

Entre el Estado y el Mercado: los retos de las Políticas Públicas de asentamientos
informales en Colombia

Autores:

Diana Marcela Lasso Tierradentro
dianalassopolitologa@gmail.com

Rafael Antonio Lizcano Pérez
rafaelusco1998@gmail.com

Alexandra Uribe Sánchez
alexandra.uribe@usco.edu.co

Universidad Surcolombiana
Grupo de Investigación “Región y Política”
Eje temático: Administración y políticas públicas.

Proyecto de Investigación “Análisis al diseño e implementación de la política
pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva”

Tutora: Alexandra Uribe Sánchez

Semillero Ciudad y Política: Diana Fernanda Ortiz; Diana Karina Trujillo; Iván
Perdomo; Rafal Antonio Lizcano Pérez; Diana Marcela Lasso Tierradentro

Trabajo preparado para su presentación en el X congreso latinoamericano de
ciencia política (ALACIP), organizado conjuntamente por la asociación
Latinoamericana de ciencia Política, la Asociación Mexicana de ciencia política y
tecnológico de monterrey, 31 de julio, 1,2 y 3 de agosto 2019.

Entre el Estado y el Mercado: los retos de las Políticas Públicas de asentamientos informales en Colombia

Resumen.

Esta ponencia desarrolla un análisis al proceso de formulación de políticas públicas en Colombia, y en especial, las orientadas a resolver problemas de déficit de vivienda urbana y conformación de asentamientos informales, caso concreto la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva. Su objetivo es proponer un debate sobre la pertinencia de los enfoques dominantes en el proceso de políticas públicas ya que las problemáticas a las cuales buscan dar respuesta persisten y se alimentan de las dinámicas de exclusión que reproduce el mercado, y que terminan en políticas fallidas de carácter administrativo.

Introducción.

Esta ponencia parte de los resultados de investigación del proyecto “Análisis al diseño e implementación de la política pública de asentamientos informales de la ciudad de Neiva” adscrita al grupo de investigación Región y política de la Universidad Surcolombiana. La investigación es de carácter cualitativo, de corte descriptivo- interpretativo y está soportada en investigación documental, entrevistas y grupos de discusión. Teóricamente se sustenta en el análisis de la producción académica entorno a la categoría política públicas y retoma los aportes de autores como Lasswell, Müller, Parsons y Aguilar.

En este sentido la ponencia plantea un panorama inicial en el que aborda la marginalidad económica y el conflicto armado como dinámicas que han contribuido con la proliferación de asentamientos informales y con ello al incremento de las brechas de desigualdad, conflictividad y rupturas de tejidos sociales en ciudades intermedias de Colombia



Figura 1: Mapa del Huila

como es el caso de Neiva, ciudad capital del Departamento del Huila, uno de los 32 departamentos administrativo que conforman el territorio colombiano, ubicada entre la cordillera central y oriental, en una planicie sobre la margen oriental del río Magdalena; como se ve en la figura 1; y que cuenta con una población total de 347.501 habitantes.

Posteriormente realizará un análisis de las políticas del Estado colombiano que pretende dar respuesta a problemas de vivienda desde políticas públicas de corte Neoliberal, para ello relacionara las principales corrientes, enfoques y posturas conceptuales desde las diferentes escuelas en las que se ha debatido el que hacer de la ciencia política y su campo de estudios en la formulación, implementación y análisis de las políticas públicas, como también el modelo de Estado y las lógicas del mercado, con el fin de analizar desde una postura crítico-analítica el enfoque utilizado en la formulación del documento de política pública de asentamientos de la ciudad bajo acuerdo N° 028 de 2016 "por medio del cual se implementa la política pública para los asentamientos informales en el municipio de Neiva". Este instrumento se planteó desde una lógica institucionalista cuya única respuesta están relacionadas a ofertas reguladas para beneficio del sistema neoliberal, repercutiendo en un retroceso al momento de planificar y repensarse el territorio, debido al tránsito de un país rural a uno urbano, en el que se argumenta el derecho a la ciudad.

La marginalización comienza a estudiarse en América Latina a partir de dos corrientes o vertientes, que no tan alejadas de su función central (el estudio de la desigualdad y heterogeneidad social), divergen a la hora de direccionar sus análisis desde dos perspectivas o enfoques: la vertiente cultural y la vertiente económica – estructural; las cuales desde la crítica al modo de producción imperante se enfrentaran desde lo teórico a las propuestas idealizadas desde el capitalismo, el cual tendrá el mismo sustento académico a través de las teorías del desarrollo.

