

Propuesta para plantear políticas habitacionales*

ESTUDIO REALIZADO EN LA LOCALIDAD DE SUBA

PROPOSAL TO RAISE HOUSING POLICIES

Study in the town of Suba

Olga Lucía Londoño Palacio

Investigadora International Corporation of Networks of Knowledge -ICONK-, Colombia.
 ollondonop@gmail.com

Paola Chaparro Borja

Consultora independiente, Colombia.
 paopaochb@gmail.com

Recibido: 30 de mayo de 2011

Aprobado: 10 de agosto de 2011

Resumen

Se presentan en este artículo, los resultados de la indagación acerca de la relación entre las condiciones de habitabilidad y los estados de salud, que se hizo a mujeres líderes de hogar de la localidad de Suba en Bogotá, en seis barrios de estrato 2, así como a promotores de salud y trabajadores del programa Salud a su Casa. A través del trabajo de campo, se logró establecer cuáles son las necesidades sentidas y las expectativas de cambio ante las problemáticas que viven cotidianamente y que afectan su calidad de vida. El trabajo fue guiado por el paradigma de la metodología cualitativa, con el método del Sondeo Participativo; y el análisis de la información se llevó a cabo bajo el modelo de la Teoría Fundamentada, que permitió establecer las categorías emergentes que dieron lugar a la propuesta que aquí se expone. Como resultado, se realiza una propuesta para el planteamiento de políticas habitacionales, en las que se conjugan políticas de habitabilidad y de salud.

Palabras clave: Estado, políticas públicas, gobierno, condiciones de habitabilidad, estados de salud.

Abstract

The results presented in this article are based on the relationship between housing conditions and the health status of household women leaders in the town of Suba in Bogota. This six (6) two tier districts (2) includes, health workers and workers of the Health to your Home program as well. Through fieldwork, we were able to establish what the perceived needs and the expected changes to the daily living issues that affect their quality of life. The work was guided by the paradigm of qualitative methodology, with the Participatory Survey method and data analysis carried out under the Grounded Theory mode. This established emerging categories that led to the proposal under exposed. As a result the planning of housing policies, which combine health and habitability policies, is proposed.

Keywords: State, public policy, government, living conditions, health states.

Resumo

Os resultados apresentados neste artigo derivam da pesquisa sobre a relação entre as condições da habitabilidade e os estados de saúde em mulheres líderes de lares no distrito de Suba em Bogotá, em seis (6) bairros "estratos (2)", e em promotores de saúde e trabalhadores do programa Saúde na sua Casa. Na pesquisa de campo se identificaram as necessidades percebidas e as expectativas de mudança à frente das problemáticas que vivem no dia-a-dia e que afetam sua qualidade de vida. O trabalho foi orientado pelo paradigma da metodologia quantitativa, com o método da Sondagem Participativa e a análise da informação se fez sob o modelo da Teoria Fundamentada, permitindo estabelecer as categorias emergentes que permitiram a proposta aqui exposta. Como resultado, formula-se uma proposta para a concepção de políticas públicas habitacionais onde se misturam as políticas de habitabilidade e de saúde.

Palavras-chave: Estado, políticas públicas, governo, condições de habitabilidade, estados de saúde.

* El artículo presenta resultados originales del componente cualitativo de la investigación "Relación entre las condiciones de habitabilidad y los estados de salud de la población colombiana. Una propuesta metodológica para su análisis", financiado por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y Colciencias.

1. Introducción

Los pilares conceptuales sobre los que se fundamenta el modelo estatal colombiano como Estado Social de Derecho, están basados en fines de solidaridad, pluralismo, función social y redistributiva de la riqueza o la democracia participativa, junto con el derecho a la libertad, la igualdad y la equidad, derechos humanos inalienables.

Así, con base en su modelo, el Estado colombiano se dirige al cumplimiento de una función social bajo principios solidarios y redistributivos, subordinados a los ideales de los derechos humanos sociales y colectivos. Las personas con quienes se desarrolló el trabajo de campo reconocen al Estado como un ente que está comprometido con el bienestar de la población, que debe tener una presencia permanente en las problemáticas relacionadas con las condiciones de habitabilidad y con los estados de salud, debido a que en ellos está implicada la dignidad humana, la que entienden como el cimiento de la fundamentación del Estado y la sociedad, cuya consecuencia debe dirigirse a la valoración y garantía de los derechos humanos integrales.

Como antecedente relacionado con la temática, se encontró el estudio *Chance of a Lifetime. The Impact of Bad Housing on Children's Live*, llevado a cabo por L. Harker (s.f.) mediante la recolección de relatos de vida y testimonios orales de niños ingleses. En él se explica que la vivienda de mala calidad tiene un impacto negativo sobre el desarrollo infantil, porque incrementa en un 25% los riesgos para adquirir enfermedades severas o discapacidades y limita las oportunidades cuando esos niños sean adultos; propone el replanteamiento de políticas sobre la relación que existe entre vivienda y salud.

Para esta investigación se consideró importante conocer la opinión de los actores sociales en torno a la función que cumplen las políticas públicas, en relación con el impacto que la vivienda genera sobre los estados de su salud. En entrevistas grupales hechas a mujeres cabeza de hogar y en las charlas informales con los líderes de las comunidades, la población expresó conceptos y relaciones conceptuales, opiniones y argumentos, lo que condujo a definir y determinar la problemática planteada desde sus vivencias y experiencias.

2. Conceptualización, objetivo y visiones en torno a las políticas públicas

Las políticas públicas se entienden como el conjunto de acciones para una intervención del Estado, relacionadas con problemas sociales que merecen atención, interés y movilización de diversos sectores de la sociedad. Una de sus características es dar cumplimiento a la normatividad existente, lo que afecta la vida de personas y de comunidades e influye en la interpretación de la realidad (Osziack y O'Donnell, 1976).

A. Vargas (2000) define las políticas públicas como suma de iniciativas, decisiones y acciones del gobierno relativas al régimen político ante situaciones que generan problemáticas sociales, económicas, políticas, culturales, de seguridad, ambientales, etc. Por su parte, C. Salazar (1995: 30) dice que las políticas públicas son "el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas", definición que según muchos críticos es la más apta para Colombia.

Para G. Castellanos (2010: 57) el fin de las políticas públicas es "articular, además de propuestas programáticas y fines para plazos determinados, una estructura de funciones administrativas en todos los niveles centrales o descentralizados por territorios e instituciones". Según esto, su objeto se centra en solucionar problemas para mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales del entorno de las comunidades, dar respuesta a sus problemas, demandas o necesidades por parte del Estado, entendido como el proveedor eficiente y eficaz del mejoramiento de la calidad de vida desde la gobernabilidad y la gestión, al dirigirse al *qué* y al *cómo* de su hacer y centrarse en los resultados de las actividades realizadas por las autoridades públicas. Su máxima expresión se reconoce en planes, programas y proyectos de desarrollo, además de actos administrativos, jurídicos y contractuales. Teóricamente, continúa Castellanos, la razón de ser de las políticas públicas es satisfacer las necesidades de las poblaciones desde un marco definido por los derechos humanos, aprovechando la riqueza de la diversidad y el valor de la diferencia, única manera de recuperar la dignidad maltratada a lo largo de una historia que se centra en la exclusión social y la dependencia del exterior.

