

# Una mirada a las prácticas participativas en la construcción de política pública social en el ámbito local

**BAIRON OTÁLVARO MARÍN**

Trabajador social, Magíster en Políticas Públicas y Gestión, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Asesor de proyectos de cooperación internacional en la ciudad de Quibdó, Chocó.

ESTUDIOS DE CASO

## Resumen

El artículo aborda la problemática de la participación juvenil en los procesos de construcción de políticas públicas de juventud en Colombia. El sustento empírico lo constituyen los resultados de la sistematización de dos experiencias de formulación de política pública de juventud, construidos durante la ejecución del programa social denominado La juventud si cuenta, en el departamento del Valle del Cauca (2005); los avances en el proceso de diseño de una política pública de juventud en Quibdo, Chocó (2007), y algunos resultados de investigación liderados por el Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

En el artículo se analizan los procesos de gestión pública implementados para la juventud en Colombia a partir de los años de 1980, cuando se inicia el desarrollo de programas y proyectos orientados a disminuir la participación juvenil en las diversas expresiones de violencia y conflicto social, la percepción y la autopercepción de sujetos jóvenes como sujetos de derechos y deberes, y generar las condiciones institucionales, que permitan superar la exclusión social y económica que afecta a gran parte de esta población. Aunque el balance de la participación en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de juventud evidencie algunos avances de la institucionalidad pública y privada referidos a esta problemática, todavía se observan vacíos en los procesos de socialización política y en la oferta de bienes y servicios públicos para la juventud colombiana.

Se realiza una reflexión sobre la participación juvenil en la construcción de políticas públicas a partir de la revisión del marco legal e institucional en el tema y los mecanismos de participación que ofrece la Ley de Juventud, o ley 375 del 4 de julio de 1997, la cual tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes, programas y proyectos del Estado y la sociedad civil para la juventud. Se persiste tanto en la concepción de la Ley como en la gestión de políticas públicas de juventud, en nociones que asumen al joven como sujetos en riesgo social, población vulnerable y no como actores estratégicos en los procesos de desarrollo.

Preocupa el desconocimiento de las diversas formas de organización y acción social de los jóvenes en el ámbito local, regional y nacional. Las estrategias de participación planteadas a la juventud, en vez de atraer la atención de este sector poblacional, mediante el fomento de acciones que faciliten ejercicios y espacios para una ciudadanía juvenil, cercana a sus diversas formas de identidad, expresión y consumo cultural, lo alejan, porque consolidan un modelo político en crisis, resultado de la ausencia de partidos políticos, aumento de los fenómenos de clientelismo, corrupción y apropiación de lo público por grupos y sectores de poder.

**Palabras clave:** *Participación, políticas públicas, juventud, globalización y ciudadanía juvenil.*

**Abstract**

### **A look upon youngs participation in the construction of youthful public policies**

This article tackles juvenile participation problem in youthful public policies–construction processes in Colombia. The empirical support is constituted by: The results of the two experiences systematization to formulation of youthful public policy, built during the performance of the social program named *La juventud si cuenta*, in the department of Valle del Cauca (2005); the advances in the design process of youth public policy in Quibdó, Chocó (2007); and some products of investigation under the leadership of the Group of Investigation, Management and Public Policies of University of Valle, Cali, Colombia.

In the article are analyzed the public management process implemented onto young people in Colombia since the 80's, decade where programs and projects development focused on reducing youngs participation in different expression of violence and social conflict, the perception and self-perception of young people as people of rights and duties, and generating institutional conditions allowing the social and economical discrimination that affect a big amount of this population. Although the balance of design participation to be overcome process, youthful public policies in evaluation and implementation processes, proves some progress from public and private institutions concerning this matter, still are observed some gaps in politic socialization processes and supply of public goods and services for Colombian youngsters.

Taking into consideration the legal and institutional framework concerning the participation mechanisms offered by La Ley de Juventud, or Ley 375 from July the 4<sup>th</sup> 1997, a sort of reflection about juvenile participation is also done in public policies constitution. This law aims at establishing the institutional framework and directing policies, plans, programs and projects from the Colombian State and civil society upon youthful. However, we constantly persist not only in the law conception, but also in the public policies for the youthfulness, in terms that have youngsters as people in social risk, vulnerable people and not only as target individuals in developing processes.

In conclusion, we are concerned about the ignorance of the different ways of organization and youngsters' social action in local, regional and national fields. Participation strategies proposed to youngsters get them further a way from society, instead of approaching them into the society concern, in order to involve them in spaces matching their free development with different ways of identity, expression and cultural consume. We are trying to consolidate a political model

which is in crisis due to the lack of political parties, the increase of internal political customer phenomena, corruption and public self-taking from some groups and power sectors.

**Key words:**

*Participation, public policies, youth, globalization and juvenile citizenship*

## Presentación

Las reflexiones que se presentan a continuación forman parte de los resultados de un proceso de investigación titulado Análisis de los procesos de participación y organización social, para la construcción y evaluación de políticas públicas sociales en el ámbito local, un estudio de caso cualitativo<sup>1</sup> que se llevó a cabo con el objetivo de reconocer las tendencias de los procesos de participación y organización social en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública social en la ciudad de Cali, Colombia.

Este artículo plantea nuevos conocimientos para comprender las políticas públicas sociales en contextos que tienen como característica la presencia de fenómenos de exclusión social y bajos niveles de ingreso, como el caso de los sectores populares de la ciudad de Cali. Se observa que paulatinamente la acción social de los sectores populares viene perdiendo fuerza y capacidad de reacción en la discusión, concertación y dirección en las políticas públicas sociales.

En el artículo se reflexiona sobre las políticas públicas sociales en el contexto regional (latinoamericano) y nacional con el propósito de rastrear algunas tendencias de las políticas públicas sociales en la superación de los fenómenos de pobreza.

También se analiza el contexto social, económico y político de la ciudad de Cali con el objeto de reconocer el nivel de participación y la organización social de la comunidad en el desarrollo de acciones públicas en la última década. Así mismo, se reflexiona sobre la formulación de políticas públicas sociales en este escenario local y se analizan algunas percepciones y valoraciones de los actores sociales sobre los procesos de participación y organización social en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas sociales.

Las políticas sociales en el contexto latinoamericano

En América Latina la primera fase de expansión económica se consolidó a comienzos del siglo XX; la segunda se produjo después de la segunda guerra mundial, manifestándose en el crecimiento de los mercados locales, producto de la implementación de las políticas

---

1 Se entiende por estudio de caso cualitativo una indagación empírica que posibilita analizar un fenómeno contemporáneo en un contexto real, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse para comprender el problema estudiado valiéndose de una rica descripción del fenómeno que es sujeto-objeto del análisis (Ortiz, 2006).

de sustitución de importaciones impulsadas a partir de un enfoque de Estado de “Bienestar” (Thorp, 1999). Sin embargo, cuando las condiciones económicas del contexto mundial fueron desfavorables, las economías de latinoamericanas se enfrentaron a desafíos como el endeudamiento externo e interno de la economía, mayores tasas de déficit fiscal y estancamiento económico.

La historia económica de esta región evidencia gran heterogeneidad en los ritmos de crecimiento económico y social de la población<sup>2</sup>. En el transcurso de este siglo, la región ha mejorado algunos indicadores sociales, como la esperanza de vida al nacer, la cual pasó de 40 a 70 años, y la tasa de analfabetismo, que pasó del 35% al 85% de la población adulta (Thorp, 1999: 2). Las transformaciones económicas y los paulatinos ritmos de crecimiento de algunas economías de países como Colombia a lo largo de este siglo muestran un aumento considerable en los niveles de inversión y gasto social; sin embargo, persisten graves problemas de marginación, exclusión social, aumento de la pobreza y concentración de la riqueza en pequeños grupos de poder político, social y económico.