La teorización clásica de la marginalidad de la década del 60 en Latinoamérica se construyó en torno a dos vertientes principales: la vertiente cultural y la vertiente

económica-estructural. La teoría emergió en el campo de disputa de dos paradigmas en conflicto. Ellos fueron la por entonces menguante teoría de la modernización –que prevaleció en la década del 50– y, por el otro lado, la ascendente teoría de la dependencia que desplazó a la anterior (Ward como se cita en Delfino, 2012, p.20).

La desigualdad y los limitantes que tendrán los sectores poblacionales para tener acceso a trabajo y salarios que puedan garantizar la adquisición de bienes y servicios dividirán a la población en el transcurso de la implementación de las ideas de modernidad o desarrollo, evidenciando la heterogeneidad y la desigualdad generada desde el sistema capitalista en los países del tercer mundo. Consecuencias que determinaran limitantes sociales, culturales, políticos y económicos, percibidos desde el análisis espacial hasta las configuraciones geográficas de las urbes. En palabras de Delfino a la hora de explicar la división social y la desigualdad desde la sociedad tradicional en contraste con la sociedad moderna, permite identificar el sujeto marginal en el proceso de industrialización:

La marginalidad emerge en el proceso de transición hacia la sociedad moderna e industrial y es el producto de la coexistencia de valores, actitudes y conductas pertenecientes a la etapa anterior, es decir a la etapa tradicional. En este sentido, son las prácticas económicas, sociales y culturales “tradicionales”, y la falta de integración a las instituciones y a los valores modernos los que permiten definir al sujeto “marginal”. (Delfino,2012, p.21)

Siendo el proceso de modernidad desde antes de la década de los 50, un proyecto consolidado desde el modo de producción capitalista que permite analizar las desigualdades a partir de la división de un sector de la población rezagado y otro minoritario dueño del capital y medios de producción. División expuesta y sustentada desde la imposibilidad de integración de sectores sociales en el proceso de desarrollos económicos consolidados por los Estado a partir de sus políticas liberales.

Es necesario entender el fenómeno de los asentamientos informales desde variables de marginalidad económica y el conflicto armado, cuya mutación genera una proliferación de asentamientos irregulares, en zonas periféricas, aumentando la brecha de desigualdad socioeconómica urbana, el incremento en la violencia, la desintegración y cohesión social a consecuencia en gran parte de la baja regularización del mercado, la concentración de riqueza y tenencia desproporcional de tierra producto del desplazamiento forzado, el desarraigo debido al cambio de espacios geográficos habitados, fracturas en las dinámicas sociales, políticas y económicas propias de la ciudad, que son construidas y ejecutadas de manera distinta y por lo tanto ajenas a formas de vida tradicionales u de origen; como también la ineficiencia de la institucionalidad estatal y el aumento desproporcional de las migraciones en América Latina, en territorios donde no decidieron vivir, pero por necesidad tuvieron que asentarse y que obligan a la sociedad desplazada a enfrentar nuevos retos para insertarse en prácticas mucho más técnicas o industrializadas.

Probablemente la principal causa generadora de la informalidad urbana y el autoconstrucción de la ciudad por fuera de los marcos normativos de urbanismo es la necesidad y la precariedad de las condiciones sociales y económicas de las familias; la pobreza, la desigualdad y los bajos niveles en los salarios son razones que alimentan y perpetúan el surgimiento de asentamientos urbanos informales (Saldaña, 2016, p.43).

Estas dinámicas no han sido ajenas para la región del Sur- colombiano, en específico el departamento del Huila, reseñado desde el siglo XX, año 1960 como zona conflictiva, siendo a la vez receptor de migraciones debido a su posición geográfica, limitando con el Tolima, Caquetá y Putumayo; integrando a la vez para el departamento un alto nivel de poblamiento como receptor de migraciones, en específico para la capital huilense.