Las metas de los objetivos de desarrollo del milenio (Naciones Unidas, 2010) apuntan realizar transformaciones políticas en búsqueda de sociedades más equilibradas y justas, donde las personas participen en las decisiones que las afectan. Su propósito es sentar unas bases para integrar las regiones a partir del desarrollo del concepto integral de hábitat, generando condiciones para lograr construcciones colectivas regionales incluyentes, solidarias y comprometidas con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales desde estrategias, políticas y programas de desarrollo de interés nacional y con el apoyo internacional de agencias para el desarrollo.

2.1 La habitabilidad y las políticas públicas

La Organización Mundial de la Salud –OMS–, en concordancia con la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat (1996), dice que se entiende *habitabilidad* como el conjunto de características de diseño y calidad de la vivienda o del edificio en donde se sitúa y de su entorno. Por su parte, la Declaración de Estambul destaca como características de habitabilidad el ordenamiento del entorno; los usos adecuados de la tierra; las densidades de población; la seguridad y sanidad de las construcciones; la movilidad y facilidad de acceso para todos a los bienes, servicios y medios públicos de esparcimiento de la ciudad; la salud pública; las condiciones de seguridad; la educación y la integración social.

En Colombia dos entes gubernamentales se encargan de plantear de manera separada las políticas públicas relacionadas con el hábitat y la salud.

De las primeras se encarga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde sus componentes hábitat, medio ambiente y urbanismo, bajo la dirección de los programas continentales de hábitat promulgados por Naciones Unidas para Latinoamérica en asocio con la Corporación Andina de Fomento y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Desde 2009, este ministerio se encarga de desarrollar el programa macro de Vivienda Saludable, con el objetivo de mejorar las condiciones de las familias que, aunque cuentan con un techo no tienen los requerimientos mínimos de habitabilidad y salubridad (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009).

De las segundas se encarga el hoy llamado Ministerio de Salud con la participación de la dependencia de bienestar social y salud, bajo la coordinación de la OMS. En Bogotá, desde 2004, se adelanta el programa distrital Salud a su Casa –antes conocido como Salud a su Hogar–, enfocado a partir de los derechos humanos con el objetivo de superar las desigualdades injustas y evitables en materia de salud; busca promover la calidad de vida de las personas integrando los procesos de educación para la salud, protección de la vida, prevención de las enfermedades, de atención curativa, de seguimiento y de rehabilitación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

Por su parte, la OMS (1990: s.p.) propone como estrategia preventiva para la salud, establecer conexiones con las condiciones de las viviendas e incorporar valores sanitarios a las políticas que influyen directa o indirectamente en lo habitacional, para facilitar que las personas tengan alternativas de elección teniendo en cuenta su estado de salud.

L. F. Figue asegura que las políticas de vivienda no cumplen con los objetivos de desarrollo ni con las funciones sociales y culturales que, por naturaleza, deben servir como fundamento a las políticas públicas: "no ha sido concebida, formulada e implementada específicamente en función de la realidad habitacional y urbana, sino que ha utilizado esta realidad en lo que le ha sido pertinente, por una parte, para desarrollar una actividad económica y, por otra, para el manejo político de las coyunturas sociales" (Figue, 2008: 85).

Londoño Palacio, Olga Lucía

Colombiana. Licenciada en Filosofía y Humanismo de la Universidad Santo Tomás en Bogotá. Especialista en Investigación Lingüística y Literaria de la Escuela de Investigación Lingüística y Literaria en Madrid. Magíster en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Doctora en Filosofía con énfasis en Antropología Atlantic International University en Florida. Ha participado en diversos proyectos de investigación en las líneas de hábitat y gestión de conocimiento, presentando sus resultados en ponencias nacionales e internacionales. Se ha desempeñado como docente de posgrado y pregrado en áreas de pedagogía, estudios culturales y literatura. Ha recibido los siguientes reconocimientos: Atlantic International University, Florida, USA. Tesis calificación "A-Excellent"; ganadora del Concurso "Académicos en Formación" de la Universidad Nacional de Colombia, y matrícula de Honor en tres ocasiones durante sus estudios de maestría en la misma universidad. También fue becaria Cursos Monográficos de Doctorado en Universidad de Málaga. Actualmente es miembro de los grupos investigación "Tecnice", "Gestión Vital" (categoría B Colciencias) y "Hábitat y vivienda" (categoría C Colciencias).

Chaparro Borja, Paola

Colombiana. Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Estudios latinoamericanos de la Universidad de París III, Sorbonne Nouvelle. Obtuvo menciones destacadas tanto en su monografía de pregrado como en la memoria de posgrado. Ha ejecutado trabajos de apoyo académico en aplicación de metodologías cualitativas, en el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo con el grupo de investigación Calidad y Habitabilidad de la Vivienda.

2.2 Las políticas públicas y los actores

La Constitución Política de Colombia otorga unos derechos ciudadanos que afianzan el sentido democrático y se ejercen con la participación activa. El término *participación* tiene una connotación política cuando se le otorga a la ciudadanía la potestad de hacer parte de la toma de decisiones relacionadas con las diversas problemáticas que vulneran sus derechos (Bermúdez, 2003).

Según L. E. Mora-Osejo y O. Fals Borda, debe existir una relación armoniosa entre el ser humano y su medio; por esto hay que reconocer las peculiaridades del entorno inmediato, lo que permite “conocer la intrincada realidad natural y nuestro desenvolvimiento social y cultural. Ello puede hacerse dentro del marco de una concepción holística y sistémica que advierta sobre la inconveniencia de generalizar los conocimientos de un fragmento de la realidad a toda ella” (2002: 11). Por su parte, Figue afirma que “los actores interactúan, en medio de grandes desequilibrios, con la motivación dominante de obtener el máximo beneficio económico posible. Con este objetivo los actores dominantes continúan tomando las decisiones sectoriales y extrasectoriales que, en todas las fases de los procesos, definen las condiciones de calidad” (2008: 87).

De acuerdo con Resnik, las decisiones políticas de solución deben surgir por consenso, si se entienden como “una elección entre dos o más opciones o acciones probables bajo ciertas circunstancias, cada una de las cuales produce uno o más resultados y una o más consecuencias, de modo que todas las decisiones incluyen tres componentes: actos, estados y resultados” (Resnik citado en González, 2002: 29).

El documento de UN-Hábitat afirma que “la emergencia de lo humano, como capacidad de hacer surgir lo que no está dado, no es derivable combinatoriamente o de otra forma a partir de lo dado, es la clave para la ampliación y profundización de los problemas sociales más acuciantes a través de democratizar en la participación política de los ciudadanos por medio de la búsqueda de mayor autonomía y libertad, como es el propósito de las discusiones de las metodologías sobre el desarrollo humano” (UN-Hábitat et al., s.f.: 75), para lo cual propone la teoría de la complejidad como una “nueva forma de ver los problemas del desarrollo” (UN-Hábitat et al., s.f.: 16).