Las diversas estrategias de desarrollo impulsadas en la región no han logrado integrar las políticas económicas con las políticas públicas sociales (Estrada, 2004: 26). La estabilización de algunos indicadores de crecimiento económico, como la inflación, el déficit fiscal, el PIB y el desempleo, no garantizan en la realidad latinoamericana mejoras significativas en el desarrollo humano y en el fortalecimiento del capital social. Las situaciones de inequidad que continúan presentándose en amplios sectores de la población evidencian una brecha significativa entre los hombres y las mujeres, entre la población afrodescendiente, los indígenas y el resto de la población. Sin embargo, lo más dramático y preocupante de esta realidad social son las diferencias entre aquellos sectores populares

---

<sup>2</sup> Los análisis de la actual crisis económica y social que vive América Latina se pueden explicar en los débiles y desarticulados procesos de planificación económica y social, los cuales “eluden un problema fundamental que tiene que ver con el subdesarrollo y la dependencia permanente frente a los países desarrollados” (Estrada, 2004: 33). Evidencias de ello se pueden mostrar en la adopción de políticas sociales y económicas basadas en estrategias continentales como la Alianza para el Progreso, “la planificación económica para el subdesarrollo”, “la administración pública para el desarrollo” en la década de los años de 1970 y principios de los de 1980, y en la adopción de políticas públicas sociales y económicas contenidas en el “consenso de Washington” en los años de 1990 y principios del siglo XXI.

y la población de estratos más altos, debido a un problema de desigual distribución del ingreso y la riqueza, que se refleja en las barriadas, las favelas y las conurbaciones urbanas de las grandes ciudades de esta región.

Las economías latinoamericanas atraviesan por un periodo sostenido de transición desde los inicios de los años de 1990, a raíz de un nuevo modelo de dirección de la política pública del Estado. Las políticas de reducción del tamaño del Estado (Estado mínimo) son un modelo que permite la competencia regulada del sector privado en la prestación de servicios públicos (educación, salud y servicios públicos, entre otros) mediante la entrega de mayores responsabilidades y competencias a los particulares en la dirección de lo público. Este viraje de la política económica y social ha implicado drásticos cambios en la realidad latinoamericana, ante el aumento considerable de las desigualdades sociales, la elevada concentración y distribución del ingreso, y el aumento de pobres e indigentes como producto del deterioro de las garantías sociales y las débiles condiciones estructurales en que se encuentra gran parte de la población.

El contexto social latinoamericano se caracteriza por un “crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal” (Klikberg, 2003). Estas dificultades sociales han generado gran movilidad social y aumento considerable del número de pobres (44%) e indigentes (20%) en la región (2003: 14). Esta situación social indica que la pobreza es uno de los principales factores de inestabilidad social, económica y política de la región, a la que se suman las fuertes protestas sociales de amplios sectores de la población que buscan reivindicar derechos fundamentales como salud, educación, vivienda digna y empleo.

Klikberg plantea que la política social es “un actor estratégico del futuro en las sociedades golpeadas por la pobreza” (2003: 15). Para este autor, es necesario generar procesos de construcción de políticas económicas de Estado con un fuerte contenido social, como una posibilidad que permita mejorar las desigualdades sociales presentes en el contexto latinoamericano y desarrollar estrategias de intervención social que articulen las acciones del sector público y privado en función de promover una sociedad democrática y la vigencia del Estado social de derecho.

Autores como Klisberg (2003) y Estrada (2004) consideran que las políticas públicas sociales son un instrumento de regulación, mediación y concertación de los conflictos sociales; acciones

políticas que devuelven a los ciudadanos la posibilidad de entrar en un proceso de desarrollo más participativo, mediante acciones que faciliten la exigibilidad de los derechos y la integración del tejido social, hoy fracturado por la precariedad de la institucionalidad estatal. Campos (2003) plantea que la política social son todas “aquellas acciones que el Estado implementa para lograr satisfacer las necesidades de orden básico, siendo la ciudadanía copartícipe en dicha implementación” (2003: 86).

Como se observa, en el contexto latinoamericano, las problemáticas sociales se traducen en deficiencias, sobre todo en temas como la equidad, la inclusión, la eficiencia y el acceso a los derechos fundamentales de todo ciudadano. En este sentido, las instituciones públicas y privadas representan un papel importante en la toma de decisiones, en especial en el desarrollo de políticas sociales. Sin embargo, la política pública social ha sido considerada más como un “gasto” que una “inversión” y, en muchas ocasiones, el desarrollo de programas y proyectos sociales son considerados como aquellos recursos que se consumen (Kliksberg, 2003: 15) de manera coyuntural, sin tener en cuenta la trayectoria o el impacto real de las intervenciones del Estado y los particulares.

Las representaciones e imágenes acerca de las políticas sociales en Latinoamérica tropiezan en ocasiones con valores éticos (Kliksberg, 2003: 14) y morales que impiden garantizar de manera plena la equidad entre los ciudadanos y la integridad de las acciones sociales. El valor de la política social ha sido depreciado ante la preeminencia de las políticas económicas, las cuales limitan las posibilidades de contar con políticas públicas que garanticen procesos transparentes, descentralizados y cogestionados, en los que la sociedad civil participe activamente. Las estrategias caracterizadas por el impulso de políticas públicas sociales participativas fortalecen los procesos de construcción de capital social, garantizan mayor legitimidad de los programas de gobierno de los administradores públicos y son un instrumento que asegura la presencia de los ciudadanos en el control social de las instituciones públicas.

### **La política social en el contexto colombiano**

En Colombia, como en el resto de países latinoamericanos, las políticas públicas sociales han estado influenciadas y relacionadas directamente con las políticas económicas; así lo certifican los diversos planes de desarrollo de los años de 1970 los de 1980. Mientras en los de 1970 se enfatiza más en el modelo de sustitución

de importaciones como mecanismo para vigorizar el mercado interno, en los de 1980, época de crecimiento negativo en la región, se continúa con ritmos de crecimiento moderados, producto de una economía soterrada ligada al narcotráfico.

El Cinep y Colciencias (2002) plantean que los diversos programas de gobierno en Colombia incorporan políticas sociales transversales desde 1978 hasta 2002. Dichas políticas, comunes en todos los planes de desarrollo, por “esta razón podrían considerarse como políticas de Estado: La familia, trabajo, seguridad social, educación, salud, nutrición, vivienda, servicios domiciliarios y descentralización” (Cinep, Colciencias 2002: 76). Según estas dos instituciones, el aspecto de mayor importancia en la consolidación de políticas sociales de Estado ha sido la descentralización fiscal y administrativa mediante la elección popular de alcaldes y gobernadores, y el aumento de las transferencias a los territorios.

En Colombia, la intervención estatal en los años de 1960 y los de 1970 sentó las condiciones para una injerencia moderada del Estado en la dirección de la economía, que permite el manejo, control y dirección de empresas, fundadas para la prestación de servicios públicos, sin llegar a garantizar el desarrollo de un Estado de Bienestar a la población. El aumento de puntos porcentuales en el gasto social no aseguró un desarrollo cualitativo del país en aspectos económicos y sociales; a ello se suma una permanente confrontación entre el establecimiento y los grupos armados, que han desestabilizado la gobernabilidad en Colombia en algunos periodos de gobierno, sobre todo entre 1982 y 1986, periodo presidencial de Belisario Betancur.

A partir de los años de 1990 la política pública social, según lo plantea Velásquez (1999), obedece a un modelo de desarrollo centrado en el mercado, como producto del fracaso evidente de las políticas contenidas en el Consenso de Washington. Según este autor, “la política social es solo marginal e incluso residual” y (1999: 27) no llega a resolver los problemas de exclusión social y vulnerabilidad de la población. González (1999) plantea que la política social debe entenderse como “un conjunto de orientaciones estratégicas, construidas a partir de un proceso de diálogo, que permitan la inclusión social, la equidad y la expansión de la ciudadanía” (3).

Sarmiento (2004) afirma que el modelo de liberalización comercial en Colombia, solo cura las dolencias sociales en sus manifestaciones a través de un sistema de protección social en que se entregan subsidios a sectores focalizados de la población.

Según este autor, el papel del Estado en el desarrollo de políticas públicas sociales es asistencial (6o), olvidando que su presencia es fundamental en la prestación de servicios públicos, la corrección de las fallas del mercado, la compensación a sectores que están en desventaja y la administración de las necesidades básicas de la población, mejorado su calidad de vida y el ingreso.

En Colombia, las medidas económicas de liberalización comercial coinciden con el aumento en el gasto social. No obstante, los fenómenos de pobreza y exclusión social, el conflicto armado, el narcotráfico, la violencia urbana, el aumento considerable del desplazamiento forzado y la delincuencia juvenil muestran que el incremento de puntos porcentuales en la inversión social no constituye garantía suficiente para el desarrollo de una sociedad marcada a lo largo de su historia por graves problemas de distribución del ingreso y la riqueza. Las problemáticas sociales obedecen a situaciones de orden estructural, pero tradicionalmente se les ha dado respuestas de forma coyuntural, momentánea y asistencial (tabla 1).

