



Políticas Públicas y Administración Pública

N.º 13, Medellín, julio-diciembre de 2018

N.º 14, Medellín, enero-junio de 2019

Revista de **Estudiantes de Ciencia Política**

Azul

Técnica: Fotografía

LUISA FERNANDA LÓPEZ AGUDELO

Estudiante de Ciencia Política,

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Fotógrafa.



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Instituto de Estudios Políticos**

Revista de
**Estudiantes
de Ciencia
Política**

ISSN 2339-3211

N.º 13, Medellín, julio-diciembre de 2018

N.º 14, Medellín, enero-junio de 2019



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Universidad de Antioquia

Rector:

John Jairo Arboleda Céspedes

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Decano:

Luquegi Gil Neira

Instituto de Estudios Políticos

Director:

William Fredy Pérez Toro

Programa de Ciencia Política

Coordinadora:

Paola Andrea Posada

Revista de Estudiantes
de Ciencia Política, 13-14,
Medellín, Colombia,
julio – diciembre de 2018,
enero – junio de 2019

Directora

Marilyn Forero Olaya

Comité Editorial

Andrés Zapata Londoño

Angie Lizeth Sarria González

Daniel Gallego Congote

Daniel Ibarra Gómez

Nicolás Darío Pérez Velásquez

Luisa Fernanda López Agudelo

Editores temáticos

Daniel Gallego Congote

Juan David Herrera Jaramillo

Imagen Portada

Angie Lizeth Sarria González

Luisa Fernanda López Agudelo

Imagen Interior

Angie Lizeth Sarria González

Luisa Fernanda López Agudelo



Revista Estudiantes de Ciencia Política

Revista de
Estudiantes
de Ciencia
Política

ISSN 2339-3211

POLÍTICA EDITORIAL

La Revista de Estudiantes de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia es un proyecto sin ánimo de lucro y con fines enteramente académicos, pues es de nuestro interés crear una comunidad de estudiantes que discuta en torno a los diferentes problemas que atañen a la Ciencia Política, y de paso ser una plataforma que permita difundir el trabajo y los esfuerzos intelectuales tanto de estudiantes de la disciplina como de nuevos artistas.

Se pretende que el proyecto sea participativo e incluyente. Es por eso que el comité evaluador se reunirá con cada estudiante que envíe su artículo para publicación, y de esta manera poder discutir con el autor las observaciones que el evaluador tenga para con el artículo; también el comité editorial estará abierto a los estudiantes de la Universidad de Antioquia siempre y cuando demuestren compromiso y responsabilidad con la revista.

El comité editorial de la publicación no se compromete con ninguna posición ideológica o política puesta de manifiesto en los artículos publicados. El único compromiso intelectual del comité es aportar para el fortalecimiento de la Ciencia Política en la Universidad de Antioquia y en el país.

La publicación está adscrita a la facultad de Derecho y Ciencias Políticas y al Instituto de Estudios Políticos de la misma. La revista tendrá una periodicidad semestral.



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Universidad de Antioquia

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Decano: Luquegi Gil Neira

Instituto de Estudios Políticos

Director: William Fredy Pérez Toro

Programa de Ciencia Política

Coordinadora: Paola Andrea Posada

Revista de Estudiantes de Ciencia Política

N.º 13, Medellín, Colombia, julio - diciembre de 2018

N.º 14, Medellín, Colombia, enero - junio de 2019

Diseño y diagramación

Erledy Arana Grajales, Imprenta Universidad de Antioquia

Impresión y terminación

Imprenta Universidad de Antioquia

Teléfono (574) 219 53 30. Fax (574) 219 50 13

Correo electrónico: imprensa@udea.edu.co

Recepción de correspondencia

Calle 70 N.º 52-27

Bloque 14-207 / Medellín, Colombia

Teléfono (574) 219 56 90. Fax (574) 219 59 60

revistaestudiantescp@udea.edu.co

La edición de la revista N°13-14 recibió apoyo financiero para su edición de recursos de la Estrategia de Sostenibilidad 2018-2019 del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos, financiada por el Comité para el Desarrollo de Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia.

CONTENIDO

Editorial	
DANIEL GALLEGO CONGOTE	10
El ciclo de política pública en la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín	
JUAN MAURICIO GARCÍA GARCÍA	
JUAN DAVID HERRERA JARAMILLO	11
Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas	
JUAN DIEGO LONDOÑO ZAPATA	
XIMENA BOLAÑOS MESA	25
Retos de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en la ruralidad: El caso del municipio de Yarumal, Antioquia	
DANIEL GALLEGO CONGOTE	
DANIEL IBARRA GÓMEZ	46
Participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local del municipio de Medellín 2012-2019	
LORENA CASTRO MUÑOZ	60
Capacidad administrativa e infraestructural en el programa de gobierno de Aníbal Gaviria para la gobernación de Antioquia	
ROBINSON OTAVO RUEDA	93
Los retos de la política pública para los pueblos indígenas en Medellín (1998-2019)	
ANCÍZAR VILLADA VERGARA	
DANIELA ARIAS LEDESMA	101

La iniciativa de los sistemas nacionales de investigación en Salud en América Latina y el Caribe: aportes desde la Organización Panamericana de la Salud PALOMA CASTIGLIONE	123
Las reformas administrativas de 1968 y 2005 del Icetex: análisis en perspectiva comparada VÍCTOR JAVIER CORREA VÉLEZ JUAN DAVID HERRERA JARAMILLO	144
Reseña del libro El estado. pasado, presente y futuro Bob Jessop (2017) ANDRÉS ZAPATA LONDOÑO	156
Entrevista: Carlos Andrés Olaya Mesa.....	162
Normas para la presentación de artículos	175

EDITORIAL

Uno de los pilares fundamentales en el proceso de maduración de la Ciencia política (y de cualquier disciplina) es la construcción de comunidad académica, término que, para aquellas personas que participan constantemente en escenarios de discusión disciplinar, puede resultar reiterativo e incluso lo suficientemente abstracto para que se pierdan de vista los objetivos mediante los cuales se puede materializar un aporte a su consolidación.

Precisamente, el proyecto editorial presentado a continuación constituye un aporte en dicha dirección que, bajo los criterios de científicidad y pertinencia, plantea dos intenciones: por un lado, dar a conocer una muestra de los múltiples procesos investigativos que se llevan a cabo en el campo de estudio, principalmente a nivel de pregrado, y por el otro extender una invitación, de la voz de estudiantes, profesionales y docentes, para adentrarse en el saber específico de las políticas públicas y la administración pública.

Los procesos investigativos publicados abarcan *issues* de sectores de desarrollo administrativo tradicionales como la salud, la educación y lo rural, algunos enfoques poblacionales desde el género y la población indígena y perspectivas más transversales como el envejecimiento y la vejez. Estos asuntos se estudian desde distintas perspectivas, con especial énfasis en los análisis de las instituciones en términos de su funcionamiento, composición y relacionamiento con los demás actores implicados, partiendo de metodologías desde lo cuantitativo y cualitativo, la comparación y el estudio de caso, entre otras. Estos elementos refuerzan la relación de la Ciencia política con la interdisciplinariedad (y otras formas de integración disciplinar) como lo mencionan algunos autores y autoras, entre ellos Luis Miguel Obando en *La Institucionalización de la ciencia política en la Universidad de Antioquia: actores, procesos, logros y desafíos* y Adrián Restrepo, Catalina Tabares y Deicy Hurtado en su artículo *¿De qué Ciencia Política estamos hablando? Las potencialidades de un enfoque integrador*, al analizar la naturaleza del pregrado, específicamente en la Universidad de Antioquia.

Adicionalmente, –y para extender con mayor fuerza la invitación mencionada– el número temático presenta, por un lado, una reseña del libro *El Estado. Pasado, presente y futuro*, de Bob Jessop, quien plantea argumentos que difuminan – para fortuna de la ciencia- las fronteras entre la filosofía política y el ejercicio de gobernar, y por otro, una entrevista con el profesor Andrés Olaya donde se abordan preguntas vitales sobre el ejercicio y la enseñanza en el campo de las políticas públicas; en definitiva: un llamado a reducir la incertidumbre de uno de los pululantes falsos dilemas que acompañan la disciplina entre teoría y práctica, un llamado a compartir y poner a prueba el conocimiento que generamos en la academia y un llamado a confrontar los estudios con evidencia, en otras palabras, un llamado a seguir construyendo comunidad académica.

DANIEL GALLEGO CONGOTE

EL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MEDELLÍN*

JUAN MAURICIO GARCÍA GARCÍA**
JUAN DAVID HERRERA JARAMILLO***

RESUMEN

La Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín fue formalizada mediante el Acuerdo 074 de 2017 tras un proceso que articuló a varios actores públicos y privados, entre los que se destacan la Alcaldía de Medellín, concretamente la Secretaría de Desarrollo Económico, y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Este artículo es un *análisis de política pública* cuyo enfoque principal es el de lógica secuencial o de etapas, pero con algunos matices críticos tomados de la gobernanza para dar cuenta de las relaciones, aunque asimétricas, entre actores públicos y privados. Se expone cómo en la política pública estudiada se pueden identificar, *grosso modo*, un enfoque *top-down* y las cinco etapas del ciclo, aunque no necesariamente de manera lineal y de forma plena, pues algunas etapas son simultáneas, como la construcción del problema público y la agendación, o aún muy incipientes, como la implementación y, mucho más, la evaluación.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo económico, Medellín, ciclo de políticas públicas, gobernanza.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

García, J.M y Herrera J.D (2018). El ciclo de política pública en la política pública de desarrollo económico de Medellín. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 11-24.

-
- * Texto surgido del trabajo final de la asignatura *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* (2019-2), de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit.
 - ** Politólogo de la Universidad Eafit y estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la misma institución. Correo electrónico: garciagmauricio1@gmail.com.
 - *** Politólogo de la Universidad de Antioquia y estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit. Correo electrónico: jdherrerj@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la Política Pública de Desarrollo Económico de la ciudad de Medellín, formalizada mediante el Acuerdo 074 de 2017, se hace en lógica retrospectiva con el enfoque secuencial o por etapas, aunque teniendo en cuenta algunas de las críticas que se le han formulado al enfoque. Dicho de otro modo, es un *análisis de* política pública, que, como señala Olaya (2017), va dirigido a una audiencia académica, tiene a la teoría como una “alta prioridad” y su finalidad es explicar el proceso de la política; a diferencia de un *análisis para*, que es pensado para “clientes por dentro y fuera del gobierno”, cuenta con “recomendaciones o lineamientos de política pública” sin centrarse en la teoría y su producto son los reportes profesionales (Olaya, 2017, p. 56).