2.3 Metodologías utilizadas para el planteamiento de las políticas públicas

P. Sabatier (1986) explica tres enfoques para implementar las políticas públicas:

1. Jerárquico: cuando el Estado formula las políticas y las entidades del gobierno las implementan de una manera vertical y lineal, desconociendo el papel de las comunidades.
2. Participativo: se da cabida a todos los actores del proceso, con preponderancia a los actores sociales, quienes se encargan de

liderar lo concerniente a la metodología que se utilizará durante la implementación teniendo en cuenta los objetivos establecidos por ellos mismos.

3. Evolucionista: combinación de los dos enfoques anteriores. Propone la acción continua como la mejor manera para implementar la política como una negociación equitativa de todos los actores, lo que implica una responsabilidad compartida, y reconoce que las condiciones del contexto pueden afectar las acciones políticas.

Según B. Hogwood y L. Gunn (1984), las condiciones para que una política pública sea sustentable son: 1. Conocimiento profundo de los objetivos; 2. No tener limitaciones en el entorno; 3. Contar con tiempo y con recursos políticos, administrativos y financieros indispensables; 4. Buen soporte teórico; 5. No crear dependencia con instituciones involucradas en el proceso; 6. disponer de una agenda realizable; 7. Mantener comunicación con todos los actores para llegar a acuerdos puntuales.

En Colombia, dice Salazar (1995: 44), es necesario distinguir seis etapas que determinan el ciclo de vida de las políticas públicas:

1. Origen, creación, gestación o formación: es la identificación por parte del Estado de las problemáticas sociales y su planificación en una agenda. Es el momento más importante en el desarrollo de una política pública, ya que de éste depende la argumentación y la justificación social que se desea plantear.
2. Formulación: es la fase de la decisión conducente a resolver la problemática detectada, una vez han sido estudiadas las diversas alternativas de solución.
3. Puesta en marcha o implementación: es cuando se llega al desarrollo de la política pública a través de hechos concretos efectuados por parte del Estado.
4. Evaluación: es el proceso por medio del cual se investiga si la política pública fue exitosa o si fracasó; se evalúa si se produjeron los efectos o cambios propuestos y si la acción cumplió o no con los objetivos para los que se designaron las acciones específicas.
5. Análisis: es la explicación del sentido de las acciones realizadas por parte de los actores involucrados en el proceso.
6. Reformulación o reestructuración de las políticas públicas: es el momento concluyente que determina si se cumplieron o no los objetivos y puesta en marcha de la política propuesta.

2.4 La evaluación de las políticas públicas

A. Vargas (2000) reconoce que la evaluación de las políticas públicas debe estar presente en todo momento y para ello propone tres momentos (ver tabla 1):

Evaluación	Descripción	¿Quién evalúa?
A priori	Es el análisis de factibilidad y viabilidad de la futura política.	Personal interno o externo.
Continua	Se da durante la implementación para detectar problemas de procedimiento en el proceso, y se hace el seguimiento de los recursos.	Personal externo (organismos de vigilancia y control, sociedad no involucrada, centros universitarios).
Retrospectiva	Se debe realizar al final. Tiene como objetivo sistematizar las experiencias positivas y negativas que sirvan para procesos futuros.	Mixta o conjunta (personal interno y externo).

Tabla 1. Momentos de la evaluación. Fuente: Vargas, 2000.

La evaluación debe ser utilizable para contribuir al desarrollo de los programas habitacionales propuestos en los planes de desarrollo nacionales y locales, pero no impedir su acción; no debe ceñirse a examinar solo los resultados, sino también al proceso para su implementación (Subirats, 1989). No debe dirigirse a examinar la capacidad de los actores, sino a la forma en que se da la coordinación entre ellos como grupo congruente que busca favorecer los procesos democráticos para tomar decisiones materializadas en efectos prácticos (Molina et al., 2008).

En cuanto a las funciones de la evaluación, C. H. Weiss (1998) las divide en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

1. Proceso de toma de decisiones: la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de las existentes.
2. Aprendizaje organizacional: la evaluación permite generar conocimiento pues es un medio para entender mejor las intervenciones que se llevaron a cabo y, simultáneamente, posibilita registrar las memorias de los programas desde las experiencias.

R. Vega (2001) propone trazar lineamientos metodológicos apoyados en métodos y técnicas de investigación participativa que establezcan “conexiones entre los saberes populares y eruditos”, donde primen las decisiones intersubjetivas como resultado de “un proceso ético de ‘deliberación’, ‘persuasión’, ‘reflexión’ y ‘prudencia’” (s.p.), en lugar de un imperativo legislativo donde tengan cabida las verdades demostradas por la ciencia y, especialmente, donde existan “procedimientos comunicativos consensuales universales” (s.p). Para ello sugiere una evaluación racional que incluya tres momentos:

1. Crítica: dirigida a definir la situación como problema, identificar a los sujetos que han sufrido consecuencias negativas a causa de una política o de un programa y estimularlos a la participación. Es el punto de partida en el que se identifican las fallas y se cuestionan las limitaciones discursivas y del orden social.
2. Promoción de la subjetividad: busca que a través de procesos de auto-conocimiento por parte de los actores sociales, se construyan unas normas axiológicas y solidarias “que gobiernen su relación con los otros mediante procedimientos que reconozcan el carácter descentrado de los sujetos morales, y el carácter no universal, sino contingente, transitorio y local de las verdades morales”.

3. Participación: busca facilitar la toma de decisiones en torno a unas normas y políticas de acción, justas y éticas, en las que se facilite la interacción e interrelación, con el objetivo de lograr una pluralidad autónoma y diversa, así como un equilibrio social que promueva “ejercicios reflexivos críticos, de formación de puntos de vista propios, de auto-regulación ética, y de toma de decisiones participativas”.

3. Contextualización del estudio

El presente trabajo se llevó a cabo en seis barrios en viviendas de estrato 2¹. Los barrios son **Casablanca, Lisboa, Tibabuyes Universal, Cañiza 3, Villa Cindy y La Gaitana**. Durante el trabajo de campo, mediante técnicas propias de la investigación social, se indagó a mujeres cabeza de hogar y a líderes comunitarios sobre su percepción en torno a las políticas públicas de vivienda, hábitat y salud, entendiendo que debían ser vistas como uno de los pilares para la planificación y la gestión del desarrollo socioeconómico de la localidad que, como lo exige el mundo de hoy, encuentren la manera más apta para conjugar las actuaciones de las instituciones gubernamentales de carácter público con las diversas formas como las comunidades humanas se organizan.

Con el fin de proporcionar a los municipios instrumentos y herramientas que les permitan mejorar su acción y lograr bajo un marco común de principios y directrices condiciones para enfrentar de manera coordinada la búsqueda de mejores alternativas de vida, el Plan de Desarrollo de la localidad de Suba se concentra en la oportunidad para la solución de las problemáticas de las comunidades infantil, adolescente, jóvenes, familias, mujer y género, discapacitados, indígenas, rom, raizales y afro-descendientes. Con el acompañamiento y participación de las instituciones, el plan busca fortalecer las finanzas, mejorar los servicios para el ciudadano y crear canales para la transparencia, el control social y la participación.