**Tabla 1. Índice de GINI, distribución del ingreso y porcentaje de la pobreza.**

Año	Gini	Pobreza
1990	0,45	0,52
1997	0,56	0,57
2002	0,60	0,66

**Fuente:** DANE, Encuesta de Hogares y Calidad de Vida. En: *Revista Colombiana de Economía*. Controlaría General de la Nación, No. 311, 2005, p. 58.

Los conceptos y planteamientos enunciados anteriormente por los diferentes autores sobre el tema en cuestión evidencian que los procesos de implementación de las políticas públicas sociales en Colombia carecen de un respeto por la tradición. En la memoria colectiva de la sociedad, el campo social está cada día más fracturado y segmentado, lo cual aumenta de forma considerable las problemáticas sociales y el porcentaje de población en condiciones de pobreza. Existe una pérdida paulatina de conexión entre el pasado y el presente, y la dirección de lo público esta influenciada y determinada por la exigencia de estar a la vanguardia en lo que se impone desde círculos de poder situados en otras latitudes.

Las acciones de política pública social poseen un perfil frágil en las instituciones estatales del país; en el último periodo se han especializado, para citar un ejemplo, en las problemáticas inherentes al conflicto armado, sobre todo en los procesos de

reinserción y desplazamiento forzado (Gómez, 2004: 26). Las políticas públicas sociales impulsadas de esta manera solo cumplen un papel asistencial en aquellos sectores considerados en riesgo social; en consecuencia, el acompañamiento a la población no es permanente y solo ocurre cuando existen inminentes condiciones de riesgo social. El abandono continúa antes y después de la débil intervención de la institucionalidad oficial.

La necesidad de construir propuestas que permitan dar salida a los problemas estructurales que vive la nación requiere afianzar la reciprocidad entre el Estado y el ciudadano a través de políticas sociales más equitativas; emprender acciones que permitan la expansión de la ciudadanía y la construcción de procesos de capital social, entendido este como la posibilidad de fortalecer las relaciones sociales entre los ciudadanos, mejorar los procesos de toma de decisión en lo local y consolidar la democracia en la esfera política, económica, social y cultural.

Frente a la ruptura y debilidad estatal para mediar en los conflictos y las tensiones políticas, económicas, sociales y culturales presentes en el contexto colombiano, es preciso contar con políticas públicas sociales que posibiliten procesos de inclusión social para amplios sectores de la población que se encuentran al margen del desarrollo económico y social de este país. También se requiere la ejecución de políticas que enfatizen en el escenario micro local, porque se pueden conocer las diversas expresiones de inconformidad, rechazo o aceptación de la gestión pública en el tratamiento de las diversas problemáticas sociales. Igualmente se trata de observar cómo se han fortalecido o debilitado los espacios de organización y participación social de una comunidad en el cumplimiento de las funciones del Estado.

### **Una mirada a la política pública social en Cali**

Históricamente los procesos de inversión públicos o privados en la ciudad de Santiago de Cali han facilitado las condiciones para obstaculizar o potenciar los procesos de gobernabilidad local y construcción de ciudad mediante la formulación, diseño y ejecución de políticas sociales. Esta situación permite reconocer que la acción estatal incide positiva o negativamente en el tratamiento de los conflictos y en el fortalecimiento de las diversas redes, actores y organizaciones sociales que buscan caminos para dar solución a las problemáticas más importantes de esta ciudad.

En el contexto colombiano, las cuatro grandes ciudades de este país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) han enfrentado en las últimas décadas graves problemáticas de planificación urbana y desarrollo social, debido a múltiples factores asociados a la violencia política en los años de 1940 y los de 1950 y la migración desordenada y espontánea de la población hacia los centros urbanos más poblados durante la década de los años de 1960 y los de 1970 como resultado de las transformaciones económicas y sociales del campo colombiano. Estas características se pueden constatar en las expansiones poco planificadas de los sectores populares y de invasión durante los años de 1980 y los de 1990 en ciudades como Bogotá (Ciudad Bolívar), Cali (Distrito de Aguablanca), Medellín (comunas Nororiental y Noroccidental) y Barranquilla (sector suroccidental).

González (1999) insiste en que uno de los grandes retos que enfrentan los gobiernos locales en la actualidad es la necesidad de establecer estrategias y mecanismos que permitan resolver los complejos problemas sociales de una ciudad como Cali, para mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Para avanzar en este propósito, se requieren políticas públicas sociales en el ámbito municipal, validadas como un instrumento eficaz para reorientar el desarrollo y mejorar la gestión pública. En el caso de los gobiernos locales, “la política social debe tener un elevado orden de prioridad en la gestión, más aún, la política social debe convertirse en el eje articulador del conjunto de las políticas públicas municipales” (1999: 1).

Los grandes problemas de la política social en Cali están relacionados con un acumulado conflictivo en la ciudad, producto de fuertes procesos de exclusión y marginación social de amplios sectores sociales de la ciudad. Las políticas públicas sociales de la ciudad de Cali han sido más reactivas que proactivas (Varela y Delgado, 2006). Se interviene de manera puntual en el área social mediante diagnósticos y representaciones conflictivas de ciertos grupos y sectores sociales, como suele suceder con el tema de la seguridad en los barrios: “las pandillas juveniles”, los desplazados, los niños y los jóvenes en situación de calle, para citar solo algunos ejemplos.

Es necesario retomar el concepto de política pública social como una acción estratégica de ciudad que ofrece respuestas a los ciudadanos, vinculándolos en un proceso de concertación y mediación social participativo, el cual facilita el desarrollo social, económico, cultural y político del conjunto de la población que

habita en este municipio. Avanzar en este tipo de nociones sobre la política pública social permite la inclusión de amplios sectores de la población que se encuentran por fuera de los procesos de desarrollo y a quienes escasamente se les reconocen sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales consagrados en la Constitución.

Velásquez (1999) plantea que, a partir de los años de 1990, las repuestas estatales y las nociones de política pública social se basan en el desarrollo de principios de bienestar y equidad para el conjunto de la población en la ciudad. Durante esta época también se avanzó en el reconocimiento de aspectos de género, etnia, medio ambiente, los jóvenes y las problemáticas asociadas al adulto mayor promovidos por las políticas sectoriales y los procesos de descentralización introducidos después de la elección popular de alcaldes. Los gobiernos aumentaron los procesos de participación y crearon una cantidad significativa de organizaciones sociales y fortalecieron el capital social en la ciudad.

La explosión de la oferta de instrumentos y mecanismos de participación social los años de 1990 en Cali está centrada en la idea de persistir en la imagen de una ciudad cívica y participativa (González 1999). Experiencias como el modelo de atención integral en servicios de salud y la municipalización de la salud en Cali, durante 1992, son algunos ejemplos exitosos, relacionados con la participación del ciudadano en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas sociales, impulsadas desde la Secretaría de Salud municipal. Sin embargo, los procesos de toma de decisión de la ciudadanía siguen siendo relegados, ya que las élites gobernantes no se comprometen en un proceso de participación social para los ciudadanos. Se nota un alejamiento de la comunidad ante la evidencia permanente de fenómenos de corrupción, desgreño administrativo, clientelismo y politiquería en la administración municipal.

Resulta interesante observar que, al finalizar los años de 1990, se hayan desarrollado diversos procesos de inserción en la agenda pública de los temas sociales, muchos de ellos liderados por organizaciones de la sociedad civil, la academia y algunos partidos políticos. Sin embargo, estas iniciativas de política pública social no fueron emprendidas debido a problemas de tipo económico, político y social presentes en la administración municipal, sino que se realizó un excelente proceso de gestión social, basado en nociones como el acuerdo, la negociación y la participación ciudadana para el diseño de políticas públicas locales, aunque faltaron los respaldos

políticos y económicos necesarios para poner en marcha estos lineamientos.

### **La política social en lo corrido de los años 2000**

Durante estos años en Cali se observa la presencia de problemáticas estructurales que afronta la nación: el desplazamiento forzado, el aumento del índice de pobreza e indigencia, la creciente alza de los indicadores de subempleo y el avance de la economía informal. También preocupa en la actualidad el crecimiento urbano desordenado (invasiones) en los sectores de ladera y el jarrillón del río Cauca que atraviesa la ciudad, así como el déficit de vivienda de interés social. Estas situaciones afectan considerablemente el desarrollo de procesos de inversión social que garanticen la gobernabilidad local y la entrega de respuestas oportunas a estos grupos vulnerables.