Neiva, como capital del departamento es estratégica para entender las dinámicas del conflicto armado, en específico el desplazamiento, la marginalización

económica y la marginalización urbana; pues el crecimiento demográfico y la expansión urbanística se hacen cada vez más evidente a la hora de analizar las configuraciones territoriales y condiciones de vida de los habitantes que residen en estos. El crecimiento de asentamientos informales o invasiones según lo estipulado en el año 2016, el cual presentó un acumulado aproximado de 132 asentamientos informales, equivalentes a 38.576 personas, un total del 12 % de la población habitante en la capital Huilense que vive en la ilegalidad urbana, y en condiciones de precariedad o marginalidad; permite comprender el problema no solo como acceso a la vivienda sino estructural. Es así como en Un-Habitad, se plantea la necesidad de ver “los barrios marginales no solo como un tipo emergente de crecimiento urbano, sino como un nuevo paradigma de los asentamientos humanos: (barrios marginales) que se deben entender como rural-urban” (UN-HABITAT, 2003)

La informalidad urbana no es un problema en sí mismo, es en realidad un fenómeno social de producción de ciudad asociado a condiciones precarias en el *hábitat urbano* que surgen como respuesta a problemas estructurales de las economías en desarrollo como lo son la pobreza, el desempleo, la desigualdad económica, el déficit de vivienda, la baja bancarización de la población y los acelerados procesos de urbanización y éxodo rural. (Saldaña, 2016, p.30)

En Neiva, la población se encuentra en circunstancia de vulnerabilidad y la política pública se posiciona como garante para la inserción de sectores poblacionales como ciudadanos en las dinámicas de desarrollo; pero en este marco la política pública para los asentamientos informales no solo se debe enfocar en la no proliferación de la problemática entendida solo en términos de la existencia de las mal llamadas invasiones, sino en brindar una verdadera calidad de vida para los residentes en estos espacios geográficos (integralidad).

Lo anterior conlleva a plantear la siguiente hipótesis y es que el documento no responde a una política pública pero sí a la instrumentalización y viabilidad legal

para la posterior formulación de un documento de política pública y que el enfoque institucionalista desde un modelo Top down, evidenciado en la formulación del documento, no es adecuado de acuerdo al problema que se pretende intervenir, ya que desde un enfoque constructivista bajo un modelo bottom up, permitiría el consenso y la concreción de manera participativa de espacios en los que los actores directos tenga incidencia en la formulación, e implementación del proceso de política pública como lo plantea Dewey (1927) y no entendiéndose como instrumento como la explica Roth (2010), es decir, sustentando desde un paradigma crítico social.

El campo de las políticas públicas como objeto de análisis, obliga a comprender los patrones procedimentales dependiendo de su nivel de intervención, como también, entender el concepto de Estado y así dimensionar su asertiva incidencia en la resolución o mitigación de conflictos ya que estas son un proceso de complejo proceder, que dependerá tanto de las lógicas de Estado, como de Government que se manejen al interior de un sistema político. Por ello, su formulación responde a muchas variables que enmarcan una serie de “enunciados complejos”, y que además necesita entender que “la distinción de su énfasis público radica en su mayor impacto hacia un ámbito determinado, pero su discusión fundante no es problema de carácter nominal, sino metodológico” (Valentini Negrini., & Flores Llanos, U. 2009), es decir, dependerá de la forma en cómo se intervengan las situaciones socialmente problemáticas.

Concepto de Estado.

Definir el papel del Estado se convierte en parte esencial para entender los enfoques y las teorías, las cuales se materializan a la hora de mitigar solventar o darle trámite a las problemáticas de la sociedad, así también se comprende desde su accionar político, como campo de estudio en la investigación y análisis de las políticas públicas.

Se comprende a este desde una idea homogeneizadora donde el poder se concibe sólo bajo una normatividad que le permite obtener legitimidad en sus acciones, no obstante, se critica la concepción de Estado occidental, con la

perspectiva de Badie citado por Roth (2010), el cual expresa que la falta de rigurosidad en la concepción de Estado, especifica que es una construcción de poder central no verificada:

Es así como en las sociedades en desarrollo los principios de soberanía, de territorialidad y de unicidad del orden institucional, fundamentos del Estado moderno occidental, no están sino parcialmente establecidos desde la óptica sociológica. Si bien es cierto que el Estado en desarrollo tiende, por lo menos teóricamente, hacia la realización de ese objetivo, en muchos casos es más un Estado desde el punto de vista del formalismo jurídico, que desde el punto de vista de la realidad sociológica. (Pág. 22).