3.1 Sugerencias emergentes sobre las políticas públicas desde las entrevistas y observaciones

3.1.1 La visión de las mujeres cabeza de hogar

La percepción que las mujeres cabeza de hogar tienen de su realidad en relación con las políticas de hábitat y de salud se centra en la necesidad de tomar decisiones que pongan en marcha acciones para su cumplimiento. A pesar de esto, afirman que “el Estado deja deteriorar todo porque no busca ayuda profesional. Es un problema cultural, pero la cultura sin la ley no sirve. Si pusieran multas o impuestos, puede que esa sea una buena solución. Las instituciones no hacen nada, no desarrollan las actividades que deben realizar” (GCÑ). Arguyen que para que se cumpla lo dispuesto por la legislación, “hay que tener palanca”, porque si no solo queda ‘aguantar’ ya que las entidades que representan al Estado no dan mayores soluciones” (GCÑ). Insisten en decir que “el Estado debe encargarse de los problemas. Los vecinos no pueden solos” (GLI). Aunque expresan que en Colombia “las normas no se respetan” (GLI), saben que esas

¹ En Colombia, según la Ley 142 de 1994 (artículo 102), existen seis estratos socioeconómicos. El estrato más pobre es el 1 y el más adinerado es el 6.

normas existen e involucran múltiples actores que tienen una responsabilidad de orden social, así como unas obligaciones y deberes, además de unas facultades de actuación que conllevan un compromiso social para el cabal ejercicio y cumplimiento de sus derechos.

Afirman que se debe incentivar el desarrollo social y cultural para mejorar las condiciones tanto de habitabilidad como de salud, más si se tiene en cuenta que la comunidad enfrenta un problema como el del desplazamiento, frente al que afirman que "la comunidad debe unirse y presentar las reclamaciones ante las diferentes entidades" (GCÑ). Esto muestra que la conciencia colectiva no siempre se origina en las tradiciones culturales individuales o comunes, sino también en la experiencia y en la vivencia de necesidades compartidas, en las que la satisfacción depende de su mismo control. Reconocen que los ideales de un Estado Social de Derecho muchas veces quedan plasmados en documentos como uno de los tantos recursos conceptuales utilizados a manera de máscaras que disfrazan la realidad vivida: "El gobierno no está haciendo nada y su deber es hacer algo para mejorar las condiciones de convivencia y habitabilidad" (GLI).

Las personas expresan que las políticas públicas deben contribuir a la cultura de la convivencia y el respeto hacia la dignidad humana, siempre y cuando estén basadas en el conocimiento de sí mismos, la apropiación del espacio vivido y el acato de los derechos ciudadanos. Afirman, además, que el Estado debe ofrecerlos y propiciarlos a través del aprendizaje permanente de una educación para la vida en la ciudad, con base en una pedagogía de los valores, a los que entienden como nodos que conforman el tejido social urbano y abogan por una cultura de la legalidad solidaria, en la que a pesar de la heterogeneidad, la pluralidad, la diversidad y las diferencias, impere el respeto por las normas, los intereses colectivos, la tolerancia y los consensos, tanto en espacios públicos como en privados.

3.1.2 Visión de los líderes promotores de salud de la localidad

Por su parte, los líderes aseguran que, independientemente de la función que una persona o una colectividad desempeñe, los medios para hacerlo deben estar acordes con la legislación, para no ir en contra de los derechos de las personas, ni de las leyes y, en general, de las normas establecidas, que son las que estructuran el actuar, vivir y convivir en sociedad. Así, por ejemplo, frente al problema de los recicladores dicen que aunque cumplen una función social, también generan problemas ambientales y comunitarios: "La ley debe primar, pero no se respeta, se evade. La problemática social es estructural ante los problemas que se presentan, pero las instituciones no garantizan la cobertura. El Estado paternalista ha hecho que los problemas crezcan, porque se supone que deben solucionar los problemas pero las instituciones no hacen su labor. Ninguna institución actúa mancomunadamente, sino que cada una actúa de acuerdo con sus intereses" (GLD-PS).

Aunado a lo anterior, los promotores piensan que existe un problema en las expectativas de las personas con respecto al papel del Estado, al cual ven como ente benefactor al afirmar que existe una "cultura del asistencialismo" (GLD-PS), donde las personas no autogestionan y esperan que las instituciones sean las que resuelvan sus problemas y cubran sus falencias.

Como una necesidad urgente, proponen gestionar el "replanteamiento y divulgación de las políticas públicas frente al Estado, tanto de salud como de vivienda" (GLD-PS) y, a partir de un ejercicio colectivo, mantener una interacción e interacción con la comunidad que se encuentre en igualdad de condiciones, persiguiendo unas metas conjuntas que tengan como base la promoción del respeto por los valores sociales. Conciben que haciendo énfasis en la construcción colectiva, democrática e incluyente de los diversos estilos de vida, que son los que hacen posible la convivencia entre los grupos humanos heterogéneos, es posible representar y hacer visibles los problemas relevantes, como insumos para construir imaginarios colectivos basados en la tolerancia y el respeto.

3.1.3 Propuesta de los actores sociales

Cuando se propuso a ambos grupos plantear unas estrategias que contribuyeran a mejorar o cambiar los problemas expuestos, algunos lo hicieron a manera de juicio, otros como una forma de utopía o ensoñación y no faltó quienes respondieran de una manera catártica; pero eso sí, todos pensaron en mejorar sus condiciones de habitabilidad y sus percepciones en torno a sus estados de salud, con el convencimiento de que cada habitante forma parte de un universo específico en términos espaciales y sociales, y como tal, se ubica en un grupo social con el que comparte categorías, experiencias, sensaciones y emociones comunes.

Como estrategias para evitar o mejorar los problemas planteados a lo largo de la investigación, los participantes proponen varias fórmulas transformadoras y renovadoras que contribuyen a caracterizar las políticas habitacionales, las que deben dirigirse a promover la construcción de una escala de valores basada en la responsabilidad y la ética ciudadana, como una motivación a las comunidades para tomar decisiones en torno a sus propias problemáticas, lo que implica un conocimiento profundo de la realidad. Las estrategias se sintetizan en cuatro puntos centrales, a saber:

1. Conocedores de que el actor más importante para asumir las problemáticas de habitabilidad y de salud es el Estado, las mujeres piensan que su deber es ofrecer soluciones a las condiciones en las que se encuentra el barrio, como por ejemplo, la pavimentación de las calles, la recolección de basuras y la defensa del espacio público. A pesar de que el programa de la alcaldía Salud a su Casa hace visitas mensuales a las viviendas, las participantes afirman que esas visitas "se concentran en revisar el baño, la cocina y el manejo de las basuras" (GCB); "nos aconsejan ir a citas médicas para toda la familia" (GCB); "se ocupan de revisar los carnés de vacunación; observan el interior de los jardines infantiles más no el entorno de la edificación" (GCÑ). En síntesis, utilizando sus propias palabras "no vemos ningún tipo de ayuda por parte del Estado" (GLI), ni aprecian que, además, el programa distrital hace seguimiento de las personas enfermas en el hogar y llevan juiciosos registros de la evolución de sus enfermedades. Ellas piensan que si las acciones del Estado tienen como fundamento central de las políticas públicas dirigidas a la habitabilidad y la salud, a la dignidad humana y a los derechos fundamentales como vía para asegurar la calidad, éstas se podrían establecer y concretar como resultado del reconocimiento mínimo de derechos y garantías.