Quizás uno de los principales problemas actuales de la ciudad sean los fenómenos de desplazamiento forzado. Cali es el mayor centro receptor de población migrante y desplazada del suroccidente colombiano, producto de diversos fenómenos asociados al conflicto armado. Según informes de la organización Codhes, defensora de los derechos humanos en Colombia, entre 1985 y 1999 llegaron a la ciudad 53.000 personas desplazadas, agrupadas en 10.700 hogares, que representan el 31% del total de la población desplazada de todo el país (Desepaz, 2004: 6).

En lo corrido de estos años se destacan en la ciudad dos procesos administrativos contra Jhon Maro Rodríguez Flores (2001-2003) y Apolinar Salcedo (2004-2007). Para efectos de esta reflexión, solo se tendrá en cuenta segunda administración.

En la administración de Apolinar Salcedo se sancionó el Plan de Desarrollo Por una Cali Segura, Productiva y Social, tú tienes mucho que ver. Los propósitos de ese gobierno se centraron en la celebración de acuerdos sociales con diversos grupos poblacionales. Se impulsó la creación de cinco consejerías en ámbitos como la juventud, las minorías étnicas y raciales, los discapacitados y un asesor especial para la población que habita en las laderas de la ciudad. También se dio continuidad a instancias de interlocución social a través de mesas de concertación social establecidas durante el anterior gobierno, sobre todo en aquellos sectores muy sensibles para la ciudad, como los vendedores ambulantes y la población desplazada.

Algunos cuestionamientos al proceso de implementación de la política social consignada en el plan de desarrollo los evidencia la ONG Foro Nacional por Colombia, Capítulo regional Valle del Cauca<sup>3</sup>. Para esta organización, los programas y proyectos sociales que ejecuta la administración municipal tienen una marcada tendencia a la atención focalizada de las demandas sociales. Las políticas públicas sociales distan aún de ser una respuesta oportuna a las graves problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales que se viven en este escenario social.

En 2005 el gobierno de Apolinar Salcedo dio continuidad al plan de desarrollo del municipio, en la línea estratégica de recuperación económica, desarrollo y competitividad. El Sistema Integrado de Transporte Masivo (Masivo Integrado de Occidente –MIO–) es el proyecto más importante para la ciudad como posibilidad de generación de empleo, mejoramiento del sistema de transporte masivo y como elemento de desarrollo urbano y arquitectónico. Frente a este tema, el Laboratorio de Observación de la Gestión Pública, liderado en la ciudad de Cali por la organización Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, indica en su edición de octubre de 2005 que el 70% de los encuestados en la ciudad no poseen información sobre el proyecto del MIO, el 28% de los encuestados considera que es un símbolo de desarrollo y el 13% manifestó que es la solución al problema de transporte que vive la ciudad.

Durante el último periodo de gobierno de la Administración de Apolinar Salcedo en Cali (2006), se han acentuado algunos problemas locales de larga trayectoria en la ciudad; fenómenos como el clientelismo y la corrupción administrativa han sido puestos nuevamente a la luz pública, sobre todo en la Secretaría de Educación municipal, con el programa de ampliación de cobertura de esta dependencia. Allí se desviaron recursos públicos a través del subsidio de cupos a estudiantes de escasos recursos en establecimientos educativos privados. Según investigaciones de la Fiscalía General de la nación, al menos 16.000 millones de pesos del programa de ampliación de cobertura fueron desviados a falsos colegios o fundaciones ficticias que se apropiaron de estos recursos públicos (Álvarez, 2005: 9).

---

3 Programa de seguimiento y evaluación de la gestión pública de la organización Foro Nacional por Colombia, Capítulo regional Valle del Cauca. Alcalde Apolinar Salcedo, *El Tiempo*, Bogotá, D. C., octubre 3 de 2004.

Ante esta situación, el panorama social de la ciudad de Cali es poco alentador: existen fuertes limitaciones en la gestión pública de orden presupuestal y de ausencia de gobernabilidad. Estas falencias acentúan las diversas críticas y los cuestionamientos del gobierno nacional y departamental sobre el manejo y la dirección de la agenda local. También se observa un descontento general en la población en temas de especial interés como el desarrollo urbano de la ciudad, la creación de fuentes de empleo, el fomento de políticas públicas sociales y la garantía de los derechos sociales consignados en la Constitución de 1991. Este descontento obedece en gran parte a que no se vislumbran proyectos y soluciones reales a los graves problemas de pobreza y exclusión social que viven amplios sectores sociales en la ciudad.

Dinámicas de conflicto y tensión social más significativas en la ciudad de Cali

Las dinámicas de conflicto y tensión social que se presentan en la ciudad de Cali son el resultado de graves fenómenos de exclusión social<sup>4</sup>, los cuales se expresan en carencias y dificultades estructurales para el acceso y garantía de los derechos fundamentales del ciudadano, consagrados en la Constitución Política de 1991 (educación, salud y trabajo<sup>5</sup>). Estas carencias se convierten en factores generadores de profunda inequidad social, que dinamizan diversos fenómenos de conflicto y violencia en las comunas<sup>6</sup>,

---

4 Entiéndase por exclusión social la situación de aquellas personas o grupos sociales que se hallan imposibilitados o inhabilitados para el ejercicio de sus derechos sociales. Sin embargo, una noción más moderna del concepto de exclusión social alude a distintas situaciones o procesos sociales que facilitan las condiciones de precariedad o vulnerabilidad de grupos o poblaciones (Golbert, 2004).

5 Artículos 25, 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia de 1991, en los cuales se reglamentan con especificidad los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos.

6 El concepto de comuna, planteado en los documentos de ordenamiento territorial de la Secretaría de Planeación Municipal de Santiago de Cali, corresponde a una división territorial y administrativa que le permite al ente local orientar las políticas, programas y proyectos sociales, económicos, políticos y culturales en determinado entorno comunitario. También es un instrumento de gestión pública que permite a los funcionarios públicos orientar los recursos con el fin de optimizarlos en los procesos que desarrolla la administración municipal. Es importante resaltar que el significado de comuna para la población no es un elemento cercano e identitario, sino que es propio del mundo de las instituciones

reflejados en problemáticas de inseguridad en los barrios y fenómenos de delincuencia social. Estos hechos señalan la fragilidad de la institucionalidad oficial para mediar en la tramitación de los conflictos y en la construcción de escenarios de convivencia social entre los ciudadanos.

Según investigaciones de González (1999), la exclusión social en Cali no solo obedece a situaciones de orden socioeconómico, sino que es una expresión de la pobreza y de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población. Es también, según lo plantea la autora, una incapacidad del Estado para garantizar los derechos sociales de las personas en este escenario social, aunque se puede convertir en una posibilidad para el ejercicio de una ciudadanía activa que posibilite la incorporación del ciudadano en los procesos de desarrollo local.

Además de los graves fenómenos de exclusión social, aparecen nuevas formas de inseguridad social, personal y familiar. Problemáticas de orden poblacional como el maltrato infantil, la delincuencia juvenil, el maltrato hacia la mujer y la desprotección de los adultos mayores son claros ejemplos de las nuevas amenazas y rupturas sociales que se viven en los sectores populares. Para incidir positivamente en estas situaciones se requiere no solo políticas públicas participativas promovidas por la autoridad gubernamental, sino también una fuerte presencia ciudadana que permita la expresión de los diversos intereses, demandas y necesidades de los pobladores con respecto al ideal que tienen sobre lo público y lo Estatal.

Otro elemento que representa un papel significativo en las dinámicas de conflicto y tensión social es la existencia de estigmas y estereotipos negativos frente a algunos habitantes, espacios y sectores de la ciudad de Cali. Esto impacta en el imaginario de los habitantes y genera actitudes y comportamientos de exclusión y autoexclusión entre los pobladores, sobre todo en sectores populares como el distrito de Aguablanca y las zonas de ladera de la ciudad de Cali.