Así las acciones del Estado se tornan ya no desde una visión única o direccionada para toda la sociedad en su conjunto, por el contrario, estas acciones se presentarán para partes o sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad. Acciones que jugarán un papel importante a la hora de identificar los alcances de los gobiernos para no solo intervenir sino dar solución a dichas condiciones sociales.

La acción estatal, deja de responder a dinámicas y demandas sociales, debido a que actúa de manera institucionalista, dejando a un lado los intereses sociales y demarcando el interés de privados, relegando a las políticas públicas a tener un impacto muy poco significativo, Meny y Thoening critica el accionar institucionalista del estado ya que es ineficiente a la hora de generar políticas:

Las políticas se vuelvan un medio para describir el comportamiento institucional y como sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas públicas se convierten en un análogo de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes efectivas o racionales (Meny y Thoenig; pág. 18)

De esta manera, el Estado, pierde capacidades de implementación y ejecución efectiva de políticas públicas, debilitando aún más de manera progresiva esta

legitimidad que debería tener y por consiguiente pasa de ser, protector a enemigo en cuanto a lo que a competencias se refiere.

Roth hace una crítica al concepto de estado, argumentando que su papel regulador ya no es su principal competencia, por el contrario, responde a dinámicas sociales de transformación y articulación orientados con el objetivo de favorecer sectores particulares de carácter privado, moldeando y reestructurando al núcleo social, para que este quede inmerso y responda a dinámicas de la élite, a lo que responde Meny y Thoening con su análisis hecho sobre el estado, donde critica su institucionalismo:

El Estado y sus instituciones pueden ser analizados como “organizaciones a través de las cuales los agentes políticos (elegidos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, moldean, influyen tanto en los procesos económicos, como en las clases o grupos de interés. (Meny y Thoenig). pág. 18-19

Es por eso que; al igual que todas las disciplinas afines o catalogadas como científicas dentro de lo social; han orientado su finalidad en lograr un posicionamiento desde lo concebido como objetivo a través del conocimiento de la realidad o ya sea como fin último obtener un papel similar al de las catalogadas ciencias exactas o naturales, es decir, se concibe a la razón elemento fundamental para alcanzar la objetividad y comprender los hechos por medios verificables, conllevando al uso de la sistematización como herramienta que conecta los hechos que permiten visibilizar, entender las causalidades y consecuencias de cualquier evento o circunstancia en el entorno en el cual se investiga.

Teniendo en cuenta lo anterior y adentrándonos al tema de las políticas públicas, estas también han sido permeadas para adquirir un rango de objetividad o/y científicidad como lo explicará Parsons

La evolución del análisis de políticas públicas debe situarse en el contexto de esta racionalización del Estado y de la política como una actividad en la que se formulan políticas públicas”. El surgimiento de los métodos propios de las ciencias naturales aportó el marco básico para el desarrollo del estudio de la sociedad y la administración pública” durante los siglos XIX y XX. (Parsons, 2007)

Lo anterior, refleja la fuerte influencia que marcaría el estudio sobre las políticas públicas o su análisis como académicamente se refieren, permeando la formulación de las mismas o su hechura bajo la creación de múltiples enfoques o teorías propuestas y concibiéndolas como una acción estratégica para mejorar o remediar situaciones concretas o visibilizadas como problemáticas por medio de la razón. Al respecto Parsons plantea que “la noción de la Ilustración según la cual el mundo estaba plagado de enigmas y problemas que podían “resolverse” aplicando la razón y el conocimiento humanos está en el trasfondo del desarrollo de las políticas públicas.” (Parsons, 2007).

El estudio o análisis sobre el papel de los gobiernos a la hora de identificar, planear y ejecutar por medio de su institucionalidad y marcos normativos constituyen los factores determinantes en el surgimiento de una extensa gama de estudios sobre las acciones de los gobiernos a partir de sus sistemas políticos, haciendo uso de instrumentos como lo son las políticas públicas; posicionando al Estado como “actor relevante” a la hora de remediar situaciones que vulneren su dominio y las condiciones de vida de sus habitantes como lo explica el profesor Alejo Vargas, “el objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control.» La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas.” (Vargas, A. (1999). Por lo anterior, el estudio de la gobernanza y el desempeño de los Estados a partir de sus acciones es de importancia para entender el origen y concepto de política pública, teniendo en cuenta los intereses de los gobiernos para redimir afectaciones que perjudique la estabilidad de estos, como lo explica Roth “las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por el

actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces” (Roth; 2010).

Políticas públicas.