Figura 1. Grupo de madres comunitarias del ICBF. Barrio Cañiza 3 (27 de julio de 2010). Fuente: Foto de las autoras.

2. Las mujeres participantes consideran que es necesario incluir dentro de los planes curriculares de estudio de todos los niveles educativos, en especial el de preescolar, cátedras donde se prevengan los problemas de habitabilidad y de salud "para quererle a sí mismo y, de la misma manera, querer a los otros" (GCB). Con base en su experiencia, las madres comunitarias del ICBF afirman que hace falta dar una mejor educación a los niños y a los jóvenes "porque son el futuro del país y, además, aprenden más y de una forma más rápida" (GCB), así como ser más estrictos con aquellos jóvenes que no cumplan las normas sociales. Ellas dicen que "la educación de los niños es fundamental, pero los padres no tienen el compromiso suficiente. Los problemas se los pasan a la Junta de Acción Comunal, que no se puede encargar de todo" (GCÑ).

Igualmente, las entrevistadas proponen utilizar los medios audiovisuales con fines pedagógicos, de una manera llamativa, atractiva, lúdica y divertida, "para que la gente empiece a concienciarse de las condiciones en las que vive" (GCB), "para salir adelante en lo que se pueda" (GCÑ). Aseguran que estas campañas deben, en un inicio, estar dirigidas a los niños y jóvenes, quienes servirán como multiplicadores de su aprendizaje escolar en el hogar.

Muchos de los problemas de habitabilidad, así como varias de las percepciones sobre los estados de salud, según las mujeres consultadas, se ocasionan por la falta de implementación de unas políticas públicas apropiadas. Proponen que "las organizaciones estatales deberían poner más atención a las quejas de los ciudadanos y organizar programas para ordenar el vecindario" (GLI). Asimismo, consideran que es necesario "crear una entidad que haga una labor de control y verificación de la reserva y de las condiciones de la comunidad. Las misiones de esta entidad

deberían estar dirigidas a suplir las necesidades de las personas más necesitadas" (GCÑ). Es decir, según ellas debe haber una intervención más efectiva por parte de las organizaciones gubernamentales, que se comprometan con mayor eficiencia a través de las instituciones existentes, sean públicas o privadas, y que cuenten con la capacidad de ofrecer soluciones viables. "Pero la promoción no es suficiente; se requiere más efectividad de las entidades, pues, por ejemplo, cuando aparecen las plagas, el hospital de Suba manda a fumigar pero se sabe que ésta es solo una solución temporal" (GCÑ).

Los líderes promotores consideran que es necesario que las entidades estatales hagan cumplir la Ley, conformando redes donde cada institución asuma articuladamente el papel que le corresponde, pues solo así los problemas podrán ser resueltos; insisten en que se debe buscar el "respaldo de las entidades competentes, las que se limitan a recibir quejas, pero no hacen nada porque los tiempos son largos y los procesos complejos. Si no son presionadas, las instituciones no promueven su presencia" (GLD-PS).

Paralelo a lo anterior, los líderes promotores aseguran que la experiencia confirma que cuando las instituciones estatales actúan, lo hacen por un interés específico o porque se sienten presionadas, pero que "el problema es de ley, y por eso muchos 'hampones' son menores de edad, contra quienes la policía no puede actuar porque la misma ley les ata las manos y les exige protegerlos, sabiendo que ellos son los que más delinquen" (GLD-PS). Es decir, generalmente las políticas públicas se ponen al servicio de intereses diferentes para los que son propuestas; las políticas económicas priman sobre las demás y no al contrario, como debería ser, lo que ocasiona limitaciones y sesgos entre los actores decisores.

- Otra posible solución que plantean las mujeres para resolver los problemas comunitarios que surgen tanto de las condiciones de habitabilidad como de las percepciones en torno a la salud, es la necesidad de asumirlos como propios. Afirman que hay un marcado "desinterés o, al menos muchas personas lo demuestran, por ejemplo, en su aseo personal" (GCB). La propuesta se dirige a lo que ellas denominan "el diálogo ejemplarizante" (GCB), al que definen como "hablar y comentar testimonios para que la gente tome conciencia" (GCB), pues solo así se identifica la necesidad humana de construir actitudes, destrezas y prácticas, que son las que hacen que se genere la capacidad de discernimiento. De este método se infiere que es la comunidad la encargada de enunciar argumentativamente los problemas para que los otros actores, a partir de una situación que afecta el bien común, lo perciban como problema.
- Frente al problema con los recursos hídricos (humedal Juan Amarillo y río Bogotá), las mujeres sugieren buscar un equilibrio entre la vida urbana y la conservación del humedal, porque debido a la difícil problemática sanitaria y social que se presenta, las autoridades resolvieron "colocar unas rejas que impiden la movilidad de los peatones y del tránsito vehicular, lo que es muy grave, especialmente cuando hay emergencias pues por las calles no caben las ambulancias ni un carro de bomberos" (GCN). Ellas reconocen que la naturaleza y el medio ambiente están interrelacionados con procesos de negociaciones y conflictos que tienen repercusiones en las concepciones surgidas de una manera social y apolítica y con aquellas que exigen una implementación de las políticas públicas de hábitat y de salud. Esa interacción debe ser equilibrada e implica una construcción social que se transforma de acuerdo con unas condiciones particulares.

Durante las observaciones se apreció que, en general, para las personas la naturaleza es sentida, conceptualizada y construida de acuerdo con procesos basados en contextos materiales, instituciones sociales, nociones axiológicas, prácticas culturales e ideologías particulares, y explica que se establezcan maneras diversas de percibir, representar, interpretar, usar y establecer relaciones y criterios en el manejo de los recursos naturales. De igual manera, las mujeres entienden, aunque no lo aceptan, que el acceso, beneficio y costos que implica intentar salvar el humedal y el río sean mediados por relaciones desiguales de poder, representados por diversos actores.

4. Resultados: propuesta para plantear políticas habitacionales de hábitat y salud

Las políticas públicas deben ser apreciadas como representaciones de acuerdos y consensos que permiten apuntar hacia unos mismos objetivos de desarrollo trazados por la sociedad y deben ser puestas en marcha por los entes gubernamentales, que en Colombia son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Salud, que trabajan en muchos temas que por ser comunes, les competen a ambos, pero lo hacen de manera in-

dependiente. Esta propuesta considera que al llevar a cabo este trabajo en forma colaborativa se unen esfuerzos a partir de unos objetivos compartidos, y se acuerdan decisiones comunes, interdisciplinarias y democráticas con base en una voluntad consensuada, lo que además implica optimizar los recursos humanos y financieros de las instituciones, organizaciones y sectores estatales involucrados.