Los estigmas y estereotipos sociales del peligro y la violencia en estos lugares y sus habitantes, que refuerzan a diario los medios de comunicación, cumplen un papel importante en la aparición de representaciones sociales negativas. Este factor fomenta el desarro-

---

públicas y privadas, de los discursos públicos, debido a que en el imaginario social del ciudadano aún falta la construcción de una identidad positiva que dé cuenta de quiénes viven en cada una de estas localidades.

llo de políticas públicas de choque y represión como herramienta para mediar en los conflictos que afectan la gobernabilidad y convivencia local.

Un ejemplo son las estrategias de la política pública de seguridad y convivencia, impulsadas en la administración del Alcalde Apolinar Salcedo, denominada Cali Segura (2004-2007). Durante este gobierno, las acciones de política pública tienen como sustento los lineamientos de “defensa y seguridad democrática” que se orientan desde el gobierno nacional. Las estrategias locales se basan en la reducción de las muertes violentas, la reducción de los delitos contra la convivencia ciudadana, el aumento de los canales de solidaridad, participación y colaboración del ciudadano, y el aumento de la percepción de la seguridad por la comunidad (Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana, 2004).

Durante los dos primeros años de gobierno de esta administración, las acciones de seguridad y convivencia ciudadana en los sectores populares se basaron en la disposición de normas que restringían la movilidad de los ciudadanos, como el toque de queda para los menores, la ley seca o ley zanahoria, en aquellos sectores donde los niveles de violencia son más intensos. Estos instrumentos de gobierno son acciones a corto plazo. Es necesario considerar aspectos como la situación económica, política y cultural de los barrios, que hoy son objeto de estas medidas. Es preciso mencionar que esta política ha dado buenos resultados en la reducción de las muertes violentas al observar una drástica disminución en la tasa de homicidios en la ciudad, la cual ha descendido en los últimos cuatro años en un 44.8% (*El Tiempo*, mayo 4 de 2006).

La implementación de medidas restrictivas para el tratamiento de las dinámicas de conflicto es un indicador de la incapacidad del Estado para establecer políticas de desarrollo económico y social dirigidas a estas poblaciones. También es una postura que intenta focalizar las acciones de represión sobre aquellos sectores más problemáticos de la sociedad, desconociendo la existencia de múltiples dinámicas de violencia y conflicto que obedecen a causas estructurales, producto de los bajos niveles de redistribución del ingreso y altos niveles de vulnerabilidad y dependencia de aquellos que viven en condiciones de extrema pobreza.

## Las respuestas del Estado al ciudadano: políticas públicas sociales en el ámbito local

El análisis de los procesos de implementación de políticas públicas sociales en el contexto local permite reconocer los criterios, las pautas, los métodos y los instrumentos que utiliza la institucionalidad oficial para resolver los conflictos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales de una ciudad o comunidad en este caso. Los análisis de política pública también facilitan la comprensión e identificación de las representaciones sociales de los afectados sobre el problema o la situación particular de los responsables de solucionar o mediar en estas situaciones. Fruto de este análisis, surge una aproximación al problema y una priorización de algunas soluciones para intervenirlo, de acuerdo con unos criterios técnicos que sustentan la decisión.

La implementación de políticas públicas sociales es fundamental (Roth, 2003), porque facilita la construcción de estrategias y acciones para resolver las problemáticas sociales en contextos vulnerables, como el caso de los sectores populares de la ciudad de Cali. La complejización de las relaciones sociales amerita no solo una política pública, sino “un conjunto de políticas coherentes entre sí, que hacen referencia a una problemática en particular” (2004: 47).

En los sectores populares de la ciudad de Cali, las repuestas del Estado apuntan a diversos intereses y estrategias poco coordinados y planificados en el interior de la gestión pública municipal. Esta situación deja en claro que existe una visión fracturada de la ciudad, factor que impide la entrega de respuestas oportunas a las demandas de los ciudadanos. Así mismo, deja ver que las acciones de política pública social en la ciudad son escasamente documentadas y difundidas por las instituciones oficiales, lo cual dificulta el reconocimiento de la ciudadanía de la intervención estatal en los conflictos sociales de las comunidades.

Un reflejo de la ausencia de estrategias públicas y privadas para intervenir en los diferentes fenómenos y problemáticas sociales de la ciudad es la desarticulación y escasa coordinación de las acciones impulsadas desde los diferentes niveles de la administración pública. Esta situación confunde al ciudadano, dispersa y fractura los posibles impactos positivos que se promueven en la ejecución de los proyectos y programas sociales que desarrollan los sectores público y privado en las diferentes comunas de la ciudad.

Los ciudadanos del común no poseen respuestas concretas a sus demandas; los procesos y mecanismos de interlocución entre el gobierno municipal y local con la ciudadanía son débiles. Esta situación facilita la entrega de recursos públicos a organismos dispersos (ONG, organizaciones sociales, cooperativas, entre otros), a los cuales se les hace un escaso control y seguimiento público. Este hecho es de gran importancia, puesto que la responsabilidad del Estado no solo debe centrarse en el diseño y la entrega de recursos públicos a organismos privados, como sucede en la actualidad, sino que también debe generar, en la gestión pública, un fuerte proceso de monitoreo y seguimiento público a estas instituciones, como instrumento que permita conocer el rumbo de la intervención estatal en la mediación de los conflictos comunitarios.

En los sectores populares de Cali, se observa una expansión de las acciones de política pública social de carácter focalizada, asistencial y paternalista. Las intervenciones públicas y privadas orientadas de esta forma están dirigidas a grupos poblacionales como los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los discapacitados, las negritudes y los indígenas. Aunque con estas poblaciones se intenta construir procesos de mediación política y social de carácter participativo, se han obtenido muy pocos resultados positivos por la débil articulación con las llamadas políticas sectoriales de educación, salud, vivienda y empleo en el orden municipal, departamental y nacional.

La intervención y entrega de los recursos y las correspondientes ejecutorias de los mismos a los particulares no ha cumplido la meta de fortalecer el tejido social comunitario y el capital social de las comunidades, como lo planteó el actual alcalde de la ciudad en su programa de gobierno<sup>7</sup>. En cambio se observa el fortalecimiento de una oferta privada ligada fundamentalmente al tercer sector, que se consolida ante la debilidad de la gestión pública local.

Por esta razón, la ejecución de estrategias de política pública responde a estrategias a corto plazo y con escasos recursos de inversión directa en las comunidades. En estas hay bajos niveles de cobertura y atención en los programas y proyectos públicos; una escasa capacidad instalada de las comunidades y las instituciones contratantes del Estado; fallas en los procesos de monitoreo y con-

---

7 Gobierno de Apolinar Salcedo Caicedo, elegido mediante el mecanismo del voto popular para el periodo de 2004 –2007. Misión: Reconstruir a Cali, su sociedad y su democracia. Agosto 5 de 2003.

trol social de las acciones públicas; y débiles procesos de producción de conocimiento y difusión de los resultados a las comunidades sujeto-objeto de intervención.

En muchas ocasiones, la inversión pública social en Cali, está sujeta a componendas políticas, favores y amiguismos de grupos o sectores cercanos, o a quienes deciden sobre los procesos de contratación e inversión pública. Esta situación muestra que la gestión pública carece de procedimientos y requisitos ajustados a la norma, que cualifiquen los procesos de contratación administrativa. Al respecto, se han instaurado denuncias sobre algunos comportamientos que favorecen y señalan cuál es la mejor iniciativa que le conviene a la comunidad.

La desarticulación de los procesos de implementación de las políticas públicas sociales en la ciudad requiere el fortalecimiento de escenarios locales de participación donde se cohesionen los territorios y las relaciones sociales que existen en su interior. Para mejorar la entrega de respuestas a las demandas sociales de los ciudadanos y fomentar políticas públicas sociales de ciudad, es necesario construir salidas alternativas a los problemas de las comunidades. Se necesita, además, reconocer la existencia de graves problemas de planeación, articulación y coordinación en la administración pública y comprender cómo se articulan los programas sociales y cómo generar actividades y estrategias de seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales en la ciudad.

A pesar de este panorama, es evidente que las intervenciones y soluciones concretas en los escenarios locales ameritan un estudio riguroso de las dinámicas y conflictos sociales de la comunidad, así como de las demandas sociales de los diferentes actores sociales. Esta situación trasciende los espacios formales de articulación legal que ofrece la ley (Consejo de Política Social) y exige la búsqueda de procesos de articulación interinstitucional e intersectorial para garantizar una efectiva, rápida y oportuna respuesta a los ciudadanos.