Las políticas públicas se han transformado en objeto de interés para diferentes paradigmas que permiten de una manera más meticulosa generar patrones de cómo intervenir en la sociedad; en ese sentido, es importante entender las políticas públicas como:

Las acciones que nacen del contexto social, pero que pasan por la esfera estatal como una decisión de intervención pública en una realidad social, ya sea para hacer inversiones o para una mera regulación administrativa. Se entiende por políticas públicas el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, relaciones esas constituidas por los grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil (Bonetti, 2017, p.13).

Lo anterior permite comprender por políticas públicas el conjunto de acciones y estrategias que ponen en marcha los gobiernos, buscan dar solución o intervenir una realidad social que afecta el funcionamiento de las dinámicas sociales en un territorio y que pueden o no desarrollarse durante un periodo de tiempo; estas permiten la estabilidad y democratización de los Estados a partir de la cohesión social entendida como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (Rofman 2016) y que de forma operativa, articula las necesidades de la sociedad con la oferta institucional, como lo explica la teoría sistémica de Easton; esta conexión entre mecanismo instituidos y la demanda social acortar las brechas y brinda legitimidad al aparato Estatal o sistema político operante; a su vez los procesos de diseño de estas políticas públicas podrán contar o no con la participación de diversos actores sociales o institucionales lo cual estará determinado por el enfoque que se le aplique a cada uno de estos conjuntos de acciones.

El objeto de las políticas públicas es garantizar la capacidad y efectividad de los gobiernos democráticos establecidos, pero debido a una concentración en el gobierno para el ejercicio y formulación de este instrumento de Política Pública, ha transmutado de tal modo que es preciso hablar ahora de gobernanza pública.

“la política pública, no solo son las acciones efectivas de los gobiernos, sino aquellas acciones efectivas de los gobiernos que logran institucionalizarse y que logran internalizarse en la misma sociedad de tal suerte que cuando un gobierno llegue, se vea obligado a continuar con esa política y seguramente, a replantearse el problema, buscando nuevos instrumentos; porque hay problemas que nunca desaparecen de la agenda pública. (Comunicación personal 2; Cuervo 2018)

Es decir, las políticas públicas deben ajustarse a su línea de operación, en la que la construcción colectiva de un criterio que implique una apropiación personal y práctica, que forme actores políticos colectivamente organizados generando una articulación social entre las instituciones y la sociedad ya que se hacen necesarias para el equilibrio de poderes en un Estado, pues permite un control social que garantiza la obtención y defensa de derechos; otra forma de entender las políticas públicas que nos dará el mismo Bonetti será:

Las políticas públicas serían definidas teniendo como parámetro únicamente el bien común y este bien común sería entendido como de interés de todos los segmentos sociales. Este entendimiento niega la posibilidad de la aparición de una dinámica conflictiva, que implica un equilibrio de fuerzas entre intereses de diferentes segmentos o clases sociales (Bonetti, 2017, p.10).

Es así como se hace necesario poner en movimiento “todos los recursos colectivos que una sociedad posee, <el gobierno pierde la capacidad de ser líder> debe ser un coordinador del colectivo multi-actor” (comunicación personal 1; 2018) y es que esta cooperación entre gobierno y demás entes socio-políticos debe ser el pilar central de toda acción estatal en América Latina, ya que siendo las políticas públicas el principal instrumento de respuesta a problemáticas socio-políticas y económicas, pueden perder credibilidad y objetividad, pues estas son

formuladas, analizadas, e implementadas tradicionalmente desde una perspectiva Top Down, (desde el gobierno para la sociedad) es decir, el enfoque top-Down pretende analizar: el comportamiento de los implementadores de las políticas públicas (burócratas) y la población objetivo; si estas cumplieron o no los objetivos en el tiempo (eficiencia); los factores de riesgo y el impacto de las políticas públicas (eficacia) y sus resultados (nivel de impacto); finalmente, si esta debe o no ser reformulada (Revuelta, 2007).

A diferencia del enfoque anterior, Elmore propone el enfoque bottom-up a partiendo de las críticas y limitaciones del top-down, se entenderá el enfoque bottom-up como un “proceso que parte desde los primeros momentos de la implementación buscando fortalecer el rol de las organizaciones en la implementación de la política pública”. (Revuelta, 2007), es decir, es un proceso que parte de un trabajo desde las bases, de forma ascendente y participativa, deliberativa e incluyente buscando la legitimidad y la inserción de la comunidad en temas de agenda pública.