Para este análisis cualitativo¹ se acudió a diversas fuentes relacionadas con la política pública: publicaciones de prensa y de actores clave como la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y la Alcaldía, las actas del de las sesiones en el Concejo, el propio Acuerdo 074 y los decretos municipales que reglamentan la política, a saber, Decreto 0765 del 2 de octubre de 2018, Decreto 0088 del 4 de febrero de 2019 y Decreto 0179 del 5 de marzo de 2019. También se contó con dos textos académicos sobre la política objeto del análisis: un artículo para optar por el grado de magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit de dos estudiantes graduados en 2018 (Yepes y Macías, 2018), entre ellos un concejal que participó en la construcción de la política, y un trabajo final de una cohorte anterior de la materia *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* de la misma maestría, proporcionado por una de sus autoras (Aguirre, Arnedo y Mejía, 2018). Para reforzar y complementar lo hallado en estos textos, se entrevistó a una fuente de la Cámara de Comercio de Medellín (codificada en adelante, para efectos de citación, como E-CCM, 2019) y a un funcionario de la Unidad de Planeación del Desarrollo Económico del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (codificado como E-DAPM, 2019). Por último, es importante resaltar que el andamiaje conceptual y teórico para este trabajo se construyó con base en autores como Roth (2009), Sabatier (2010), Vásquez (2010) y Olaya (2017).

El texto está dividido en seis acápite, cinco de los cuales corresponden al análisis de cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas en la Política

1 Se optó por un análisis de este tipo por ser un estudio de caso y por considerar que permite identificar y cualificar las posturas y las relaciones entre los actores que han formado parte del proceso de la Política Pública de Desarrollo Económico.

Pública de Desarrollo Económico: se muestra cómo se ha dado el proceso de construcción del problema, la agendación, la toma de decisión, la implementación y la evaluación. Por último, en las conclusiones se abordan las críticas que se le hacen al enfoque secuencial, que son válidas para la política pública analizada, y se señala de qué manera el enfoque de la gobernanza aporta elementos analíticos útiles para su comprensión. Gracias a esto, se podrá dar cuenta de cómo la política está impregnada de un modelo *top-down* en su construcción y depende de actores públicos y privados claves como la Alcaldía de Medellín y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Un problema público de dos dimensiones

El problema público de la Política Pública de Desarrollo Económico tiene dos dimensiones: por un lado, desde la Alcaldía de Medellín, en cabeza del alcalde Federico Gutiérrez Zuluaga (2016-2019), se identificó una dispersión normativa y una desarticulación institucional en torno al desarrollo económico, por lo que se acudió a la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, actor privado fundamental en este proceso, para la construcción de una política pública (E-CCM, 2019). Por otro lado, esta organización privada también contribuyó a estructurar el problema alrededor de las dificultades en materia de competitividad empresarial y el desempleo.

En el Concejo, desde el primer debate del Acuerdo 074 de 2017, la Alcaldía planteó que existía una dispersión normativa y una desarticulación institucional con respecto al desarrollo económico, en parte debido a que no existía una entidad territorial que agrupara administrativamente las acciones del Estado local hasta 2012, cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Económico. Según la Comisión de Estudio del Concejo, eran 50 acuerdos aprobados y siete decretos desde 2001 a 2017, entre los que se destacan los relacionados con los beneficios tributarios para los clústeres² (Acuerdo 67, 2010; Decreto 1067, 2013), la Política de Desarrollo Empresarial, Medellín ciudad clúster (Acuerdo 87, 2009) y la creación del Consejo Municipal de Empleo y Productividad (Decreto 1226, 2009) (Concejo de Medellín, 2017a, pp. 93-94). Por tratarse de producción normativa, las competencias para su reforma o formulación a nivel municipal recaen en el Concejo (acuerdos) y la Alcaldía (decretos).

2 Según Léxico, diccionario virtual creado por Oxford University Press y Dictionary.com, un *clúster* es un “Grupo de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes” (Léxico, s. f., definición 1, consultado el 26 de agosto de 2020).

Por otro lado, como se enunció, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia fue un actor clave para la construcción del problema y la formulación de la política, puesto que su diagnóstico sobre la temprana mortandad de las empresas y la informalidad empresarial como reflejo de baja competitividad e insuficiente desarrollo productivo, que a su vez derivan en altos niveles de desempleo, terminó viéndose reflejado en el Acuerdo 074. En su informe de gestión de 2017, la Cámara resalta que jugó un rol de “Acompañamiento y soporte a la Secretaría de Desarrollo Económico en la construcción del Proyecto de Acuerdo de la Política de Desarrollo Económico para Medellín” por medio de varios estudios, entre ellos “Movilidad empresarial en Medellín” y “Bases para la construcción de la política de Desarrollo Productivo para Medellín” (Cámara de Comercio, 2018, pp. 45-46).

Citando a la Cámara de Comercio, en la ponencia del segundo debate del acuerdo la Secretaría de Desarrollo Económico planteó explícitamente la existencia de un “problema público” fundamentado en dificultades para alcanzar un mayor “desarrollo productivo”, “competitividad territorial” y “empleo de calidad y generación de ingresos”. Las cifras que generaron preocupación estaban relacionadas con que la ciudad “solo” había crecido un 4 % en el número de empresas en la década anterior (2006-2016); la alta mortandad empresarial, pues, en ese entonces, el 27,02 % de las empresas desaparecían tres años después de su creación; una informalidad empresarial cercana al 50 % y un 98 % de empresas consideradas como “micro” y “con muy baja capacidad de crear valor” (Concejo de Medellín, 2017c, p. 7).

Del mismo modo, se resaltaron las altas cifras de desempleo: 9,4 % en general y 17,2 % entre jóvenes en 2016; también se destacaron la informalidad laboral, que alcanzó el 42,5 % ese año, y los denominados jóvenes *ninis* (ni trabajan ni estudian), con un 16,5% de la población juvenil. Fue así como un importante actor privado, con apoyo de actores institucionales, evidenció una situación que consideraba problemática, lejana de un estado de cosas deseable, es decir, en términos de Roth (2009), el “resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser” (p. 58).

En la concepción del problema, como se infiere de las cifras y las relaciones causales planteadas, primó una visión del desarrollo que privilegia la competitividad empresarial como generador de bienestar social y, además, le otorga la responsabilidad al Estado de crear las condiciones propicias para que las empresas puedan sobrevivir y competir en el mercado.

Por tal motivo, desde mucho antes de que se aprobara el Acuerdo, Jaime Echeverri, vicepresidente de Planeación y Desarrollo de la Cámara de Comercio, reconocía que, si bien había importantes “esfuerzos públicos” en la

“promoción del emprendimiento, el desarrollo empresarial y la innovación”, era necesario aumentar “la magnitud de las intervenciones [públicas]” para “satisfacer mejor sus necesidades [de la ciudad] en materia de competitividad y desarrollo económico” (Medellín Cómo Vamos, 2017). En la misma línea, Proantioquia, otra entidad privada reconocida, manifestaba la importancia de “un trabajo más armónico y coordinado de todo el sistema institucional que participa activamente del desarrollo económico de la ciudad” al hablar de la política que en ese momento se discutía (Proantioquia, 2017).

De esta manera, se cumple con una última fase en la construcción de un problema público según lo que plantea Roth (2009): “el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) [en este caso de la Alcaldía de Medellín] que se traduce generalmente en leyes y reglamentos” (p. 59), como un acuerdo municipal.

UN PROBLEMA QUE NACIÓ AGENDADO

Varios actores se movilizaron para agendar el problema, pero se destacan la Alcaldía de Medellín por medio de la Secretaría de Desarrollo Económico, en cabeza de María Fernanda Galeano, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y los concejales John Jaime Moncada y Carlos Alberto Zuluaga.

Es importante recordar que, según Birkland (citado por Marín, 2017), existen diferentes agendas en las que “los problemas y las soluciones ganan o pierden atención de las élites y el público” (Marín, 2017, p. 10). En este caso, el problema público nació en la agenda institucional³ en la medida en que fue desde la Alcaldía, en cabeza de Federico Gutiérrez, que se identificó el problema de la dispersión normativa y, por lo tanto, se le solicitó a la Cámara de Comercio de Medellín, como entidad privada reconocida y respetada por diversos actores políticos y económicos de la ciudad, para que contribuyera a la formulación de la política pública (ECCM, 2019; Aguirre, Arnedo y Mendoza, 2019, p. 5). Ahora bien, como no es de competencia de la Alcaldía aprobar los acuerdos, la Secretaría lo llevó a la “agenda decisional”, que corresponde al Concejo; dicho de otro modo, se trató en gran medida de una *movilización interna* de la agenda.

No obstante, el problema también avanzó hacia la agendas institucional y decisional gracias a la *movilización externa* de la Cámara de Comercio⁴, que

3 Sin embargo, vale la pena mencionar que, de acuerdo con Yepes y Macías (2018), “esta problemática ha estado presente en la agenda de diferentes administraciones municipales”, es decir, la mortandad empresarial y el desempleo no son un problema público nuevo.

4 En menor medida, también se destacan Fenalco Antioquia, entidad que resaltaba la importancia de implementar una política de desarrollo económico para paliar la desaceleración económica de la ciudad

en representación del sector privado planteó ante el gobierno local, mediante los informes mencionados previamente, la necesidad de explorar alternativas para mejorar las condiciones de empleo, la competitividad y el desarrollo productivo. Algunos de estos informes sirvieron como sustento para la ponencia en el Concejo de la secretaria de Desarrollo Económico. Además, se resalta la vocería de la Cámara en los medios de comunicación exponiendo las principales aristas del problema público⁵ y su participación en eventos como el foro *Desarrollo y Competitividad Económica en Medellín*, realizado en julio de 2017 en el recinto del Concejo, en el que, con participación del alcalde, se trataron temas como el desempleo, la mortandad de empresas y la necesidad de la política pública (Medellín Cómo Vamos, 2017). De su papel en la agendación del problema también dan cuenta las intervenciones de los concejales John Jaime Moncada Ospina y Carlos Alberto Zuluaga, ambos del Partido Conservador, quienes destacaron el papel de esta organización en el diálogo con la corporación sobre temas relacionados con el desarrollo económico (Concejo de Medellín, 2017b; 2017c).

FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIÓN

En la toma de decisiones, de manera formal y por competencias legales, hubo tres protagonistas claros: la Secretaría de Desarrollo Económico, encargada de presentar la propuesta en el Concejo Municipal; el propio Concejo, corporación que discute, modifica y finalmente aprueba el acuerdo que formaliza la Política Pública de Desarrollo Económico; y el alcalde, quien en última instancia sanciona el acuerdo. Ahora bien, hubo otros actores que participaron, entre ellos el Banco de las Oportunidades, la Universidad de Antioquia, el Comité Intergremial de Antioquia, la Cámara de Comercio, Fenalco Antioquia y Ruta N (El Tiempo, 2017). En suma, estos representan al Estado, la empresa privada y la academia. Debe destacarse que el Acuerdo, aunque sufrió cambios, la mayoría de ellos superficiales, generó un consenso general entre los tomadores formales de decisión, los concejales. Solo el concejal Ricardo León Yepes (Cambio Radical) manifestó, en principio, cierta oposición por la denominación del problema como problema público, pero finalmente terminó aprobando el documento jurídico.

y el país, y el Comité Intergremial de Antioquia, que enfatizaba en la importancia de una política de largo plazo (El Tiempo, 19 de julio de 2017).

5 Véase, por ejemplo, la nota “Medellín articula su desarrollo económico para la próxima década” del diario El Tiempo (19 de julio de 2019).

Tabla 1
Objetivos de la Política Pública de Desarrollo Económico

Dimensión	Objetivo	Dimensión del problema	Dispersión normativa
<i>Desarrollo productivo</i>	“Convertir a Medellín en una ciudad global, competitiva, sostenible, incluyente; que sea reconocida por su ecosistema de innovación, nivel de conocimiento, alta calidad de vida; desarrolladora de nuevos negocios y emprendimientos, con un tejido empresarial de alto valor agregado.”	Alta mortalidad y baja natalidad empresarial	
<i>Generación de empleo de calidad e ingresos</i>	“Pretende fortalecer la dinámica del mercado laboral, favoreciendo el cruce entre la oferta y demanda de trabajo (...) Todo ello en el marco de la Política Pública de Trabajo Decente y generación de ingresos para los ciudadanos”. [Recortado].	Altos niveles de desempleo e informalidad	
<i>Competitividad territorial</i>	“Busca crear o profundizar ventajas y capacidades en el territorio, que favorezcan los procesos de desarrollo y transformación productiva, la expansión, fortalecimiento de la base empresarial, la atracción y retención de inversión y el posicionamiento de ciudad”.	Alta mortalidad y baja natalidad empresarial basadas en las diferencias entre comunas y entre corregimientos	
<i>Gobernanza</i>	No es un objetivo de la política, pero su implementación será guiada por tres “niveles de gobernanza”: Estratégico, Táctico y Operativo (Acuerdo 074, 2017, Art. 63).	Dispersión de las competencias	

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 074 de 2017 y sus decretos reglamentarios.

El Acuerdo 074 de 2017 contiene tres objetivos que son desarrollados y reglamentados en tres decretos municipales, dos de ellos ya sancionados por el alcalde. Hay un tercer decreto al que no se pudo acceder para este trabajo por ser de carácter provisional hasta no ser sancionado por la Alcaldía. Como puede verse en la Tabla 1, los objetivos son amplios y lo suficientemente ambiguos como para que en la implementación los niveles de gobernanza estipulados por la política puedan tener considerable discrecionalidad, aunque es preciso señalar que, *grosso modo*, concuerdan con las dimensiones del problema público. El de *generación de empleo y calidad de ingresos* busca articularse con los objetivos de Política Pública de Desarrollo Decente (2013), aunque traslada competencias de direccionamiento y seguimiento del Consejo Municipal de Empleo y Productividad al Consejo Estratégico (creado por el Acuerdo 074). Hay, además, un decreto dedicado a reglamentar la gobernanza de la política, el cual será expuesto en el acápite de implementación.

Como lo expone Mintrom (2012), los *objetivos* son “logros significativos deseados que son el foco de actividades y requieren inversiones de recursos y esfuerzo” (traducción propia), mientras que una meta es un “logro especificado y medible” que sirve para lograr los objetivos (p. 46). En ese sentido, la política analizada ya cuenta con objetivos, al margen del juicio que se emita sobre ellos, pero aún no han sido planteadas las metas, labor que recaerá, según el mismo Acuerdo y los decretos, en el Departamento Administrativo de Planeación, que, hasta la fecha, aún no las ha fijado oficialmente, aunque existen borradores (E-DAPM, 2019).

En el Acuerdo se contempla una serie de alternativas de solución asociadas a cada dimensión de la política. En cuanto al desarrollo productivo, se estipulan mecanismos como la “articulación de empresas y encadenamientos productivos” en los que el Estado funcionaría como articulador y promotor; la priorización de áreas de especialización (en las que la ciudad ya tiene una capacidad instalada asociada a la tecnología y la innovación), áreas de oportunidad (donde la ciudad tiene oportunidades de generar valor, relacionados con la cultura y las artes) y áreas de fortalecimiento (sectores tradicionales de la economía local, como la industria y el comercio); estímulos a la innovación y al emprendimiento; formalización empresarial, entre otros. Con respecto al empleo, se plantea fortalecer el Servicio Público de Empleo, la cualificación de la mano de obra de la ciudad, la formalización laboral y la generación de empleo directo por medio de la inversión pública (Acuerdo 074, 2017).

Por último, es necesario resaltar que aún no existen documentos técnicos que detallen la implementación o mecanismos de evaluación y seguimiento,

sin embargo, tal como lo plantea el Acuerdo, el Consejo Municipal de Política Económica y Social (Compes) deberá emitir un *documento compes* para orientar la implementación. Asimismo, el Departamento Administrativo de Planeación, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, se encuentra elaborando un documento con una serie de indicadores para el seguimiento y evaluación de la política (E-DAPM, 2019).

IMPLEMENTACIÓN PENDIENTE

La implementación todavía no comienza, en parte debido a que la formulación, al menos desde el punto de vista formal, continúa en proceso; también ha de destacarse que el principal ente creado por la política, el Consejo Estratégico, encargado de la “orientación y contenidos a largo plazo de la política”, fue apenas institucionalizado el 3 de octubre de 2018 mediante el Decreto 0765. Además, de acuerdo con el funcionario del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (E-DAPM, 2019), el Consejo Municipal de Empleo y Productividad sesionó hasta el 2018 y solo a partir de 2019 empezaría a ser reemplazado por el Consejo Estratégico, cuya primera reunión *podría* ser en octubre. Este consejo estará integrado por actores de la triada Estado-empresa-universidad: la Secretaría de Desarrollo Económico (asume la secretaría técnica), Secretaría de Hacienda, Empresas Públicas de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación, entre otras dependencias públicas; como invitados, la Cámara de Comercio de Medellín y de a un representante de las centrales obreras, los gremios, el sector solidario, entre otros; por el lado de las universidades, un rector de las universidades públicas y otro de las privadas.

El Comité Táctico⁶, por su parte, “se encargará de la coordinación y orientación superior de la ejecución de la Política Pública” (Decreto 0765, 2018). Hasta septiembre de 2019, este comité tampoco se había reunido, por lo que también ha retrasado la implementación e incluso la formulación, teniendo en cuenta que está encargado del diseño de los instrumentos de intervención, tal como lo consagra el artículo 9 del mencionado decreto. Además, teniendo en cuenta el artículo 63 del Acuerdo, esto deberá hacerse solo tras haber presentado un documento técnico para la implementación ante el Compes.

6 Compuesto por los directivos o delegados de la Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete, Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, Secretaría de la Juventud, Secretaría de Educación, Sapiencia, Ruta N, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI), Plaza Mayor y la Fundación Greater Medellín Convention & Visitors Bureau

A pesar de lo señalado, no debe darse por sentado que todos los instrumentos están *por diseñarse*, puesto que el Acuerdo y los cuatro decretos (contando el no sancionado aún) constituyen ya un instrumento de *regulación económica*, ya que se busca fijar marcos para la interacción entre actores públicos y privados en torno al desarrollo económico. Ahora bien, esta concepción es más amplia que la planteada por Mintrom (2012), que señala que “*Economic regulations are often used by governments to guide and constrain the activities of businesses in sectors where, for technical reasons, it is most feasible for just one or a small number of suppliers to be operating*” (p. 34), es decir, no abarcaría lo que pretende la Política Pública de Desarrollo Económico, pues esta no intenta regular la cantidad de oferentes (*suppliers*) en un mercado determinado, sino servir como articulación de normas y actores públicos y privados en torno a la competitividad y la generación de empleo. Otro instrumento que ya está inherente en la política es el que se denomina *frameworks and strategies* (Mintrom, 2012, pp. 39-40), en la medida en que implica una estrategia de *branding* y *marketing* para promover a Medellín como una ciudad innovadora, competitiva y atractiva para la inversión.

EVALUACIÓN

En el artículo 64 del Acuerdo 074 se plantean unos criterios muy generales de evaluación, que está a cargo de la Alcaldía por medio del “Departamento Administrativo de Planeación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Gobierno y Gestión”. Además, designa al Consejo Estratégico para que “final de cada vigencia fiscal [elabore] un informe de evaluación y seguimiento”. Es importante resaltar que, de acuerdo con el funcionario del Departamento Administrativo de Planeación (E-DAPM, 2019), la política no se ha evaluado ni se han desarrollado informes al respecto, puesto que aún es muy reciente y en 2019 estaban en proceso de construcción los indicadores con los que se evaluaría. Asimismo, hasta septiembre de 2019 el Consejo Estratégico aún no se había reunido por primera vez, razón por la cual no se puede hablar de evaluación en los términos en los que la plantean las normas jurídicas que formalizan la política. El entrevistado añadió que existía un contrato con la Universidad Eafit para construir un documento guía para medición, seguimiento y evaluación de políticas públicas que se utilizaría como prueba piloto primero con la Política Pública de Trabajo Decente, concretamente con el Plan Local de Empleo, y posteriormente con la Política Pública

de Desarrollo Económico (E-DAPM, 2019). También fue enfático al señalar que Medellín aún no cuenta con este tipo de mecanismos de evaluación.