En síntesis, la desarticulación de las políticas públicas sociales en la ciudad, sobre todo en las localidades, obedece a la fractura y dispersión de acciones en el proceso de implementación de políticas públicas sociales. Se observa como positivo el desarrollo de procesos de gestión pública que buscan mayor interlocución entre el Estado y los ciudadanos mediante estrategias de acercamiento y control social. Sin embargo, se necesita fortalecer los escenarios formales consagrados en la ley, los cuales podrían facilitar los procesos

de interlocución, coordinación, planeación y decisión de política pública social en la ciudad.

### **Valoraciones sobre la política pública social en la ciudad de Cali**

En este aparte del artículo, se dan algunas pistas sobre las dificultades y avances de los procesos de formulación de políticas públicas sociales impulsadas en el último periodo (2004-2007) en la ciudad de Cali.

Primero, el gobierno local carece de estrategias coherentes y consistentes para afianzar y promover el desarrollo social y económico de la ciudad. En la gestión pública local, se evidencian grandes diferencias entre los lineamientos y los propósitos trazados en los planes de desarrollo municipal y comunal, y las agendas públicas concertadas en el ámbito local.

Existen diversas evidencias que constatan que, en el contexto local, son débiles los procesos de concertación y mediación política con las comunidades, principio orientador de las políticas sociales. Las estrategias sociales que se plantean en los planes de desarrollo también carecen de espacios y escenarios de articulación pública y privada. Los instrumentos técnicos (planes, programas y proyectos) esbozados en los planes de desarrollo municipales han aumentado la dependencia social de las comunidades y debilitado los procesos de autogestión ciudadana, elemento característico de la racionalidad neoliberal en las acciones de política pública.

Segundo, en la coyuntura actual se ejecutan diversos procesos de concertación y diseño de política pública social, dirigidos a grupos y sectores específicos de la ciudad, que intentan resolver algunos problemas puntuales de las comunidades y sus organizaciones sociales a través de la formulación de políticas públicas sociales poblacionales, las cuales se establecen como una estrategia de interlocución directa entre el ciudadano y los gobernantes.

Las políticas públicas poblacionales impulsadas en el último periodo de gobierno están dirigidas a sectores y grupos sociales como las negritudes, los jóvenes, los desplazados y la población en situación de discapacidad. Estas acciones son un esfuerzo de reconocimiento público al gobierno local, sin embargo, las propuestas concertadas con la comunidad son más de intención positiva y no una clara realidad, como lo demandan los actores sociales.

Varela y Delgado (2006) plantean que las políticas poblacionales de la ciudad de Cali, en el caso específico de juventud, tienen serias debilidades tanto en su diseño como en su ejecución. Estas políticas

no son reconocidas por la comunidad, poseen una gran dispersión en las estrategias y los recursos, son poco evaluadas y monitoreadas, y en ellas intervienen numerosas entidades escasamente articuladas, las cuales interfieren en las respuestas dadas a estos grupos poblacionales.

Tercero, se observa que los administradores públicos desconocen algunas experiencias positivas de finales de los años de 1990, periodo en que se diseñaron estrategias sociales de ciudad, consignadas en un documento público denominado Agenda social para la ciudad. Los funcionarios públicos que desconocen las experiencias de diseño y gestión de políticas públicas en Cali dilapidan una valiosa oportunidad para incorporar dichos aprendizajes y experiencias en las nuevas estrategias y acciones de política pública. Reconocer estos hallazgos facilita la comprensión de procesos sociales y permite mayor continuidad y sostenibilidad en la formulación de políticas públicas sociales como escenarios de construcción de ciudadanía y mediación social entre el Estado y la sociedad.

Cuarto, las dificultades de los procesos de formulación de política pública social en lo local no solo responden a una carencia de estrategias y acciones coordinadas desde el gobierno municipal, como se anotó en el apartado anterior, sino que también corresponden a una ausencia de estrategias de interlocución pública con la ciudadanía, un diálogo que permita una vinculación amplia de nuevos y diversos actores sociales que realizan procesos de participación política, social y ciudadana en los diferentes barrios de la ciudad.

Una de las responsabilidades del gobierno local es la formulación de políticas públicas sociales participativas. Los funcionarios públicos deben promover el desarrollo de agendas de ciudad que vinculen a la ciudadanía en su construcción. La deliberación política permite escuchar las demandas de la población y posibilita la construcción de iniciativas locales más adecuadas a la solución de las problemáticas de cada entorno local.

Por último aparece la carencia de recursos económicos para emprender acciones de gran impacto en la ciudad. Parece que las esperanzas de los actores sociales de esta localidad estuvieran puestas en el desarrollo de programas y proyectos sociales dirigidos a grupos poblacionales vulnerables, mediante procesos de cooperación y financiación internacional, que permitan salir de esta incertidumbre política y social.

Con respecto a los avances en el diseño de políticas públicas sociales en la ciudad, se observa como aspecto positivo la identificación y concertación de agendas locales propias entre los ciudadanos y los gobernantes. El diseño de políticas públicas sociales debe responder a las diversas dinámicas de conflicto y tensión social que se viven en esta región o localidad. Esta situación lleva a realizar un análisis crítico y sistemático de las políticas públicas nacionales, las cuales deben estar más ajustadas a las necesidades y los requerimientos de nuestros contextos locales. Cada municipio y región en Colombia posee unas características y diferencias que les son propias. Esta identificación de las agendas locales garantiza la realización de efectivos procesos de concertación y mediación pública con los diversos actores sociales en el ámbito local.

Con base en lo anterior, cobra vigencia la importancia de comprender los nuevos métodos de formulación de políticas públicas sociales, los cuales se basan en la construcción de consensos locales propios (Golbert, 2004). La importancia de diseñar e implementar políticas públicas participativas con base en los territorios tiene como fundamento la incorporación en las agendas públicas de valoraciones sobre las identidades, los conflictos y decisiones que utilizan los ciudadanos en los escenarios locales para resolver sus problemas. En los territorios los ciudadanos pueden acceder a espacios de decisión real y los gobiernos locales pueden mediar en las dinámicas de conflicto de la sociedad y en la entrega de respuestas oportunas y reales a las comunidades.

La tarea de diseñar políticas públicas sociales de ciudad, integrales, participativas e incluyentes solo es posible si se formulan sobre la base de principios y estrategias que recurran al conocimiento sistemático de las problemáticas de las comunidades, al diálogo y a la mediación como mecanismos de legitimación del Estado y la función pública, al reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y a la promoción de procesos de desarrollo económico local, que permitan mejorar la calidad de vida y el ingreso de las familias que actualmente se encuentran en condiciones de exclusión social y vulnerabilidad.

### **La participación y organización social en la construcción de política pública social de Cali**

Los grandes retos que enfrenta la política pública social en Cali están relacionados con la posibilidad de construir respuestas efectivas y eficientes para los diferentes actores sociales de la ciudad.

Estas acciones solo pueden ponerse en práctica si se implementan procesos de acercamiento político, social y comunitario entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, la participación social debe ser un principio fundamental en la entrega de respuestas a las comunidades y no un instrumento limitado y con fuertes obstáculos, que impide transformar la pobreza y fomentar la independencia de los sectores populares en escenarios democráticos y pluralistas que faciliten mayores niveles de decisión en la gestión pública.

También es pertinente anotar que los fenómenos sociales, políticos, culturales y económicos propios de la globalización y el liberalismo económico en la sociedad occidental vienen generando profundos cambios (Chávez Carapia, 2003) en los procesos de participación social y en la gestión de las políticas públicas. La administración pública ha delegado gran parte de las responsabilidades sociales y de la intervención directa en las comunidades a diversas organizaciones de la sociedad civil, en desmedro de la garantía y de la calidad de los servicios sociales a los ciudadanos. La responsabilidad estatal se ha diluido en las acciones de política pública social. En el caso de Cali, los procesos de mediación y regulación de las relaciones sociales padecen una profunda crisis.

En el ámbito local, la comunidad tiene la posibilidad de ser un actor clave en los ajustes y desajustes que vive cualquier sector poblacional. A los grupos y organizaciones de la sociedad civil les corresponde estar atentos a los cambios y dinámicas que se desarrollan en su entorno cultural, económico, político y social. En las localidades se pueden incrementar los niveles de responsabilidad de los ciudadanos en relación con las problemáticas que se vivencian, siempre y cuando se posibiliten mayores niveles de autonomía, derechos y responsabilidades.