Según Aguilar, la disciplina surge y se denomina como un proceso de gobernanza-gubernamental de forma equilibrada, pero que fracasa por la insuficiencia del gobierno, ineficiencia e ineffectividad; en gran parte por la poca participación del ciudadano entendido este como destinatario y no como coautor en el proceso de formulación de políticas públicas, como también de la subordinación de las políticas públicas nacionales; haciendo una crítica concisa al particularismo del enfoque tradicional (el cíclico) sin tomar a consideración el análisis previo de problemas complejos como del perfil particular de quien lidera el proceso o del autor, “Su solución no puede ser auto contenida o auto negativa”, ya que gobernar por políticas no significa la suma sino la sistematicidad (microscopia) de un gobierno integrado.

Por tanto, es necesario contraponer el enfoque institucionalista que propone el acuerdo 028 de 2016, como documento de instrumentalización para la formulación de la política pública; en la que el Estado abarca el proceso de formulación e

implementación de la misma; con el enfoque constructivista abordado desde el paradigma crítico social, en una lógica integral de responder no solo un problema inmediato normativo como lo es la reubicación y legalización de predios, sino, que partiendo de una caracterización y de manera concertada se identifique el problema a intervenir, permitiendo además la transformación social de forma participativa concertada, incentivando el control político-social y dinamizando mediante espacios democráticos, la inserción de la población en la agenda pública del municipio, esto con el fin de garantizar que no se convierta en una política fallida, generando un detrimento del erario público y complejizando el problema base como lo es el aumento exacerbado de asentamientos en la ciudad de Neiva

Para entender el enfoque institucionalista es necesario tener en cuenta que este “insiste en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos” (Meny, & Thoenig, J. 1992) es decir, se considera a las políticas públicas como outputs, hacia demandas o inputs de las instituciones y organizaciones que se instrumentalizan, dando paso a la burocratización y centralización de la estructura del Estado, de tal forma que:

El Estado sólo reaparece a través de la denuncia de políticas (en particular, en el campo social) que las burocracias centrales han desarrollado en exceso. La ausencia de control popular ha permitido la explosión de los gastos en los que los burócratas están tan interesados como sus clientes. (Meny, Y Thoenig, J. 1992, P. 55)

Lo anterior, obliga a retomar el paradigma positivista, ya que se le considera el más influyente por su practicidad y legalidad, pues su rigurosidad procedimental “permiten establecer claras relaciones de causalidad. En este marco, la actividad científica racional consiste en determinar el mejor medio para alcanzar el fin proseguido.” (Roth, 2007). Este paradigma parte de la idea que el investigador, asume una posición objetiva de los hechos (“free of value”) como lo explica Roth, y que su intervención es factible a verificación cuantificable, cuya “lógica de investigación” está orientado por patrones de “desarrollo científico tradicional”.

En otras palabras, se puede asumir que es una “perspectiva racional instrumentalista” que orienta la sistematización de manera procedimental en la elaboración de las políticas públicas respondiendo a “un modelo normativo de comportamiento de los individuos y de las organizaciones” (Roth, 2007), ya que como objeto de análisis, puede estar sujeta a varias etapas dependiendo su formulación, que en general vienen siendo la identificación y definición del problema a intervenir; la construcción de una agenda pública; la formulación de un plan de acción como respuesta; el proceso de toma de decisión o legitimación; la implementación y por último la evaluación del instrumento, lo que muestra una “sucesión (lógica) de etapas” cuantificables, y patrones secuenciales de forma genérica.

Para Roth, este modelo teórico “es la corriente dominante del análisis de política pública, generalmente adoptada por las instancias gubernamentales e internacionales para el análisis y la evaluación de las políticas públicas a partir de los años sesenta y setenta hasta hoy en día.” (Roth D., A-N. (2010). Hay que aclarar que las políticas públicas, son un instrumento del Estado, por tanto, son competencia del mismo y su proceso de elaboración y decisión varía dependiendo del tipo de Estado y sistema político (Estado-céntrico, socio-céntrico o mixto), esto no transgrede la participación de Estado como actor y ejecutor principal.