CONSIDERACIONES FINALES

Para este estudio se acudió al ciclo de políticas públicas por considerar que, al menos parcialmente, se pueden identificar las cinco fases, aunque unas mucho más claras que otras. Por ejemplo, no es tan clara la separación entre la construcción del problema público y la agendación, pues, según la información recolectada, fueron procesos cuasisimultáneos debido a la solicitud inicial de la Alcaldía de crear una política que compendiará políticas anteriores y a la gran influencia que ejerce la Cámara de Comercio de Medellín, el mayor impulsor del problema público, en la institucionalidad local, reflejada en la apertura en los espacios de discusión y en el reconocimiento público que se le dio en el Concejo por parte de varios actores participantes.

Frente al problema público existe una ambigüedad, incluso podría tomarse como dos problemas juntos: el desempleo y la poca competitividad empresarial, por un lado, y la dispersión normativa, por el otro. Esta ambigüedad se vio reflejada también en la formulación de la política, ya que hubo un amplio “compendio” de normas que abarcan diversos temas y cuyos objetivos también son ambiguos para poder enmarcar tal amplitud. La formulación, como se expuso, aún se encuentra en proceso, mientras que la implementación aún no ha empezado realmente y, frente a la evaluación, aún hay bastante incertidumbre.

Pese a que el ciclo ha servido como marco de análisis, se queda corto en elementos conceptuales para entender la interacción de actores públicos y privados en una lógica de red. En esa misma línea, como lo plantea Sabatier (2007), el ciclo tiene intrínseco un carácter legalista y de tipo *top-down*, lo que llevaría a infravalorar la injerencia y participación de actores externos a la institucionalidad, como la Cámara de Comercio, que en este caso fue fundamental.

Por tal razón, el enfoque de gobernanza serviría como complemento para analizar el proceso de la Política Pública de Desarrollo Económico, aunque teniendo en cuenta las observaciones críticas que le hace Vásquez (2010), quien considera que este se queda corto para reconocer e identificar las asimetrías que hay entre actores; en este caso, si bien hay relaciones de cooperación entre el Concejo, la Alcaldía de Medellín y las organizaciones privadas encabezadas por la Cámara de Comercio, hay relaciones asimétricas que se reflejan en la exclusión de otros actores que hubieran sido fundamentales en la discusión, como los

emprendedores y trabajadores informales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de trabajadores o gremios con menos poder económico, escasa influencia política y baja capacidad organizativa. Esto se evidencia en que en las once “reuniones de estudio” que hubo en torno a la política primaron las agremiaciones de empresas privadas, los concejales ponentes, la Secretaría de Desarrollo Económico y, en menor medida, la participación de universidades. En las actas no se evidencia que haya habido participación sustancial de otro tipo de gremios y, mucho menos, que sus observaciones hayan sido tenidas en cuenta, excepto por la Escuela Nacional Sindical, que participó en tres de las reuniones en las que se habló de empleo, desarrollo empresarial e indicadores de ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguirre, Arnedo y Mendoza. (2018). *Análisis de la Política Pública de Desarrollo Económico en la ciudad de Medellín* [Trabajo final para la materia Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas, Eafit. Documento no publicado].
2. Alcaldía de Medellín. (11 de junio de 2013). Decreto 1067 de 2013, “Por medio del cual se reglamenta el capítulo IX del Acuerdo 064 de 2012, en materia del procedimiento para acceder a los beneficios tributarios a las Empresas de la cadena productiva de los clúster en el Municipio de Medellín”.
3. Alcaldía de Medellín. (2 de octubre de 2018). Decreto 0765 de 2018, “Por medio del cual se reglamenta la institucionalización y Gobernanza de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín”.
4. Alcaldía de Medellín. (4 de febrero de 2019). Decreto 0088, “Por medio del cual se reglamenta la Dimensión Desarrollo Productivo de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín”.
5. Alcaldía de Medellín. (5 de marzo de 2019). Decreto 0179, “Por medio del cual se reglamenta la Dimensión de Generación de Empleo de Calidad e Ingresos de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín”.
6. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2018). *Informe de Gestión año 2018*. Recuperado de <https://bit.ly/2OnCEoP>.
7. Concejo de Medellín (Comisión de Estudio de Proyecto de Acuerdo 011). (2017a). *Acta 01*.

8. Concejo de Medellín. (2017b). *Acta 024*.
9. Alcaldía de Medellín. (11 de septiembre de 2009). Decreto 1226 de 2009, “Por medio del cual se conforma el Consejo Municipal del Empleo y la Productividad de Medellín”.
10. Concejo de Medellín. (27 de diciembre de 2017). Acuerdo 074 de 2017, “Por medio del cual se adopta e integra la Política Pública de Desarrollo Económico para el Municipio de Medellín”.
11. Concejo de Medellín. (29 de diciembre de 2010). Acuerdo 67 de 2010, “Por medio del cual se conceden beneficios tributarios a las empresas de la cadena productiva de los Clúster en el Municipio de Medellín para los impuestos de Industria y Comercio y Predial”. Gaceta Oficial: año XVII, Nro. 3779.
12. Concejo de Medellín. (29 de noviembre de 2009). Acuerdo 87, “Por medio del cual se institucionaliza el Programa Medellín: Ciudad Clúster”. Gaceta Oficial: año XVI. N. 3596
13. Concejo de Medellín. (2017c). *Acta 390*.
14. Gutiérrez, E. (19 de julio de 2017). Medellín articula su desarrollo económico para la próxima década. *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2AJI2KS>.
15. Macías, M. y Yepes, R. (2018). *Análisis de la etapa de diseño de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín 2017* (Tesis de maestría). Eafit, Medellín, Antioquia.
16. Marín, J. (2017). *Cuando la corriente de la política fracasa: el caso del desempleo en mujeres jóvenes en la agenda de Medellín* (Tesis de maestría). Eafit, Medellín, Colombia.
17. Medellín Cómo Vamos. (27 de julio de 2017). “Desarrollo productivo, empleo y competitividad regional: pilares de la política pública de desarrollo económico para Medellín” [publicación web]. Recuperado de <https://bit.ly/2pDOW1Y>.
18. Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
19. Oxford University Press y Dictionary.com. (s. f.). *Oxford English and Spanish Dictionary, Thesaurus, and Spanish to English Translator*. Recuperado de <https://www.lexico.com/es>.

20. Olaya, A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1 (1), 41-65.
21. Proantioquia. (27 de noviembre de 2017). Hacia una economía local sólida y sostenible [publicación web]. Recuperado de <https://bit.ly/2NnyUEK>.
22. Roth, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
23. Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: WestView Press.
24. Vásquez, A. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios Políticos*, 244-260.

UN ACERCAMIENTO A LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN, SUS MARCOS DE ESTUDIO, DEFINICIONES Y CAUSAS*

JUAN DIEGO LONDOÑO ZAPATA**
XIMENA BOLAÑOS MESA***

RESUMEN

El presente artículo realiza un acercamiento a las fallas de implementación desde la perspectiva de múltiples estudios teóricos y empíricos. A partir de ellos se logró identificar los diferentes marcos analíticos, teorías y enfoques que se han empleado para el estudio de los fallos de implementación; seguidamente se realiza un acercamiento a sus definiciones, asociaciones y diferencias de otros conceptos como fracaso, brecha de implementación y su relación con el éxito de políticas públicas; finalmente se da cuenta de una serie de causas que podrían derivar en fallos específicos en el momento de implementación. El estudio empleó como estrategia la cartografía conceptual, se emplearon más de cincuenta estudios (artículos de investigación, tesis, libros, etc.) que analizan los fallos de implementación. Se concluye que el campo de estudio aún se encuentra en construcción y que no existen consensos sobre la forma de abordar los fallos y cómo definirlos.

PALABRAS CLAVE

Fallos de implementación, implementación, políticas públicas, brecha de implementación.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Londoño, J. D. y Bolaños, X. (2018). Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 25-45.

-
- * Este artículo es producto de la práctica académica desarrollada en el Centro de Análisis de Políticas Públicas (CEAPP) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, específicamente en el proyecto de investigación sobre fallos de implementación, en el cual participó además, Leonardo Serrano, estudiante del pregrado de Ciencias Políticas y los profesores Cristian Daniel Aguirre Henao y Jhony Alexander Tamayo como asesores, quienes también contribuyeron en la construcción del presente artículo.
- ** Estudiante de Ciencia Política y practicante del CEAPP, Universidad de Antioquia. Trabajador Social, Corporación Universitaria Minuto de Dios. Correo electrónico: juan.londono42@udea.edu.co
- *** Estudiante de Ciencia Política y practicante del CEAPP, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: ximena.bolanos@udea.edu.co

INTRODUCCIÓN

Han sido varios los autores que han puesto en sus agendas de investigación el asunto de los fallos de implementación de políticas pública y los fallos de políticas en general. Este objeto de estudio (los fallos) ha representado retos metodológicos que parten desde su definición, hasta su identificación y evaluación; lo cual ha dado lugar a propuestas analíticas cuyos fines son similares, pero varían en la forma de ser nombrados, como también a perspectivas completamente divergentes. La falta de consenso sobre el concepto ha dificultado la posibilidad de teorización e identificación de sus posibles causas, sumado a esto los distintos enfoques teóricos bajo los cuales se ha trabajado y los productos resultados de procesos de investigación, han arrojado más preguntas que claridades, cuando se relacionan entre sí. Todas estas cuestiones, haciendo énfasis en que la producción académica sobre los fallos de implementación se encuentra en un estado muy incipiente aún y por lo tanto es escasa, no solo incrementan la complejidad para entrar en materia, sino que también es un reto para el diseño y la gestión de la implementación de políticas públicas.

Por otro lado, centrar la atención en la implementación de políticas públicas no atribuye a que los fallos dependan más de dicha fase, sino que, por la complejidad de plasmar las ideas en hechos reales y que a su vez dependan de factores políticos, sociales, económicos, organizativos y de actitud, esta fase es propicia para su identificación y estudio, en general para enriquecer su desarrollo teórico.