Se busca estimular a los ciudadanos a construir nuevas prácticas de gestión por medio de una acción directa, traducida en programas, acciones y transferencia de recursos técnicos y operativos que evidencien la posibilidad de generar otros efectos positivos sobre la población (mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y consecuentemente del capital humano, redistribución del ingreso, estímulo a la demanda agregada, incremento de la competitividad de las ciudades y su incidencia sobre el desarrollo económico nacional), lo que incentiva la acción en situaciones relacionadas con la lucha contra las disparidades, la pobreza y la exclusión social. Como acción indirecta, se traduce en la sensibilización y la divulgación, basada en principios de corresponsabilidad, respeto y reconocimiento de las realidades locales, bajo la perspectiva de integración regional con un enfoque de derechos.

4.1 Concepto de "políticas habitacionales" y de sus actores

Las "políticas habitacionales" se entienden como la integración de políticas de hábitat y salud, estimando que hacerlo contribuye a enmarcar los contextos sociales que dan un sentido explícito a los derechos de los ciudadanos. Según se apreció, para las personas es evidente que existe una clara relación entre las condiciones de habitabilidad y las percepciones de los estados de salud y que son muchas las situaciones donde aparece una relación de dependencia, de traslapo o de causalidad.

Debido a que la formulación de los problemas y la implementación de soluciones deben ser enfrentadas por diversos tipos de actores, es deber de cada uno permitir una participación equitativa y articulada para que los planes y programas proyectados con base en las respectivas políticas lleguen a feliz término y contribuyan a la solución de los problemas de habitabilidad y de salud que afectan a las comunidades. La comunidad de la localidad de Suba considera que diversos tipos de actores se reúnen a mirar una problemática con vivencias diferentes, no solo porque persiguen objetivos disímiles, sino también debido a que unos tienen más poder que aquellos que la viven y éstos cuentan con menos argumentos teóricos para elaborar juicios. Esto afecta los planteamientos y toma de decisiones por parte de la comunidad, que finalmente es la que conoce sus necesidades, falencias, fortalezas e intereses con miras a su propio bienestar y a la búsqueda de soluciones para mejorar su calidad de vida.

Este estudio intenta hacer una caracterización inicial en un proceso compuesto por cuatro fases, a través de las cuales se pueden implementar unas políticas habitacionales de hábitat y salud. Pero antes de presentar esta propuesta, es necesario caracterizar a los actores sugeridos por la comunidad de la localidad de Suba dentro de los procesos de ajuste o replanteamiento de las políticas públicas existentes y vigentes.

4.2 Caracterización de los actores

Según la Carta Política, el **Estado** colombiano por ser social y de derecho, debe actuar como oferente de un marco regulador apropiado, generando entornos de crecimiento que conduzcan a una dinámica sustentable y progresiva, a través de organizaciones e instituciones, las que a la fecha se conciben como actores individuales y mono-disciplinarios, desde la concertación de acuerdos comunes, de recursos y talentos humanos y, de presupuestos compartidos. Debe, además, movilizar los recursos, poner en marcha estrategias acordadas en su agenda nacional y encargarse de crear el escenario político de los problemas a través de las instituciones asignadas para tal fin, que en el caso de Colombia son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud.

El propósito del **actor académico** es fungir como gestor del conocimiento de los actores involucrados en los procesos, con el fin de comprender la realidad desde una conciencia crítica científica dirigida a identificar, estudiar, analizar, interpretar y expresar soluciones a los problemas de la población, articulando los intereses de los actores sociales; para este actor, las políticas públicas son los motores del desarrollo que exigen conceptualizaciones complejas y tiene las herramientas teóricas para resolverlas. De esta manera, su papel es el de concertar el conocimiento del otro como interlocutor válido y, además, es quien tiene la capacidad de cuestionar la manera como las políticas públicas impactan a la sociedad.

Hay que tener en cuenta que el bienestar común es, generalmente, uno de los intereses científicos entre los académicos, y por ello tienen la posibilidad de liderar los encuentros entre los otros actores y de ingeniarse medios de divulgación efectivos y eficaces. El actor académico sabe que una metodología participativa puede concluir en una decisión acertada, tiene la capacidad para evaluar los procesos en torno a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas e, igualmente, que las investigaciones pueden contribuir a optimizar la decisión de quienes las formulan. La relación entre las investigaciones y las políticas públicas reviste una amplia variabilidad y sus efectos exitosos se pueden atribuir a factores específicos, algunos de los cuales estarían bajo el control de los investigadores.

Sumado a esto, si el papel del Estado reviste una especial importancia, ello exigirá al investigador considerar las concepciones, la estructura y la funcionalidad del Estado, ya que constituyen el contexto de su análisis y condicionan la gestión de las políticas públicas. Las preguntas de los investigadores deberían derivarse entonces hacia los actores y sus intereses, hacia la forma como éstos perciben o no las situaciones como problemas, hacia sus interacciones de poder y los sistemas políticos que estas interacciones configuran; en fin, hacia el proceso político y sus diferentes componentes.

La academia, como productora y gestora de conocimiento, cuyo objetivo debe ser concentrarse en prestar un servicio a través de trabajos investigativos de carácter científico, el fomento de la creación de grupos colaborativos con las comunidades y los entes gubernamentales, y entender que ella depende y se debe a la sociedad, razón por la cual está capacitada para contribuir en

el planteamiento y formulación de problemas, ayudar a ejecutar planes y programas y realizar un asesoramiento permanente para que las comunidades presenten sus inquietudes de manera más acertada y para evaluar las alternativas de solución propuestas por los actores sociales

Las **comunidades o actores sociales** son quienes poseen las experiencias y muchas veces han servido como modelo de acción para el desarrollo de proyectos comunitarios locales que, desde culturas diversas, generan oportunidades para la resolución de sus problemas. Vistas así, las agrupaciones comunitarias tienen muchos valores culturales relacionados con las problemáticas habitacionales, la historia pasada y presente, la vida cotidiana y las costumbres, el conocimiento de las tradiciones, entre otros, que bien pueden servir como potencialidades regionales. Hay que considerar que continuamente las personas se relacionan e interactúan con diferentes sistemas y subsistemas, los que muchas veces motivan cambios y actitudes, razón por la cual están capacitadas para realizar una clasificación de las necesidades habitacionales a un nivel descriptivo. Con su participación se busca que los diversos sectores, las organizaciones formales e informales, la comunidad y otros grupos, no sean simples observadores sino que participen activamente, como constructores de su propia realidad, en la toma de decisiones y resolución de sus propios problemas, asumiendo responsabilidades específicas y fomentando la creación de nuevos vínculos de colaboración en favor del bienestar común que les garantiza una vida digna.