En contraposición, se encuentra el enfoque socio-crítico en donde “privilegia al individuo y el pluralismo social; y sólo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales” (Meny, & Thoenig, J. 1992), es decir, son políticas de bienestar que tienen un objetivo social específico, cuyas estrategias más comunes son programas de transferencia condicionada, programas de asistencia y acompañamiento, dependiendo del derecho al cual se recurra.

En conclusión, este grupo teórico plantea que “el Estado dispone sólo de una autonomía marginal, sea que represente los intereses del capital (teorías neo marxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neo weberianas)” (Meny, Y Thoenig, J. 1992).

También se encuentra el enfoque de redes o noción de red (network) el cual parte de entender que las políticas públicas surgen de una interacción multi-actoral (estatales, sociales, políticos y económicos) es decir, “la administración (el Gobierno y/o el Estado) deja de ser concebido como el actor jerárquico y dominante en la elaboración e implementación de las políticas públicas.” (Jaime, F. & Alessandro, M. 2013) por una parte se argumenta que “las redes de política no refieren a una nueva forma de gobierno, sino que existe un amplio abanico de posibles patrones de interacción que se pueden desarrollar en el ámbito de la formulación de políticas” (Jaime, 2013. p.160) pero también es importante precisar que esta teoría “hace referencia a una nueva forma (o estructura) de gobierno, distinta tanto a las jerarquías organizadas verticalmente como a las estructuras de mercado organizadas en forma horizontal”(Jaime, 2013. p.160), es decir se propone un “énfasis de coordinación horizontal y auto organizada” teniendo en cuenta la participación de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales articulando sus necesidades.

Esta teoría constituye una nueva postura bajo la nueva ideal de gobernanza, en donde se reconoce aún el papel del Estado sin embargo, fomentando la participación de nuevas redes de carácter autonómico. “son concebidas como autogobernadas y con capacidad para resistir las directivas del Gobierno” (Rhodes, 1997. citado por Jaime. 2013. p.161)

Este enfoque surge a partir de la críticas a los enfoques tradicionales, en los años 60 y 70, argumentando que la centralidad de los procesos políticos administrativos desviaba la naturaleza social y operativa de dicho instrumento, “la visión de un proceso de política pública, esencialmente pensado como jerárquico, instrumental y formalista (top down), reñía con las evidencias de los análisis, ya que están siempre más formuladas en instancias políticas informales, al exterior de las instituciones convencionales tipo parlamento o administración pública” (Roth, 2010) por ello, la idea de una red sostiene que los resultados obtenidos dependen principalmente del proceso de formulación, etapa en la que se replantea y delibera sobre su conveniencia y afinidad dependiendo del problema a intervenir, es decir

“se incluyen los componentes racionales e instrumentales que usualmente se utilizan para caracterizar la formulación de la política pública, pero se incorporan además ciertos componentes valorativos como las construcciones sociales, las imágenes, y los fundamentos y legitimaciones que están detrás de toda política” (Jaime, F. & Alessandro, M. 2013).

En efecto, la segmentación del proceso de las políticas en etapas “exagera la naturaleza racional de la formulación de políticas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto” (Parsons, 2008: 113). (Jaime, 2013).

Conclusiones:

Es así, como se hace necesario que en Colombia desde el campo de las Ciencias Políticas en materia de políticas públicas, se asuman grandes retos desde el planteamiento mismo de la situación problemática a intervenir, convirtiéndose este en uno de los problemas más complejos en aras comprender la forma en cómo se abordan; desde el Estado; las problemáticas que se presentan en la sociedad Colombiana para mitigarlas, solventarlas o llevarlas a niveles manejables y que terminan convirtiéndose en políticas de Estado en la medida en que su continuidad no depende del ciclo político del gobierno de turno.

Además, que la inserción de los problemas en la agenda pública medida por la capacidad de presión para la agenda política, implica la búsqueda de herramientas y acciones efectivas de los gobiernos que de manera integral no solo den respuesta inmediata sino que eviten el surgimiento de ‘nuevas’ situaciones problemáticas convirtiéndolas en políticas fallidas, e ineficiente al Estado desde el cual se plantean; que aunque logran institucionalizarlas e internalizarlas en la misma sociedad obligando su continuidad, no garantizan la efectividad de la misma exigiendo así un replanteamiento del problema; lo que implica tanto

choques como fracturas estructurales político-sociales como económicos en los territorios y que conlleva a la búsqueda de nuevos instrumentos de intervención.