Por ello, es importante avanzar en la sistematización de información sobre los fallos que se presentan en la implementación, e identificar los factores causantes de estos. En este sentido, el desarrollo del presente artículo, inicialmente hace una aproximación teórica a los fallos en la literatura de implementación de políticas públicas y luego se da claridad sobre algunos elementos metodológicos que dieron lugar al proceso investigativo, posteriormente, se profundiza en los enfoques de fallos de implementación, se presenta la definición de los fallos, su diferenciación y su caracterización, luego se aborda las categorías o tipologías asociados de los fallos, y sus subcategorías, y finalmente se presentan algunas conclusiones.

1. UN ACERCAMIENTO TEÓRICO A LOS FALLOS EN LA LITERATURA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La implementación de políticas públicas es el paso de los discursos, intenciones y decisiones a los hechos concretos o reales que materializan la acción de gobierno. Esta fase o etapa del proceso, requiere “el establecimiento de programas, planes y proyectos” (Roth, 2018, p. 39), que permitan “convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo, (...) siendo así, (...) el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar Villanueva, 2008, p. 13).

La implementación, es por tanto, uno de los momentos más álgidos del proceso de toda política pública, pues es allí, donde se enfrentarán los problemas públicos identificados, buscando darles un tratamiento a fin de mitigar sus efectos negativos sobre los grupos objetivos. Pese a su importancia, los estudios sobre implementación de políticas públicas, solo tomaron una notoria relevancia a partir de los años setenta “a raíz del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos en los años sesenta durante las administraciones de Kennedy y Johnson” (Subirats, 1992, p. 101), con estudios icónicos, como el de Pressman y Wildavsky (1984) sobre cómo grandes expectativas concebidas en Washington fracasaron en Oakland.

Estos estudios, dieron origen a lo que se denominó como *primera generación* de los análisis de implementación, también llamados estudios *top-down*. Estos, hacían énfasis en la importancia de las leyes, directrices y lineamientos que orientan la intervención gubernamental, su claridad para evitar la ambigüedad, la capacidad y necesidad de controlar a decisores e implementadores conforme a los lineamientos previamente establecidos. Aquí, se desarrolló también, el concepto de brecha de implementación (*implementation gap*) que dan cuenta de la “distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2018, p. 186), permitiendo realizar unos primeros acercamientos analíticos al por qué fallan las políticas.

Posteriormente, a mediados de los años setenta, toma fuerza una *segunda generación* de estudios denominada *bottom-up* y que se desarrolló casi en

paralelo a la primera. Esta, surgía como una crítica a la primera generación, por considerarla excesivamente racionalista y olvidar la capacidad de los agentes implementadores para direccionar las acciones de gobierno en el contacto directo con los ciudadanos. Autores como Michael Lipsky (2010), en “*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*” argumenta que son los burócratas de nivel de calle quienes definen realmente las políticas públicas, puesto que estos agentes son los encargados de entregar y proveer bienes y servicios, lo cual puede ser realizado siguiendo los lineamientos y procesos preestablecidos, o bien ignorándolos, y haciendo por tanto, uso de la discrecionalidad y autonomía característica de estos actores para aplicar la política pública. Así, los éxitos, fallas o fracasos, se podían asociar más al accionar particular de estos actores que a las grandes decisiones tomadas en altas esferas de poder.

Sin embargo, los dos enfoques expresados en generaciones de estudios recibieron múltiples críticas, pues si bien ambos contaban con un potencial explicativo, adolecían de modelos parsimoniosos, derivado de la concentración en estudios de casos que ponían de relieve un enorme número de variables de interés que no permitía guiar las investigaciones por planteamientos teóricos sino por análisis empíricos (Goggin, 1986). Así, surgieron otros enfoques de análisis (no necesariamente menos debatibles que los anteriores) enmarcados en una tercera generación que buscaron superar las limitaciones de los enfoques *top-down* y *bottom-up* (Dussage, 2008), entre ellos, el marco de las coaliciones promotoras (*advocacy coalitions framework*) de Sabatier y Jenkins-Smith (1986;1993) o el de las redes de implementación de Grantham (2001), por mencionar algunos.

Bajo estas generaciones, se han realizado igualmente los estudios de fallos de implementación, teniendo como punto de partida uno o varios de estos enfoques, y logrando por consiguiente, resultados diferenciados en materia de fallos. Sin embargo, sigue existiendo una vaguedad conceptual respecto a la definición de los fallos y su distinción de otros conceptos como el fracaso o la brecha de implementación. Esto, ha llevado a que los fallos sean definidos a partir de sus observables, es decir, de las situaciones concretas que producen una afectación directa sobre la política pública y que impide o limita su adecuada implementación. En otros casos, se han definido a través de su opuesto, el éxito o los factores que conducen a él.

2. RUTA METODOLÓGICA

El presente artículo, se desarrolla a través de un proceso investigativo cualitativo- exploratorio, el cual tenía como objetivo identificar las tendencias conceptuales de la literatura sobre fallos de implementación de políticas públicas. Para dicho fin, se realizó un rastreo en bases de datos especializadas y en repositorios universitarios, tanto en el idioma castellano como en inglés. A partir de ese rastreo, donde se hizo énfasis en categorías claves como fallos, fracasos, éxitos y brechas de implementación, se sistematizó la información según el tipo de texto, teóricos o estudios de caso. Se identificaron 38 trabajos teóricos y 28 estudios de casos, de los cuales se seleccionaron 55 y se sistematizaron a través de un ejercicio hermenéutico mediante la extracción de unidades textuales relacionadas con el concepto de fallo o sus variables asociadas.

Posteriormente, se realizó la triangulación y un análisis inductivo de la información sistematizada, dando respuesta a preguntas relacionadas con los marcos analíticos de donde se soportan teóricamente los estudios de los fallos de implementación en el contexto de los estudios de política pública; las subcategorías y categorías asociadas (tipologías) y las tendencias metodológicas para su estudio.

Finalmente, se caracterizan los fallos según categorías más amplias con el objetivo de establecer tendencias conceptuales que permitan, a través de diferentes atributos, plantear un primer acercamiento a los fallos en el marco de implementación de políticas públicas.

3. LOS MARCOS ANALÍTICOS PARA EL ESTUDIO DE LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN

En la bibliografía trabajada durante el proceso investigativo se identificaron distintas propuestas teóricas o enfoques para el abordaje de los fallos. Dado que no existe un consenso en las perspectivas de estudio, el grado de complejidad a la hora de determinar un enfoque predilecto para el estudio de los fallos de implementación aumenta. Sin embargo, allí radica parte de la riqueza sobre la producción académica en torno a este concepto que, aunque reducida, es diversa y divergente. Adicionalmente, es importante aclarar que el estudio de los fallos de implementación en políticas públicas, en su mayoría, se soportan teóricamente en los estudios de políticas públicas (*policy studies*) como marco

amplio para comprender diferentes atributos y variables que allí se expresan. A continuación, se hace un recorrido por los diferentes enfoques identificados.

Se destaca, que gran parte de los estudios se concentran en los enfoques de implementación *top-down* y *bottom-up* (Cordova, 2015; Harguindéguy, 2016; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2009; Figueroa y Navarrete, 2019; Rein y Rabinovitz, 1993; Subirats, 1992; Fowler, 2018; Aldas, 2014; López, 2016; Urango, 2014; Sierra, 2018; Barón y Muñoz, 2016; Valle, 2013; Laurence, 2004; Rivera, 2018) caracterizados por principios de *autoridad* e *intercambio* respectivamente, aquí los fallos tienen lugar, por un lado, en la transmisión de autoridad de los actores centrales a los locales (continuidad de la cadena de mando burocrática) y, por otro lado, en la relación entre actores, examinando con detenimiento la presencia de problemas de coordinación (Harguindéguy, 2015).

Autores como Fowler (2018) y Zittoun (2015) proponen estudiar las agendas como elementos determinantes de los fallos. El primero lo hace a través del enfoque de corrientes múltiples propuesto por Kingdon (1995), el cual identifica cinco elementos estructurales (*problem streams*, *politics streams*, *policy streams*, *policy entrepreneurs* y *policy windows*) que influyen en los problemas, las políticas y en la posterior configuración y fijación de la agenda y la toma de decisiones. Zittoun (2015) por su parte, se refiere al bloqueo del proceso de establecimiento de la agenda, que en términos de fallos serían identificados como “interrupción de procesos” que plantea una serie de limitaciones e impedimentos para los agentes decisores e implementadores.

Otros enfoques recurrentes en el estudio de los fallos son el enfoque institucional (Cuesta, 2017; Hurtado, 2016; Salas, 2018, Sierra, 2018, Laurence, 2004, Lahera, 2006; Córdoba, 2017) donde las fallas se derivan de las limitadas capacidades de los Gobiernos, los problemas en las estructuras institucionales y los sistemas jurídicos; y el enfoque neoinstitucional, donde las instituciones encarnan valores y relaciones de poder que, en otras palabras, generan impactos sobre los individuos y su relacionamiento, ampliando el espectro del estudio de los fallos de las instituciones formales a otros escenarios compuestos por supuestos, normas, rutinas y costumbres. La investigación de Sierra (2018) es un claro ejemplo del enfoque neoinstitucional en el estudio de los fallos, allí se tuvieron en cuenta los instrumentos de política como instituciones predecesoras en las fallas de implementación.

Los fallos de implementación se han abordado también desde los enfoques cognitivos (Bovens y Hart, 2016; McConnell, 2015; Tello, 2018; Santana,

2018; Zittoun, 2015), particularmente, desde el enfoque narrativo y el enfoque discursivo, en tanto los fallos son construcciones narrativas y discursivas (no neutrales) dotadas de poder y cierto grado de aceptación. Este enfoque prioriza elementos como las percepciones, el grado de aceptación, el nivel de apoyo de la política, la interpretación, la ambigüedad, la temporalidad, los juicios y los actores afectados y beneficiados, como fundamento determinante en la construcción de una narrativa autorizada. Aquí los fallos de implementación están ligados, indiscutiblemente, a cuestiones de política y poder, en ese sentido, parte de la complejidad de este enfoque radica en suponer que, lo que un individuo percibe como un fracaso, puede ser visto por otro como un no fracaso o incluso un éxito (McConnell, 2015).