Entendida la participación como un proceso colectivo continuo, debe permitir una estrecha coordinación con las instituciones locales, las organizaciones sociales y los sectores estatales, buscando con ello, en este caso, focalizar las problemáticas de la habitabilidad que afecten la salud o aquellos problemas de salud que pueden incidir en las condiciones de habitabilidad.

4.3 Fases para definir las políticas habitacionales

A continuación se proponen cuatro fases para la formulación de políticas habitacionales, sintetizadas en la figura 2:



Figura 2. Fases para definir políticas habitacionales. Fuente: Elaboración de las autoras.

1. Realizar un diagnóstico. Se hace necesaria la participación de los tres actores antes descritos –Estado, academia y comunidad–, entendiendo que todos van a influir en el proceso de decisión, desde sus propios intereses y recursos, tanto tangibles como intangibles. Solo así pueden garantizarse unas acciones políticas como resultado de unos procesos consensuados en los que se conjuguen objetivos y metas, al igual que los mecanismos a través de los cuales se medirán los logros y la puesta en marcha de las decisiones tomadas. Para llevar a cabo el diagnóstico, se sugieren tres momentos:

Identificación de la problemática: es cuando los sectores y grupos sociales seleccionan y priorizan aquellos problemas afrontados por la comunidad, que deben ser investigados por la academia e intervenidos por el Estado. La importancia de este momento radica en la comprensión y aceptación de la existencia del problema por parte de los dos últimos actores y presuponen restricciones para todos los participantes. Para los actores sociales las restricciones se deben priorizar y llegar a acuerdos en torno a los problemas más relevantes o que les causan mayores perjuicios, lo cual los obliga a la toma de decisiones. Para la academia la restricción se centra en el interés investigativo que para ella representa el problema de investigación. Para el Estado y las autoridades públicas, está en la necesidad de elegir entre los problemas presentados por parte de la comunidad, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos asignados, las limitaciones normativas, así como consensuar con los intereses de los grupos que los respaldan. Lo importante es que todos los actores reconozcan que lo prioritario será aquello que requiera soluciones urgentes de orden político y que son los mismos problemas los que darán una fundamentación a la política propuesta.

Jerarquización o priorización de los problemas emergentes: la idea es construir una agenda nacional (social, política, económica, de seguridad, de salubridad, conflicto, orden público, etc.) Según R. Cobb y C. Elder (1984: 67) por agenda se entiende “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”. La importancia de la agenda radica en que todo gobierno tiene limitaciones en cuanto a la capacidad para atender problemáticas importantes en un determinado período de tiempo, y los problemas habitacionales, por ser el resultado de definiciones que deben enmarcarse de acuerdo con la lectura que realicen los actores involucrados, requieren de una planificación, haciendo explícita la priorización de los problemas detectados y reconociendo los factores relevantes, viables, pertinentes y de interés.

Propuesta de solución a la problemática: es un ejercicio de intenso diálogo de saberes, pues ante los problemas presentados por el actor social, y discutidos por la academia y el Estado, deben generarse acciones encaminadas a la resolución, cambio o transformación de la realidad habitacional existente. De esta forma se asume que las decisiones para solucionar un problema son transversales en los procesos de los planteamientos sobre las políticas habitacionales, al implicar la puesta en escena de intereses disímiles. También, muchas veces las propuestas de solución compiten entre ellas y por eso es un momento en el que se hace

necesario el análisis argumentativo que concluya en la indagación para cada posible solución. La academia pasa entonces a jugar un papel de actor central con estudios de factibilidad y de viabilidad.

2. Implementación. Es el momento del desarrollo político planteado en los programas que darán cumplimiento a la política habitacional. A través de la implementación se crean relaciones entre las diversas acciones conducentes a la resolución de las problemáticas planteadas.

Es el *enfoque evolucionista* el que se considera debe ser tenido en cuenta cuando se implementen unas políticas habitacionales, por acogerse a los principios de un Estado Social de Derecho, por fortalecer los derechos fundamentales expresados en la Carta Política colombiana y, en especial, porque da a todos los actores el rol individual y colectivo que les corresponde para un desempeño justo e imparcial.

3. Evaluación. Es un ejercicio que trasciende el contraste entre objetivos y resultados, ya que también debe contener aquellos aspectos que influyeron en todas las fases anteriores, incluyendo las consecuencias y costos a todo nivel. Por eso debe ser transversal y abarcar todo el proceso.

Por eso, además de una metodología consistente, la correcta utilización de la evaluación depende, en buena medida, de comprender lo que se espera de ella y de definir los límites dentro de los cuales la información generada debe aplicarse, respondiendo a unos interrogantes básicos (figura 3).

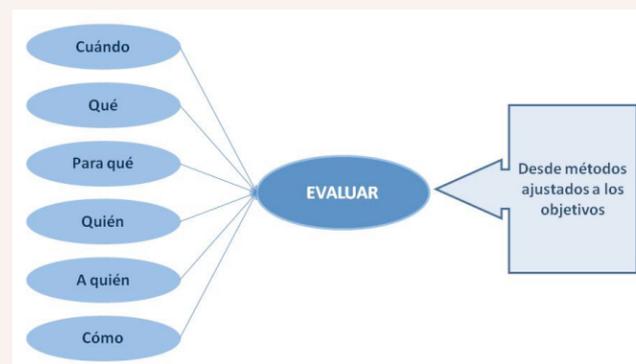


Figura 3. Interrogantes básicos para la fase evaluativa. Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior conduce a deducir que la evaluación de políticas públicas fija su atención en el conjunto de elementos estructurales que conforman los programas; esto es, componentes, rendimientos, cumplimiento de objetivos y efectos. Los criterios de evaluación deben traducirse, para las políticas habitacionales, en efectividad en el logro del valor final, en eficiencia para alcanzar ese logro, en la adecuación del objetivo logrado para la solución del problema planteado, en la equidad de la distribución de beneficios y costos, y en la satisfacción de los beneficiarios. De ahí que se considere definitivo articular procesos participativos en los que se integren evaluadores internos y externos, y usuarios, para que la información fluya, sea efectiva y logre los propósitos de la política habitacional.

4. Retroalimentación. Para toda organización o sistema social, que siempre se caracteriza por ser abierto, resulta imprescindible contar con información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados, pues ello le permite introducir modificaciones en su modo de operar y reorientar adecuadamente sus acciones. En términos de la teoría de sistemas, es el proceso mediante el cual un sistema abierto recoge información sobre los efectos de sus decisiones internas en su medio, información que actúa sobre las decisiones o acciones sucesivas. Es por medio de los mecanismos de retroalimentación, que los sistemas regulan sus comportamientos de acuerdo con sus efectos reales y no con programas de modelos fijos. K. M. Slessor (2006: 54) explica este concepto cuando dice que “estamos acostumbrados por la experiencia de la vida a aceptar que existe una relación entre causa y efecto. Algo menos familiar es la idea de que un efecto puede, directa o indirectamente, ejercer influencia sobre su causa”.