Lo anterior, permite comprender que la marginalización económica no puede ser tratada como problema emergente que implique la inserción del sujeto a las dinámicas del libre mercado como garantía de obtención de derechos; concibiendo estos no solo como bienes sino como productos regulados desde el mercado y las lógicas bancarias; sino que obliga reconocer las dinámicas socioeconómicas y culturales del sujeto y los constructos que se interponen al discurso de desarrollo económico desde modelo neoliberal.

Y es que la formulación de políticas de vivienda y de legalización de asentamientos informales, desconocen en gran parte que los sujetos en condición de vulnerabilidad tanto económica como social, dan cuenta de procesos previos y de dinámicas socioeconómicas distintas a raíz de condiciones de violencia estructural, armada, y de desigualdad.

Por tanto, se concluye que la política de ajustes financieros, la cual se presenta en 2 fases; 1. Entre las libertades estatales y el mercado político, es decir el libre mercado y la reproducción salvaje del modelo político-económico neoliberal; y 2. Entre ingresos y egresos que evite la supresión política; es decir la redundancia entre la regulación estatal y la libertad del mercado, las cuales exigen unas garantías en la ejecución, la sostenibilidad y efectividad de las políticas públicas en los territorios, conlleva a entender que una acción estatal como respuesta a la proliferación de asentamientos humanos informales no puede limitarse a la legalización de predios e inserción a la banca sino que debe 'integralizar' el instrumento de intervención para que el sujeto; partiendo del reconocimiento y apropiación cultural; de manera consensuada medie escenarios que le permitan la transición de lo rural a lo urbano, argumentando el derecho a la ciudad.

Es decir, las políticas públicas deben ser multifactoriales, multicausales, multi-actoral e intersectoriales y en la capacidad de entender la complejidad de los problemas públicos, partiendo de una buena comprensión de los problemas, entendiendo que hay una diversidad epistémica y que estos deben ser

interdisciplinario (de lo local a lo institucional), para brindar previa solución que se adecue a las características territoriales y la legalidad de los mismos; como también de reconocer que comprende muchos actores pero que a la vez responde a características específicas de los territorios intervenidos; por tanto, las políticas públicas deben garantizar la capacidad y efectividad de los gobiernos democráticos establecidos en América Latina.

Bibliografía

Alcaldía del Municipio de Neiva - Huila. (29 de Abril de 2016). *Alcaldía de Neiva*. Obtenido de Alcaldía de Neiva: <http://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionyControl/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20De%20Desarrollo.pdf>

André-Noël, Roth D. (2007). *Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico*. Ciencia Política, N°3, P. 44-68.

Boneti, Lindomar, Políticas públicas por dentro / Lindomar Boneti. - 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras, 2017.

Comunicación personal 1; Diario de campo: Foro: Enseñanza e Investigación de las Políticas Públicas en Colombia; Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2018.

Comunicación personal 2; Entrevista a Cuervo, José: Foro: Enseñanza e Investigación de las Políticas Públicas en Colombia; Universidad Externado de Colombia; Ponente. Bogotá 2018.

Delfino, A. (2012). La noción de marginalidad en la teoría, social latinoamericana: surgimiento y actualidad. *Universidad Nacional de Rosario*, 18-34.

Jaime, F. M., Dufour, G., Amaya, P., & Alessandro, M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*, Capítulo VI. Teorías para el análisis de políticas

públicas. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche. P.147-182

Meny, Y Thoenig, J. 1992. Las políticas públicas. Capítulo 2: políticas públicas y teoría del Estado. Formato pdf. Páginas de 43 a la 78.

Parsons, Wayne. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Capítulo IV: Análisis de la implementación y los resultados. Traducción de Atenea Acevedo. -México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.

Revuelta, B. 2007, la implementación de políticas públicas, *Díkaion*, Vol 21 (16) Universidad de la Sabana, p.p. 135-156.

Roth D., A-N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia., pág. 11 a 192

Saldaña, A. J. (2016). La Rebelión Urbana: Ciudad informal y mejoramiento integral de barrios, dos realidades de la producción del espacio residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

UN-HABITAT. (2003). *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?* Nairobi, Kenya: Global Urban Observatory

Vargas. Alejo. (1999). Notas sobre el Estado y Las políticas públicas. En V. A. Velásquez, *Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política*. (págs. 53-64). Bogotá: Almudena.

Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.

Valentini Nigrini., & Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología* 71, p.167-191.