Otro enfoque identificado es el de gobernanza (Peters, 2015; Paz, 2015; Hudson, Hunter y Peckham, 2019), el cual pretende, en términos generales, especificar el carácter complejo y relacional de los fallos, fundamentado en supuestos teóricos de la gobernanza. Principalmente los fallos se generan a través de la interacción entre actores, grupos sociales e instituciones, también en la toma de decisiones. Peters por su parte los define como “*involving the incapacity to provide systematic direction to the society and economy*” (2015, p. 263) y “*governance failures that represent the incapacity of governments to make other than policies addressing specific issues within specific policy domains, and often tied to specific social and economic interests*” (2015, p. 263), en ambos casos, el papel del Estado como regulador e interlocutor es fundamental para el estudio de las fallas de implementación.

Otros autores hacen una ruptura clara, pero no excluyente, con las perspectivas tradicionales (*top-down* y *bottom-up*). Por ejemplo, amplían el espectro de análisis de los fallos a un nivel macro a través del enfoque de regímenes políticos (May, 2014) (ideas, diseño institucional e intereses), donde también estaría incluida la propuesta de Peters (2015) (Fallas de Estado, de gobernanza y de políticas). Su característica radica en trascender del análisis individual de los fallos de políticas e implementación a un plano más amplio sobre sus posibles causas, esto es, a un análisis de constelación de fuerzas y relaciones que condicionan y determinan elementos de la política individual y de la gobernanza. Otros por su parte, realizan análisis de nivel meso y micro desde la gobernanza y los instrumentos (Mazmanian y Sabatier, 1989; Cordova, 2015; Sørensen y Paulsson, 2019; Vásquez, 2016; Paz, 2015); observando cómo las relaciones entre actores y la posterior creación, selección y combinación de instrumentos de gobierno son los que dan orígenes a los fallos.

Teniendo como base lo expuesto hasta el momento, es importante observar que el concepto de fallo adquiere matices distintivos y su identificación está determinada con relación al enfoque bajo el cual se esté trabajando. En general, los enfoques de implementación de primera y segunda generación han sido muy utilizados para la identificación y análisis de los fallos, sin embargo, sus limitaciones tanto para el estudio de la implementación como para el estudio de los fallos en términos de causas, ha despertado el interés de autores preocupados en dos aspectos: la *casuística* de los fallos y su falta de teorización, que parecen indicar que hay una tendencia reciente a estudiar fallos de implementación agrupados por tipos o características de políticas públicas y su implementación con el objetivo de establecer teorías de rango medio que permitan desviar el lente de los casos de estudio o las políticas individuales.

Esta cuestión no solo aqueja al enfoque, sino también a su definición; si el enfoque dota de particularidades a los fallos, su concepción o definición no está exenta de variación. En definitiva, un fallo posee una connotación negativa y recurrente, son elementos intrínsecos y que podría establecerse como un acuerdo entre la mayoría de los autores (a excepción de aquellos que se dedican a estudiar los éxitos de implementación o de políticas), sin embargo, la forma en que se hace específico el concepto en relación con el tipo de análisis en concreto y el enfoque son elementos que se deben tener presentes en estos estudios.

4. DEFINICIÓN DE LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN Y DIFERENCIAS DE OTROS CONCEPTOS Y CATEGORÍAS

Las definiciones de los fallos de implementación varían en los diferentes textos que hicieron parte de la investigación, encontrando disparidades importantes al interior de los estudios más teóricos, y de estos, con los estudios de un corte más empírico. En algunos de los artículos de investigación, tesis y libros en general, se pasó por alto la definición de los fallos, es decir, no se encontró en ellos una acepción clara de cómo entender un fallo de implementación. Esto, genera una ambivalencia a nivel conceptual donde los fallos, brechas o fracaso no tienen distinción alguna, o en el mejor de los casos unas mínimas diferencias.

Uno de los abordajes más recurrentes para la definición de los fallos, es su asociación a la brecha de implementación (*implementation gap*); considerando con ello que una falla de implementación se encuentra en la diferencia entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos (McConnell, 2015, Peters, 2015, Khan, 2016), en el incumplimiento de objetivos estipulados (Peters, 2015), o

en la relación de los *outcomes* y las intenciones, donde las acciones derivadas de los deseos de los diferentes actores intervinientes no son las esperadas o no tienen los efectos deseados (Younis, 1990). Esta asociación directa, desvía la atención de los fallos propios del momento de implementación y pone un foco en los fallos que ocurren en la formulación de la política, es decir, se genera una relación directa entre la intención-acción, donde los fallos producidos en la ejecución de los programas pueden ser también atribuibles a una mala definición del problema, a objetivos ambiguos, alternativas de solución incoherentes, entre otros.

Bajo esta misma línea, otros autores definen las fallas como errores o defectos que se producen en el diseño, o como una falta de correspondencia o coherencia entre las expectativas y las condiciones reales provistas por gobierno (Howlett, 2009; Meny y Thoenig, 1992; Newamn, 2015; Graglia, 2002). En este sentido, no existe una clara diferenciación entre brecha y fallo; si bien las brechas pueden ser producto de fallos de diseño o formulación, no se ubican de manera singular en el momento de implementación y lo que reflejan es, una distancia, diferencia o disparidad entre los resultados obtenidos y los objetivos previamente estipulados.

Diferentes autores, asemejan el concepto de fallo al de fracaso y relacionan este último a las brechas igualmente, definiendo así el fracaso en torno a la incapacidad de alcanzar objetivos propuestos en la fase de diseño y a la diferencia de los resultados esperados y los obtenidos (Zittoun, 2015, McConnell, 2015). Otros por su parte, definen un fracaso en relación a un evento en el cual “la política no se pone en práctica como se pretende, o dicha implementación fracasa cuando la política es promulgada, pero las circunstancias son tales que la política no logra los resultados deseados” (Hogwood y Gunn, 1984, en McConnell, 2015, p. 4).

Dentro de la ambigüedad conceptual mencionada, es posible ubicar además otros conceptos como el de *fiascos políticos* (Bovens y T Hart 1996; Vining y Weimer, 1990; Wolf, 1979, 1987), *Accidentes de política* (Cobb y Primo, 2003; Kingdon, 1984); *Desastres políticos* (Dunleavy, 1995), *Catástrofes políticas* (Moran, 2001), *desafío de la práctica de la teoría a la política de implementación* (O’toole, 2004) y *obstáculos*. Este último, por mencionar solo uno, refiere a “los eventos internos y externos que actúan para modificar u obstaculizar la ejecución de la intención estratégica inicial. Por un lado, los obstáculos pueden modificar la intención estratégica original, evitando que se implemente completamente según lo planeado” (Cândido y Santos, 2018, p. 6).

No obstante, en algunos de los estudios revisados, se logra realizar diferenciaciones más claras, que permiten desvincular algunos conceptos como el de fallo y fracaso. Respecto a este último, McConnell (2015) lo expresa como el “extremo de un espectro de éxito-fracaso en el que se caracteriza por un incumplimiento absoluto” (p. 231). Por ende, el fracaso es un concepto mucho más abarcante, en el cual se pueden ubicar las brechas y fallos, expresando ya no solo una distancia entre objetivos y resultados, o fallas concretas derivadas del proceso puntual de ejecución, sino una falla total de la política pública en cuestión.

Otro aspecto importante a resaltar es el acercamiento a los fallos a partir de su opuesto, los éxitos, o los factores que conducen a él. A diferencia del entendimiento de los fallos a partir de las brechas de implementación, el éxito implica, alcanzar los objetivos planteados (McConnell, 2015). Para alcanzar el éxito, diferentes autores consideran una serie de factores como: (1) la gestión estratégica de personas; (2) la transformación de las burocracias en unidades eficientes (Reis y Meneses, 2012); (3) el control organizacional; (4) flexibilidad al cambio de decisiones judiciales; (5) gestión de relaciones intergubernamentales; (6) claridad en normas y objetivos (Lipsky, 1993, Matland, 1995; Weatherley, 1977; Mazmanian y Sabatier 1979, Van Mater y Van Horn, 1975; Howlett, 2009); (7) recursos adecuados; (8) incentivos suficientes; (9) uso estratégico de fondos; (10) calidad de relaciones interorganizacionales (Sabatier 1986, Elmore, 1978, Howlett, 2012, Van Mater y Van Horn, 1975; Meier y Bohte, 2003, en Howlett, 2012); (11) instrumentos congruentes y convergentes (Howlett, 2009); por mencionar algunos. El abordaje de estos factores desde diferentes autores, implican que la falta o incumplimiento de los mismos, puede producir dificultades y futuros fallos, por lo cual, es común encontrar en la literatura un abordaje de los fallos desde el éxito.

El éxito y el fracaso se proponen además, como una categoría o concepto que puede ser subjetivo, en la medida en que su entendimiento depende del analista de políticas públicas, sus perspectivas de abordaje y sus subjetividades, o bien a las preferencias y percepciones de actores políticos que articulan estos términos a su discurso (McConnell, 2015; Zittoun, 2015); también, se entienden como un juicio sobre acontecimientos (Bovens y ‘t Hart, 1996) o como interpretaciones relativistas (Mueller, 2019; Edelman, 1964; Ingram, 1980) “que pueden estar sujetas a poca neutralidad, ya que se pueden presentar sesgos o incluso, en el caso específico de las fallas, pueden ser construidas” (Bovens y ‘T Hart, 2016, p. 653). En este sentido, el abordaje de los fallos implica tener en cuenta la existencia de *adhesiones* y *conflictos* que se encuentran presentes

en la arena política, los cuales generan visiones que difieren entre un éxito y una falla, por lo cual, “todo depende del sesgo temporal, espacial, ideológico y cultural con que se observen los outputs de la política” (Elazar, 1994, en Manosalvas, 2018 p.159).