Muchos asemejan la retroalimentación a una rendición de cuentas, a través de la cual los actores involucrados se informan de los logros alcanzados en relación con los objetivos propuestos en un inicio; verifican si la metodología empleada fue apropiada; revisan los impactos negativos y positivos ocasionados y revisan el manejo de los presupuestos y fondos de inversión social. En el caso de las políticas habitacionales, la retroalimentación se debe dar de manera continua, hacerse explícita a través de informes de impacto periódicos y ser la base para el informe de resultados, del que surgirán nuevas necesidades y motivos para la generación o reforzamiento de la política implementada. Esa información surge de verificar si las acciones políticas se llevaron a cabo, de las inquietudes inicialmente propuestas por los actores sociales, de determinar las variables externas que incidieron en los programas, y puede decirse que es una forma de evaluación del cumplimiento de las metas propuestas en los diversos planes y programas dirigidos al desarrollo social.

5. Conclusiones

Se puede decir que en una democracia, que como su nombre lo indica debe ser participativa, toda política pública, sea de cualquier naturaleza y orden, debe dirigirse a la legitimación del Estado y la acción gubernamental, ampliando su capacidad para orientar a la sociedad hacia el cumplimiento y disfrute pleno de los derechos humanos, con un respaldo jurídico que favorezca la equidad social. La necesidad imperiosa de diseñar políticas habitacionales exitosas contando para ello con la participación de diversos actores, está relacionada con la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, implementar nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado, así como reflejar transparencia y responsabilidad en las acciones del gobierno para reforzar la confianza entre los actores involucrados con miras a unas mejores condiciones de habitabilidad y positiva percepción de los estados de salud de las personas. Si esto se logra, en tanto aproximación política a las políticas públicas, se puede afirmar que se abre la ruta de la creación de una sociedad sustentable donde se abogue por una mejor calidad de vida. La caracterización de los actores que participan en el proceso político, sus intereses, conflictos y alianzas, sus heterogéneas formas de actuar frente a las problemáticas detectadas y agendadas como programas, con unas metas alcanzables y su correlación de fuerzas, constituyen la clave para la comprensión de la política pública habitacional y, como tal, deben ser objeto de un trabajo mancomunado tanto entre las instituciones estatales y privadas, como con la academia y la comunidad.

En general, quienes participaron en el ejercicio de campo, consideran necesario y urgente que las políticas públicas y las acciones estatales se implementen de manera integral y no como soluciones temporales o desarticuladas que a la larga se convierten en asistencias pasajeras, que no solucionan las carencias a las cuales se ven enfrentadas las poblaciones más vulnerables. Además de ello, consideran que la participación de la población puede ocupar un lugar más activo que el de ser simples receptores de información, para, con base en sus experiencias, contribuir a identificar formas de vida y maneras más eficientes de actuar en contra de las profundas inequidades que enfrentan las comunidades.

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004). *Salud a su hogar. Un modelo de atención primaria en salud APS para garantizar el derecho a la atención primaria en salud*. Cartilla No. 13. Consultado el 15 de enero de 2011 en: <http://www.saludcapital.gov.co/Cartillas/Cartilla13.pdf>.
- BERMÚDEZ, Olga María. (2003). *Cultura y ambiente. La educación ambiental, contexto y perspectivas*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales IDEA, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.
- CASTELLANOS, Gonzalo. (2010). *Patrimonio cultural. Integración y desarrollo en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- COBB, Roger. y ELDER, Charles. (1984). “Formación de la agenda”. En: AGUILAR V., L.F. (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de política pública. Tercera antología. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- DECLARACIÓN DE ESTAMBUL SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y PROGRAMA DE HÁBITAT (1996). *Resolución No. 1 aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*. Consultado el 20 de enero de 2011 en: http://www.un.org/spanish/ag/habitat/agenda_s.htm
- FIQUE, Luis Fernando. (2008). “La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos”. En: *Revista Bitácora Urbano/Territorial*, 13, (2), 73-89. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.
- GONZÁLEZ, Miguel. (2002). “Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del actor y el determinismo contextual”. En: *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- HARKER, Lisa. (s.f.). *Chance of a Lifetime. The Impact of Bad Housing on Children's Live. Shelter*. Consultado el 26 de agosto de 2009 en:

- www.image.guardian.co.uk/sys-files/Society/.../Life-chancereport.pdf.
- HOGWOOD, Brian. y GUNN, Lewis. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2009). *Vivienda Saludable VISA*. Bogotá. Consultado el 6 de febrero de 2011 en: <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=837&conID=3130>
- MOLINA, Gloria; ROTH, André-Noel; MUÑOZ, I. F. y ARAQUE, Javier de Jesús. (2008). "Marco para el análisis de políticas públicas en salud". En: GRUPO DE INFORMACIÓN EN GESTIÓN Y POLÍTICAS DE LA SALUD. *Políticas públicas en salud: Aproximación a un análisis*. Medellín: Facultad Nacional de Salud Pública "Héctor Abad Gómez", Universidad de Antioquia.
- MORA-OSEJO, Luis Eduardo. y FALS BORDA, Orlando. (2002). *La superación del eurocentrismo*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.
- NACIONES UNIDAS (2010). *Objetivos de desarrollo del milenio*. Informe 2010. Nueva York: Consultado el 19 de enero de 2011 en: http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, OMS (1990). *Principios de higiene de la vivienda*. Ginebra. Consultado el 15 de marzo de 2011 en: <http://www.bvsde.paho.org/eswww/fulltext/vivienda/principi/principi.html>
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: *Documentos CEDES/Clasco*, No. 4. Buenos Aires.
- SABATIER, Paula. (1986). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". En: *Journal of Public Policy*, 6: 21-48. Cambridge.
- SALAZAR, Carlos. (1995). "Las políticas públicas". En: *Profesores* No. 19 Medellín. Colección Jurídicas.
- SLESSER, Malcolm. (2006). *No sólo de dinero... La economía que precisa la naturaleza*. Barcelona: Icaria.
- SUBIRATS, Joan. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- UN-HÁBITAT; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional, CENAC. *Cuadernos PNUD - UN Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano. Hábitat y desarrollo humano*. Consultado el 10 de diciembre de 2010 en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=jAa-8--&x=18704>.
- UNESCO (1993). *Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos*. Viena: 14 a 25 de junio. Consultado el 6 de diciembre de 2010 en: www.un.org/spanish/Depts/dpi/.../confdh.html
- VARGAS, Alejo. (2000). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.
- VEGA ROMERO, Román (2001). "Evaluación de políticas de salud en relación con justicia social". En: *Revista de Salud Pública*, Universidad Nacional de Colombia, vol. III, No. 2.: julio.
- WEISS, C. H. (1998). *Evaluation*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall.

SIGLAS

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
OMS: Organización Mundial de la Salud.

CONVENCIONES

GCB: Grupo barrio Casablanca.
GLI: Grupo barrio Lisboa.
GCÑ: Grupo barrio Cañiza 3.
GLD-PS: Grupo Líderes-Promotores de la localidad de Suba.