Aunque la transferencia de responsabilidades y funciones a los gobiernos locales hasta el momento solo ha sido funcional y operativa (Vargas, 2000), esta favorece la participación social y comunitaria, aumenta los procesos de participación y organización social, y motiva la toma de decisiones democráticas. No obstante, el gobierno central ha concentrado las decisiones sobre la inversión pública, sin que a los ciudadanos se les garantice mayor capacidad de influir de forma directa en los procesos de administración y gestión de las políticas públicas. Si se les permitiera, se podrían generar cambios significativos en la relación ciudadano-Estado.

Estos ejercicios de participación, que han empezado a aplicarse en municipalidades del Brasil y, recientemente, en el departamento

del Valle del Cauca. Ofrecen al ciudadano la posibilidad de influir en los procesos de inversión municipal a través de estrategias como el presupuesto participativo y la constituyente social. Estos métodos tratan de romper la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas (Boaventura de Sousa, 2005), llegando incluso a crear espacios para el debate y el control social sobre aspectos como el gasto público y la dirección transparente de un gobierno local.

Con respecto a los procesos de participación social en la implementación de políticas públicas sociales, se observan algunos aspectos en los sectores populares de la ciudad de Cali.

Primero, existe una amplia participación del sector privado en el desarrollo de acciones de política pública social. La movilización de procesos de participación social y comunitaria es liderada en gran medida por organizaciones sociales de la sociedad civil. Las ONG y las organizaciones sociales de base administran y ejecutan los recursos públicos en la ciudad. Sin embargo, como se anotó en apartados anteriores, hay graves problemas de dispersión y fragmentación de los recursos. A esta situación se suma un desequilibrio entre lo planeado y lo que realmente se ejecuta como acciones de política pública social. Las respuestas estatales, contenidas en los lineamientos de la política social del municipio, se tienen muy poco en cuenta en la intervención privada, aspecto que disminuye el impacto del gasto público social en este escenario local.

Segundo, las acciones de inversión pública promovidas con los recursos del situado fiscal, sobre los que la comunidad discute y prioriza en el comité de planificación comunitaria, tienen grandes limitaciones presupuestales y técnicas. La mayor parte de estos recursos se invierte en obras de infraestructura y en el desarrollo de procesos de capacitación de corta duración y poca efectividad.

Tercero, algunas de las dificultades de la participación social y comunitaria en la implementación de políticas públicas sociales en el ámbito local tienen como origen la presencia de fenómenos de favoritismo, clientelismo y corrupción política en los procesos de contratación y ejecución de las acciones de política pública. A estos fenómenos no son ajenos los líderes vinculados a las diferentes organizaciones sociales. Esta situación deslegitima la participación social, la individualiza y potencia fuertes procesos de desconfianza entre la comunidad y los líderes que la representan. Para algunos pobladores en Cali, los líderes comunitarios también son corruptos y utilizan estrategias de engaño para favorecer intereses personales, familiares o gremiales.

Cuarto, la participación social en la ciudad de Cali responde a una dimensión económico-social (Chávez Carapia, 2003). La ejecución de los recursos públicos por tercer sector es el principal instrumento de las políticas de protección social. La entrega de subsidios y beneficios personales genera en el escenario local una gran movilidad social de las ONG y las organizaciones sociales en procura de estos recursos, las cuales acuden a este tipo de medios para continuar con el fortalecimiento y la sobrevivencia institucional del sector privado. Como principal consecuencia de estos hechos, es necesario repensar y vigorizar las políticas públicas sociales con el objetivo de adecuarlas a la primacía del interés colectivo, por encima de los beneficios e intereses particulares.

Quinto, las acciones de política pública social promueven la adopción de mecanismos formales de participación ciudadana para el control social de los recursos públicos. Sin embargo, las nuevas formas de modernización del Estado y de la administración pública se fundamentan en el control social y en el despliegue de estrategias de información y consulta ciudadana en las que escasamente se cumple un rol funcional sin que se lleguen a generar escenarios y mecanismos de control y evaluación efectivos sobre las acciones y los recursos que se ejecutan como política pública social en este escenario local.

Una de las características de los procesos de evaluación es que, hasta el momento, no han sido utilizados para reorientar o tomar nuevas decisiones en la administración de los recursos públicos. Vargas (2000) argumenta que las políticas públicas sociales han puesto un énfasis extraordinario en la adopción de instrumentos y mecanismos de control social (veedurías, ligas de usuarios, mesas de seguimiento y comités operativos). Al mismo tiempo, el discurso público del control social sobre los recursos ha sido funcional, porque las demandas sociales ahora transitan por las vías institucionales sin ningún tipo de respuesta efectiva.

### **A manera de conclusión**

Se observa gran ambivalencia en la política económica y social en Latinoamérica. Por un lado, los países latinoamericanos han adoptado políticas públicas sociales influenciadas y relacionadas directamente con políticas económicas; por el otro, se intenta adoptar agendas públicas que tratan, pero no lo logran, de construir procesos de inclusión social para amplios grupos de la población que se hallan en situación de vulnerabilidad.

En el contexto colombiano, las políticas sociales de protección y manejo social del riesgo, dirigidas a la atención de grupos vulnerables, corroboran la gestión de una política pública social poco equitativa, integral y paliativa. Mediante este modelo, se busca desconcentrar los beneficios del ciudadano, negar algunos derechos consagrados en la Constitución de 1991, individualizar las protestas y demandas sociales, focalizar la inversión social (en grupos sociales o comunidades marginales) sin que las decisiones públicas logren afectar o modificar aspectos tan importantes como la calidad de vida y los derechos sociales de los ciudadanos.

En la ciudad de Cali, los principales problemas de la política pública social están directamente relacionados con una serie de tensiones y dinámicas sociales aún no resueltas, producto de fuertes procesos de exclusión y marginación social de amplios sectores sociales de la ciudad. En este contexto, las acciones de política pública social orientadas a grupos poblacionales específicos se caracterizan por la búsqueda de soluciones puntuales, urgentes y coyunturales de la ciudadanía sin avanzar en la construcción de agendas locales de ciudad que permitan mejorar la planificación de las problemáticas sociales y la inclusión de grupos sociales que se encuentran en situación de abandono y vulnerabilidad.

Se observa en esta ciudad, la implementación de medidas restrictivas y policivas para el tratamiento de las diversas dinámicas de conflicto y de exclusión social que se presentan en los sectores populares, como el caso del distrito de Aguablanca y las zonas de ladera. Este es un indicador de la incapacidad del Estado para asumir políticas de desarrollo económico y social que faciliten la inclusión social de estas comunidades en la vida económica, social y cultural de la ciudad.

Se reconoce igualmente, por diversos actores sociales de la ciudad, el desarrollo de procesos alternativos de participación y organización social en torno al diseño de políticas públicas sociales de carácter municipal y comunal. Estas estrategias de ciudad, impulsadas al finalizar los años de 1990, como la agenda social de Cali y la formulación de la política municipal de juventud (1999), se construyeron con el propósito de fortalecer el tejido social y la participación de los ciudadanos. Este proceso fue dirigido y gestionado con la participación de amplios sectores de la sociedad civil; sin embargo, hasta el momento no se reconocen estas experiencias del pasado en el diseño e implementación de las nuevas estrategias públicas sociales para la ciudad.

Es evidente que durante los dos últimos periodos de gobierno, las administraciones públicas de Cali han sido negligentes en el desarrollo de las políticas públicas sociales para la ciudad. Las agendas públicas que se desarrollan carecen de recursos públicos y distan de ser una respuesta oportuna a las graves problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales que se viven en este escenario social. La presencia del gobierno local en los diferentes barrios y comunas de la ciudad es más mediática que real, es decir, no hay un acompañamiento continuo a la población por el gobierno local en el manejo de los conflictos y la búsqueda de alternativas para solucionarlos. A ello se suma la utilización de instrumentos funcionales de participación ciudadana en el control social de los recursos públicos, como las audiencias públicas, los consejos comunitarios, los eventos de rendición de cuentas, entre otros.