Se puede decir entonces, que existe una gran ambigüedad y poca claridad conceptual, lo cual puede suceder por la inexistencia de una teoría que se pueda emplear de forma sistemática para el análisis de las fallas de implementación. No existe un consenso entre los autores sobre cómo distinguir y entender los términos presentados hasta aquí; además, cuando se realiza una diferenciación, se hace de manera vaga y asemejando conceptos como el de fallos, al fracaso o brecha. Se debe considerar también, que gran parte de los estudios sobre fallos de implementación se encuentran en otros idiomas, principalmente el inglés, en donde el término de “*failure*” refiere de manera indistinta a fallo y fracaso, lo cual lleva a que su traducción genere una ambivalencia para el adecuado abordaje del concepto. Igualmente, el dominio del enfoque *top-down* o de arriba-abajo, en el cual surgen los estudios de la brecha de implementación, ha permeado todo el estudio de fallos, imposibilitando una distinción clara entre ambos conceptos. Finalmente, vale destacar que muchos autores coinciden en que el éxito no se logra alcanzar porque no existen directrices universales para una teoría sólida y parsimoniosa.

5. CAUSAS DE LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN

Las dificultades por definir los fallos de implementación resuenan a su vez en la construcción de tipos, categorías o taxonomías que permitan realizar un abordaje amplio de los fallos. En general, pese a que algunos autores tratan de identificar tipos de fallos, se realiza un abordaje de las causas o factores de estos. Algunas de estas causas son: la falta de recursos (Pressman y Wildavsky, 1973; Howlett, 2012); la discrecionalidad de burocracia (Lipsky, 1980; Elmore, 1993) una mala selección de instrumentos (López, 2016); los fallos propios de la gobernanza (Bovens y T Hart, 1996); el juego político que afecta el proceso decisional y por consiguiente la implementación (Mazmanian y Sabatier, 1979; Elmore, 1993); presencia de un carácter conflictivo entre actores y organizaciones (Roth, 2006 y Elmore, 1978); falta de compromiso, consenso y ausencia de un “conjunto de controles administrativos y de sanciones sociales” (Elmore, 1993, p.199); entre otros. De igual manera, los factores de éxito enunciados anteriormente pueden inducir a fallos de implementación.

En este sentido, el proceso de codificación, sistematización y análisis de la información, producto de la investigación permitió identificar un conjunto de causas que generan fallos de implementación. En cada una de las causas, podría enmarcarse a su vez un sin número de fallos específicos que dependen de cada caso particular, lo cual implica que los factores contextuales, espaciales y temporales son determinantes y no variables irrelevantes. Desde esta perspectiva, se plantean tres grandes categorías para abordar las diferentes causas identificadas a partir de los autores ya presentados en los apartados anteriores, estas son: causas de tipo administrativo, de tipo político y de tipo institucional.

La categoría de causas administrativas da cuenta de factores procedimentales, operacionales, técnicos y de gestión que pueden generar dificultades en el proceso de implementación y fallas que limitan el cumplimiento de los objetivos, así como el posterior fracaso. Aquí, se identificaron causas de un nivel micro que tiene relación con problemas de carácter individual, como el rol de los participantes y responsables o problemas derivados del actuar de estos, como su discrecionalidad al implementar la política, la velocidad de los procedimientos que llevan a cabo o el excesos de los mismos; así como otros de tipo más técnicos como la ausencia de una teoría causal sólida que soporte la intervención gubernamental a partir de la identificación de causas, efectos y las alternativas de solución e instrumentos adecuados, la asignación presupuestal requerida, o el diagnóstico adecuado del problema público.

Las causas políticas, por su parte, hacen referencia a las *politics*, es decir, a la acción o actividad política, en la cual se enmarcan los conflictos de poder, el debate y la disputa, y que por tanto son causas de un nivel meso, ya no de carácter individual, sino relacional, producto de la interacción entre actores, sus intercambios, consensos y diferencias. De igual manera, se ubican aquí, otros aspectos que intervienen directamente sobre las disputas políticas como los cambios de periodo gubernamental que generan mayor tensión y conflicto entre las acciones presentes y futuras, dada las preferencias por determinados programas o proyectos de quién gobierna y la subordinación de las organizaciones que implementan la política.

Por último, las causas institucionales dan cuenta de factores más estructurales, del funcionamiento político-institucional donde se encuentran las reglas, normas y valores que inciden en factores subjetivos como la aceptabilidad y legitimidad de las acciones emprendidas por los gobiernos; así como el funcionamiento y accionar particular que se vincula a un sendero institucional y por ende a una lógica particular de actuación que puede contribuir a generar choques entre las diferentes políticas públicas, obstaculizando la consecución de los objetivos.

En la tabla 1, se presentan todas las causas asociadas a cada una de las tres categorías identificadas a partir del proceso de análisis de los textos.

Tabla 1
Categorías y causas de los fallos de implementación

Categoría	Causas asociadas a las categorías que podrían derivar en fallos de implementación
Causas administrativas	Capacidad de adaptación de la burocracia
	Falta de retroalimentación para la mejora continua de los procesos
	Falta de autoridad y control de los decisores
	Discrecionalidad de implementadores
	Falta de una teoría causal válida
	Recursos (técnicos, humanos, económicos, de información, etc.) insuficientes
	Diferencias legales y procedimentales entre participantes
	Problemas mal diagnosticados
	Falta de comunicación externa de los procesos y/o acciones
	Falta de información para la estructuración del problema público
	Selección y creación de instrumentos inadecuados u obsolescencia de los mismos
	Exceso de procedimientos para el desarrollo de la política
	Velocidad de los procedimientos burocráticos
Falta de responsables y compromiso hacia la política	
Causas políticas	Falta consenso entre actores
	Malversación de procesos
	Ambigüedad en los objetivos
	Subordinación de la organización a otras entidades que no ven prioritaria la acción
	Preferencias por otros programas o compromisos con otros proyectos.
	Diferencias entre quienes dirigen y quienes implementan
	Interpretación de la norma
	Conflictos de intereses
	Exceso o falta de participantes
	Cambios de periodo de gobierno
	Coherencia interna y externa de la política (coherencia de la política (objetivos-alternativas de solución) y coherencia de la política con otras políticas)
	Déficit de coordinación entre responsables

Tabla 1
(Continuación)

Categoría	Causas asociadas a las categorías que podrían derivar en fallos de implementación
Causas institucionales	Escenarios no esperados o de incertidumbre
	Inercia institucional
	Marcos de actuación preestablecidos que no permiten el cambio
	Dependencia de la política de otras políticas
	Legitimidad de la acción gubernamental
	Falta de aceptación de la intervención

Fuente: Elaboración propia.

La identificación de cada una de estas causas permite a su vez, prever posibles fallos de implementación que afecten los resultados de la política. La ubicación de estas causas como variables de análisis contribuye a la identificación de factores necesarios de controlar y tener en cuenta, no solo en el momento de implementación, sino también en lo referido a la formulación; esta particularidad, se puede presentar por la tradición académica dominante que divide el proceso de políticas públicas en fases o etapas, pese a la dificultad de desvincular cada una de ellas e incluso, saber dónde comienza y termina cada una. Por ello, una de las principales problemáticas al estudiar los fallos de implementación, es ubicarse de manera concreta en esta etapa, sin considerar la política como un proceso, por lo cual, convendría más el estudio de los fallos, en tanto fallos de política, y no exclusivamente de implementación.

6. CONCLUSIONES

Los diferentes enfoques identificados permiten establecer un panorama amplio y complejo sobre la forma en cómo se han identificado y estudiado los fallos de implementación y de políticas, estableciendo escenarios en debate constante sobre el grado de desarrollo teórico, los alcances y limitaciones del concepto. Además, las fallas de implementación como objeto de estudio adquieren connotaciones particulares con relación al enfoque teórico de interés, por lo que algunas de las principales críticas a los enfoques (principalmente a los enfoques de implementación de primera y segunda generación), se centran en los análisis del nivel individual de la política, limitando la posibilidad de construir esquemas explicativos sobre los fallos a razón de su diversidad y divergencia.

Por su parte, las diferentes definiciones observadas alrededor los fallos de implementación, generan una ambigüedad conceptual, dado que no hay una distinción clara entre brecha, fracaso y falla. Esto, se puede dar por varias razones: primero, que la mayor parte de los estudios sobre fallos de implementación se encuentran en otros idiomas, especialmente el inglés, donde el término *failure* es usado tanto para identificar los fallos como el fracaso; segundo, que en la corriente dominante de estudios de implementación (*top-down*) se ha abordado ampliamente la brecha de implementación, lo cual puede generar una vinculación directa a las fallas de esta fase o etapa; y tercero, que ante la ausencia de definiciones, categorías y tipologías para el abordaje de los fallos, sea la casuística la que guíe las investigaciones y no marcos de análisis particulares para al abordaje de ellos. Igualmente, ante esta ambigüedad, algunos autores recurren a la definición de los fallos a partir de su opuesto, el éxito, lo cual puede aumentar la ambivalencia del concepto.

En general, la identificación de tipos de fallos concretos resulta difícil, dado que dependen del caso particular a abordar. Sin embargo, la mayoría de los autores logran observar una serie de causas que contribuyen al surgimiento de fallos, las cuales se pueden enmarcar en causas administrativas, políticas e institucionales; estas se ubican igualmente en un nivel micro, meso y macro respectivamente. La posibilidad de determinar posibles causas contribuye a su vez a la generación de información para controlar diferentes variables que puedan afectar el posterior proceso de implementación de la política pública, permitiendo con ello, acercar los objetivos planteados y los resultados obtenidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Villanueva, L. (2008). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrua.
2. Aldas, K. (2014). *Eficiencia energética y problemas de implementación: una aproximación desde el caso ecuatoriano 2006-2012* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
3. Barón, G. y Muñoz, J. (2016). Aciertos y fallas en la implementación de la Política de Mujeres y Edquidad de Género de Bogotá. *Pap. Polít.*, 21(1), 101-120.
4. Bovens, M. y Hart, P. (2016). Revising the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2015.1127273.

