapacidad es?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NSNR

27. ¿Considera usted que la escogencia de los beneficiarios de los programas para personas en situación de discapacidad se hace de manera objetiva y cumpliendo lo establecido en la norma?		
Si	No	No sabe
¿Por qué?		

28. De acuerdo a su percepción, la influencia de políticos en la escogencia de algunos beneficiarios en los programas a personas en situación de discapacidad se da:				
Siempre	Casi siempre	Esporádicamente	Nunca	NSNR

29. ¿Puede usted indicar cuáles son los factores que priman en la escogencia de un beneficiario de los programas para personas en situación de discapacidad?	
Nivel de discapacidad	
Situación socioeconómica	
Padrinazgo político	
No sabe	

Otra. ¿Cuál?

30. ¿Algo más que agregar?

Apéndice B. Instrumento para entidades de carácter público y privado

Cordial saludo,
Actualmente me encuentro adelantando la investigación denominada “*Análisis institucional de la Política Pública de Discapacidad en el Municipio de Rionegro, Diseño e Implementación entre los años 2009 y 2013*”.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista (o completar una encuesta, o lo que fuera según el caso). Esto tomará aproximadamente 15 minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y por lo tanto, serán

anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parecen incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por
JUAN MANUEL GONZÁLEZ
ARBELÁEZ.

SI

NO

Firma. _____

Por favor responda a las preguntas con precisión eligiendo la opción correspondiente.

Nombre: _____

Identificación: _____

Entidad: _____

Teléfono: _____

5. ¿Su percepción sobre los propósitos de la política pública es?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

6. ¿Conoce los actores que estuvieron involucrados en la formulación de la política pública de discapacidad?	
Sí ____ (Pase a 7.)	No ____ (Pase a 8.)

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

1. Área de operación			
Urbana		Rural	

2. Tipo de persona	Natural	Jurídica
	C. Ánimo de Lucro.	S. Ánimo de Lucro
	Pública	Privada

7. ¿Su percepción sobre los actores que estuvieron involucrados en la formulación de la política pública de discapacidad es:				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

3. ¿Conoce la política pública de discapacidad para el municipio de Rionegro?	
Si ____ (Pase a 4.)	No ____ (Pase a 6.)

8. ¿Conoce usted los programas que desarrolla el municipio de Rionegro en el marco de la política pública de discapacidad?	
Sí ____ (Pase a la 9.)	No ____ (Pase a la 10.)

4. ¿Su percepción sobre la política pública de discapacidad?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

9. Su percepción sobre los programas que desarrolla el municipio de Rionegro en el marco de la política pública de discapacidad es:				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

10. ¿Su entidad ha participado en alguna mesa de discusión sobre la problemática de las personas en situación de discapacidad?	
Si	No

11. ¿Realizó aportes a la discusión sobre la política pública de discapacidad?	
Si	No

12. ¿Alguna de sus sugerencias o propuestas fue incluida en la política pública de discapacidad?	
Si	No
Cuál(es)	

13. ¿Su percepción sobre la forma como fue formulada la política pública de discapacidad en el municipio de Rionegro es?	
--	--

Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

14. ¿Cuáles considera son las principales necesidades de las personas en situación de discapacidad?			
Salud		Educación	
Vivienda		Laboral	
Inclusión social		Cultura	
Accesos y movilidad		Transporte	
Otra; ¿Cuál?			

15. ¿Considera usted que las necesidades de las personas en situación de discapacidad fueron incluidas en la política pública de discapacidad?		
Sí	No	NS/NR

IMPLEMENTACIÓN

16. ¿Su entidad participó de algún escenario donde se tomó decisiones sobre las problemáticas y las acciones a ejecutar en desarrollo de la política pública de discapacidad?	
Si	No

19. ¿Participa o ha participado de los programas que desarrolla la administración municipal de Rionegro en ejecución de la política pública de discapacidad?	
Si	No

17. ¿Sabe usted cuál o cuáles dependencias están encargadas de la ejecución de las acciones de la política pública de discapacidad?			
Sec. de Salud		Sec. de Familia	
Sec. de Infraestructura		Sec. de Planeación	
Sec. de Educación		Sec. de Hábitat	
Concejo Mpal		Dir. de Sisben	
Otro. ¿Cuál?	No sabe.		

INSTITUCIONES

20. De acuerdo a su percepción, el ingreso a los programas que ofrece la administración municipal para las personas en situación de discapacidad obedece a:			
Selección Objetiva		Recomendación de un Secretario	
Recomendación de un Concejal		Recomendación del Alcalde	
Otra. ¿Cuál?			

18. ¿Su percepción sobre las actividades de difusión y promoción de los programas para las personas en situación de discapacidad es?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

21. ¿Su percepción sobre el desempeño de las dependencias encargadas de ejecutar los programas de la política pública de discapacidad es?				
Excelente	Buena	Aceptable	Deficiente	NS/NR

22. ¿Considera usted que la escogencia de los beneficiarios de los programas para personas en situación de discapacidad se hace de manera objetiva y cumpliendo lo establecido en la norma?

Si	No	No sabe
¿Por qué?		

situación de discapacidad?

Nivel de discapacidad	
Situación socioeconómica	
Padrinazgo político	
No sabe	
Otra. ¿Cuál?	

23. De acuerdo a su percepción, la influencia de políticos en la escogencia de algunos beneficiarios en los programas a personas en situación de discapacidad se da:

Siempre	Casi siempre	Esporádicamente	Nunca	NS/NR

25. ¿Algo más que agregar?

24. ¿Puede usted indicar cuáles son los factores que priman en la escogencia de un beneficiario de los programas para personas en