### **Bibliografía**

- Alcaldía de Santiago de Cali. *Desaprendizaje de la violencia. Travesía. Jóvenes construyendo camino*, UT, Corporación Juan Bosco. Fundación Para la Orientación Familiar –FUNOF–, Santiago de Cali, 2005.
- , Plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali, 2004-2007, *Por una Cali, Productiva y social. Tu tienes mucho que ver*. Acuerdo 0127, 2004.
- Alcaldía de Santiago de Cali, Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad. *Cali segura. Política pública de seguridad y Convivencia*, Santiago de Cali, 2004.
- Álvarez, A. La educación: entre la corrupción y la insuficiente iniciativa. Laboratorio de observación de la gestión Pública. Foro Nacional por Colombia, Capítulo regional Valle del Cauca, octubre de 2005.
- Atria, R., Siles, M., *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma*. Cepal, Primera edición, impreso en Chile, 2003.
- Banco Mundial, *Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad*, Washington, 2002.
- Cinep y Colciencias, Arcos, O., Becerra, E., Corredor, C., González, J. I., Rivera, M., *Políticas sociales en Colombia 1980-2000*, Bogotá, D.C., 2002.
- Cidse-Univalle-Orstom, *Características sociodemográficas y sociolaborales de la migración de la Costa Pacífica a la ciudad de Cali*, 1996.
- Chávez Carapia, J. del C., *Participación social: Retos y perspectivas*. México D.F., UNAM. Escuela de Trabajo Social. Plaza y Valdez, S.A., 2003.
- Daza G., R., “La política nacional de juventud”. *Nómadas*, Departamento de Investigaciones de la Universidad Central, marzo-septiembre de 1996.

- Departamento Nacional de Planeación-Alta Consejería Presidencial. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un estado comunitario. Metas 2005 y cuatrienio*, Republica de Colombia. Sinergia, 2004.
- Duque Doly, C. N., Roa, C., *Participación y formas organizativas en el Distrito de Aguablanca*. Cali, Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, 1998.
- Estrada, V.M., *Salud y Planificación social. ¿Políticas en contra de la enfermedad o políticas para la salud?* Cali, Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, 2004.
- Fals Borda, O., “Reflexiones sobre la aplicación del método de estudio Investigación Acción en Colombia”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 10, No. 26, Asunción, 1973.
- Fals Borda, O., *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1981.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, *Hacia la construcción de un modelo para el tratamiento integral e integrador del desplazamiento forzado en Cali y en el Sur Occidente Colombiano*. Cali, Alcaldía de Santiago de Cali, Consejería para el Desarrollo y la Paz, DESEPAZ, 2004.
- Golbert, L., *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Clacso Libros, 2004.
- González R., E., En busca de la equidad y la convivencia ciudadana. Política social para el municipio de Cali, Foro Nacional por Colombia, Capítulo regional Valle del Cauca. Ponencia Presentada a ISTR-LAC, Chile, 1999.
- Gómez Sarmiento, A., *La institucionalidad social en Colombia: La Búsqueda de una descentralización con centro*, Serie Políticas Sociales No. 86. Santiago de Chile, Cepal. División de Desarrollo Social, 2004.
- Hicks, N. y Wodon, Q., “Protección social para los pobres en América Latina”, en *Revista de la Cepal*, No. 73, abril de 2001.
- Holzmann, R., Jorgensen, S., *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección y mas allá*, Banco Mundial, 2000.
- Kliksberg, B., Nuevas ideas en política social, y concertación para el desarrollo social, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Martín-Barbero, J., *Pre-Textos. Conversaciones sobre la comunicación y sus contextos*. Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle, mayo de 1996.
- , “La ciudad Virtual. Transformaciones de la sensibilidad y nuevos escena-

- rios de la comunicación”, en *Revista Universidad del Valle*, No. 14, Cali, Editorial Universidad del Valle, 1996.
- Ministerio del Interior, Alcaldía de Cali, Consejería para el Desarrollo de la Paz, DESEPAZ, *Cali: agenda abierta para la paz*, Santiago de Cali, 1998.
- Muller, P., “Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas”, *Innovar*, Revista de ciencias administrativas y sociales, No. 11, enero-junio de 1998, p. 109.
- Mosquera Torres, G., Aprile-Griset, J., *Clases, segregación y Barrios*, Cali, Colombia, Universidad del Valle, 1984.
- Obando Salazar, O.L., Una política pública de la mujer con perspectiva de género, Seminario Globalización, Gobernabilidad y Territorios: Procesos Locales y Regionales, Santiago de Cali, Universidad del Valle, noviembre de 2006.
- , *La investigación acción participativa (IAP) en los estudios de psicología política y de género*, Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research (On-line, Journal) 7 (4), Art. 3 Disponible en: [Http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/4-06/06-4-3-s.htm](http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/4-06/06-4-3-s.htm) (fecha de acceso: noviembre de 2006).
- Ocampo, J.A., Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Conferencia Capital Social y Agenda del Desarrollo, Cepal, 2002.
- , Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia, en *Análisis Político*, No. 17, septiembre a diciembre de 1992.
- Ortiz, N., Análisis del diseño de la política de seguridad y convivencia ciudadana 2004-2007, Tesis de Maestría en salud pública, Universidad del Valle, 2006.
- Otálvaro Marín, B., “Debates y reflexiones sobre la política de juventud en Cali”, en *Revista Comunidad*, Centro de Asesoría Territorial CAT, CENCOA, Santiago de Cali, 2005.
- , Análisis de los procesos de participación y organización social, para la construcción y evaluación de políticas públicas sociales en el ámbito local. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gestión. Universidad del Valle, 2007.
- Presidencia de la República de Colombia. Ministerio de la Defensa Nacional. *Política de defensa y la Seguridad democrática*, Bogotá, 2003.
- Restrepo, I.D., *Las prácticas participativas: Entre la socialización y la privatización de las políticas públicas, en enlaces y ruptura*”, Bogotá, Diakonia, Parcomun, 2001.
- Roth Deubel, A.N., *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C., Ediciones Aurora, 2004.
- , “Introducción para el análisis de políticas públicas”, en *Cuadernos de Administración*, No. 30, Universidad del Valle, Facultad de Administra-

- ción, 2003.
- Thorp, R., *Progreso, pobreza y exclusión*. Una historia económica de América Latina en el siglo XX. BID. Unión Europea, 1999.
- Santos, B. de S., “Repensar la política y democratizar la democracia”, en *Revista Foro*, No. 48, Septiembre de 2003, Bogotá D.C. Colombia.
- , *Democracia y participación*. El ejemplo del presupuesto participativo en Porto Alegre. Bogotá, Publicaciones ILSA, 2005.
- Sarmiento Anzola, L., “Malestar social y política pública 2001-2004”, en *Revista Foro*, No. 52, Bogotá, D.C., enero-febrero de 2005.
- Sarmiento Palacio, E., “Políticas estructurales contra la pobreza”, en *Revista Economía Colombiana*, No. 310, Bogotá, D.C., Contraloría General de la Nación, 2004.
- Varela Barrios, E., *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle, 1998.
- , *La mercantilización de lo público: Ensayos sobre gestión y políticas públicas*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, 2005.
- Varela Barrios, E. y Delgado Moreno, W., *La política pública de juventud en Colombia: Una mirada crítica*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, 2006.
- Vargas Velásquez, A., *Participación social, una mirada crítica*. Santa Fe de Bogotá, Almudena Editores, 2002.
- Vásquez, E., González, E., Velázquez, F., Llano, H., Arroyave, L.S., Uribe de Bernal, M. del P., Pinedo, Melba, Rosales, P., *Agenda social para Cali*, Santiago de Cali, 1999.
- Velásquez C., F.E., “Repensando la política Social”, en *Revista Universidad del Valle*, No. 20, Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, agosto de 1999.
- , y González, E., *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia?* Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Corona, 1986.
- Zuleta, E., *Colombia: Violencia, democracia y derechos humanos*, Cali, Fundación Estanislao Zuleta, 1998.

### **Páginas Web consultadas**

- [www.elpais.com](http://www.elpais.com)  
[www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)  
[www.alcaldiadecali.gov.co](http://www.alcaldiadecali.gov.co)  
[www.clacso.org](http://www.clacso.org)  
[www.clad.org](http://www.clad.org)  
[www.redbogota.com](http://www.redbogota.com)

www.gobernaciondelvalledelcauca.gov.co  
www.contraloriageneraldeplanacion.gov.co  
www.dnp.gov.co



FECHA DE RECEPCIÓN: 2 / 02 / 2007  
FECHA DE APROBACIÓN: 0? / ?? / 200?