5. Cândido, C. y Santos, S. (2018). Implementation obstacles and strategy implementation failure. *Baltic Journal of Management*, <https://doi.org/10.1108/BJM-11-2017-0350>
6. Cobb, R. y Primo, D. (2003). *The plane truth: Airline crashes, the media, and transportation policy*. Washington, DC: Brookings Institute.
7. Córdoba, M. (2017). *La implementación de la política pública de infraestructura y los mecanismos de las alianzas público-privadas: los retos institucionales caso agencia nacional de infraestructura 2012-2016* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
8. Cordova, A. (2015). *Fallos en la implementación de la política pública de administración de tierras* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
9. Cuesta, C. (2017). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007–2015)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
10. Dunleave, P. (1995). Policy disasters: explaining the UK's record. *Public policy and administration*, 10(2), 52-70
11. Dussage, M. (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. En A.-N. Roth, Implementación de políticas públicas y construcción de paz . Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
12. Elazar, D. J. (1994), *The American Mosaic: the Impact of Space, Time, and Culture on American Politics*, Boulder, Westview Press.
13. Elmore, R. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26 (2).
14. Elmore, R. (1979). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar. (2000). *La implementación de las políticas* (3ra Ed.). México: Editorial Porrúa.
15. Fowler, L. (2018). Problems, politics, and policy streams in policy implementation. *Governance*, 1-18.
16. Giraldo, W. y Arias, N. (2016). Brechas en la implementación de políticas públicas - Caso Centros Vida en el marco de la política pública de envejecimiento y vejez de Medellín 2012-2016 (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

17. Goggin, M. (1986). The “Too Few Cases/Too Many Variables” Problem in Implementation Research. *The Western Political Quarterly*, 39 (2), 328-347.
18. Graglia, J Emilio (2002), “En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas”. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
19. Grantham, A. (2001). How Network Explain Unitented Policy Implementation Out-comes: The Case of UK Rail Privatization. *Public Administration*, vol. 79 núm. 4, Blackwell Publishers Ltd., 2001
20. Harguindéguy J. (2015). *Análisis de políticas públicas* (2 ed.). Madrid, España: Tecnos.
21. Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi- level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
22. Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 33(5), 539-555.
23. Hogwood B. y Gunn L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
24. Hudson, B., Hunter, D., y Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?. *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-14.
25. Hurtado, J. (2016). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública: el caso de la política de fomento y apoyo al emprendimiento en Ecuador (2009-2014)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
26. Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
27. Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-10.
28. Laurence, J. y O’toole, J. (2004). The theory-practice issue in policy implementation research. *Public Administration*, 82(2), 309-329.
29. Lipsky, M. y Weatherley, R. (1977). Street level Bureaucrats and Institutional: implementing Spécial Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2).
30. Lipsky, M. (1980). “Street level bureaucracy: dilemmas of the individual un public services”. En *Political Studies* (XII). Nueva York: Rusell Sage.

31. Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
32. López, A. (2016). *Estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial - acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
33. Manosalvas, M. (2018). Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 155-188.
34. Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
35. May, P. (2014). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy and Administration*, 0(0), 1-23.
36. Meny Y. y Thoenig, J. 1992. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
37. Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1979. "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives". En *Policy Analysis*, 5 (4), pp. 481–504.
38. Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1989). *Implementation and public policy*. Washington, D.C: University Press of America.
39. McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Sage Journals – Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242.
40. Moran, M. (2001) Not steering but drowning: Policy catastrophes and the regulatory state. *The Political Quarterly*, 72, 414–427.
41. Mueller, B. (2019). Why public policies fail: Policy making under complexity. *Economía*, 1-13
42. Navarrete, B. y Figueroa, P. (2013). Los problemas de la implementación top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *DAAPGE*, 20, 81-109.
43. Newman, J. (2015). Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 342-358.
44. Reis, M., y Meneses, P. (2012). Proposição de Aparato Metodológico para Análise da Implementação de Políticas de Gestão de Pessoas no Setor Público, *ANPAD*, 1-15.

45. Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5(4), 481–504.
46. Shapiro, S. (2016). *Analysis and Public Policy: success, failures, and directions for reform*. New Brunswick, USA: Edward Elgar Publishing (EE).
47. Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora
48. Paz, D. (2015). *Análisis de las fallas de implementación: una mirada desde la instrumentación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad de Cali, Colombia. 2002-2013* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
49. Peters, G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 261-276.
50. Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals*. California: University of California Press.
51. Rein, M. y Rabinovitz, F. (1993). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
52. Rivera, B. (2018). *Análisis de las brechas de implementación en la política de desarrollo docente en Perú. El Caso de la Reforma Magisterial (2012-2016)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
53. Roth, A. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
54. Sabatier, P. (1985). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
55. Sabatier, P. y H. C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, CO: Westview Press.

56. Salas, G. (2018). *¿Por qué falla la implementación de una política pública dentro de un Estado Constitucional de Derechos?, Caso: La protección a víctimas y testigos enmarcada en la política de Seguridad Ciudadana-Ecuador 2009-2013* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
57. Santana, M. (2018). *Análisis de las fallas de implementación de la política de educación para bachillerato en Ecuador, a partir de la reforma educativa de 2011* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
58. Sierra, K. (2018). *Política pública de educación superior, meritocracia y equidad en el ingreso a la universidad, caso: Análisis de las fallas de implementación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
59. Sørensen, C. y Paulsson, A. (2019). Contextualizing Policy: Understanding Implementation under Socio-technical Transitions. *International Journal of Public Administration*, 1–13.
60. Subirats, J. (1989). El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (25), 67-76.
61. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
62. Subirats, J. (1992). La puesta en práctica de las políticas públicas. En J. Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (pp. 101-124). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
53. Tello, B. (2018). *La falla de políticas públicas de control del comercio informal: El caso de Quito en el período 2010-2015* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
64. Urango, Á. (2016). *Fallas del estado en la implementación de la política pública de primera infancia absentismo en la educación inicial - caso Barranquilla 2014* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana.
65. Valle, J. (2013). La implementación de políticas públicas: caso salas de nivelación. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 68(734), 331-353.
66. Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

67. Vásquez, K. (2016). *Las fallas de implementación explicadas a través de la selección de instrumentos, Examen Nacional para la Educación Superior en el Ecuador, 2011-2015* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
68. Vining, A. y Weimer, D. (1990) Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy*, 10(1), 1–22.
69. Wolf, C (1979) A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis. *Journal of Law and Economics*, 22(1): 107–139.
70. Wolf, C (1987) Markets and non-market failures: Comparison and assessment. *Journal of Public Policy*, 7(1): 43–70.
71. Younis, T. (1990). *Implementation in Public Policy*. Gran Bretaña: Billing & Sons Ltd. Worcester.
72. Zittoun, F. (2015). Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective. (*Public Policy and Administration*, 30(3-4), 243-260.

RETOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ EN LA RURALIDAD: EL CASO DEL MUNICIPIO DE YARUMAL, ANTIOQUIA*

DANIEL GALLEGO CONGOTE**
DANIEL IBARRA GÓMEZ***

RESUMEN

El objeto de este artículo se centra en identificar algunos de los principales retos de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez (PPEV) en la ruralidad, en conformidad con los ejes que estructuran esta política. En primer lugar, se presentará una serie de características generales sobre la ruralidad identificadas a partir del rastreo documental. En segundo lugar, se realizará una descripción de la PPEV a través de sus principales ejes: 1) Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas adultas mayores, 2) Protección social integral, 3) Envejecimiento activo, satisfactorio y saludable y 4) Formación de talento humano e investigación, haciendo énfasis en los elementos referidos a la ruralidad, con el fin de identificar los enfoques e intenciones de la política frente a esto. En tercer lugar, se plantearán los principales retos de la política en los contextos rurales, con relación a los ejes mencionados en virtud del cumplimiento de los objetivos de esta. Por último, se expondrá el caso particular de Yarumal a partir del trabajo investigativo realizado, en aras de identificar los retos planteados anteriormente en el municipio.

PALABRAS CLAVE

Política pública, ruralidad, envejecimiento, vejez, Yarumal.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gallego, D. e Ibarra, D. (2018). Retos de la política pública de envejecimiento y vejez en la ruralidad: el caso del municipio de Yarumal, Antioquia. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 46-59.

* Artículo derivado de la ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Universidad EAFIT y la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL). Medellín, 01 al 03 de agosto de 2018”.

** Politólogo, Universidad de Antioquia.

*** Politólogo, Universidad de Antioquia.

1. INTRODUCCIÓN

La ruralidad y las políticas públicas toman un papel importante a la hora de analizar el desarrollo y progreso de dicho sector, generando acciones encaminadas al bienestar de la población objetivo. Para efectos de este texto, se tomó la ruralidad, la Política Pública de Envejecimiento y Vejez y la población hacia la que va dirigida dicha política: la población adulta mayor¹. Se define lo rural con base en tres enfoques teóricos, permitiendo la acotación conceptual de lo rural, llegando hasta la nueva ruralidad evidenciando los problemas que este genera en América Latina.

Posteriormente, se articulará esta definición con la PPEV, mostrando en primera instancia una breve descripción de los cuatro ejes que la componen, haciendo especial énfasis en los elementos rurales que contiene dicha política. Una vez realizado este proceso, se formularán algunos retos que tiene la política pública con respecto a las dinámicas propias de la ruralidad, permitiendo así imbricar lo planteado con el caso específico del municipio de Yarumal, donde se pueden evidenciar estas dinámicas propias de la nueva ruralidad, aun así teniendo una mezcla de ambos sectores, tanto del rural como del urbano.

2. ¿QUÉ ES LO RURAL?

Pese a que, como afirman Machado y Salgado (2006) en *Academia, actores sociales y políticas en el sector rural*, “no existe un consenso en torno de la definición de la cuestión rural que sea resultado de un proceso sistemático de investigación, generación de conocimientos, reflexión y debate.” (p. 13) Es necesario dar cuenta de una definición de lo rural a partir de parámetros encontrados en distintos autores que se ocupan del estudio de la cuestión.

Por consiguiente, se presentan a continuación algunos enfoques sobre el concepto de lo rural planteados por Juan Manuel García con el fin de presentar los principales debates para aproximar una definición a través de estos.

2.1. Enfoque dicotómico

Teniendo una fuerte raíz en la sociología, la distinción entre lo rural y lo urbano implica una definición simple y llana, definiendo una a través de la

¹ Si bien la PNEV no es una política poblacional en tanto el problema público del que se ocupa no se circunscribe a una población específica, la mayoría de las acciones se encuentran dirigidas a la población mayor de 60 años.

negación de la otra, es decir, lo urbano es lo que no es rural y lo rural es lo que no es urbano. Como afirma García (1991), esta forma de definir estas categorías rehúye de las características contextuales que se encuentra “enganchada a una concepción «fetichista» de modelos inexistentes de lo «rural» y «lo urbano».” (p. 88)

Este enfoque nacido desde la sociología refiere a las características que generalmente son asociadas a los espacios rurales de forma institucionalizada, a tal punto de convertirse en verdades poco cuestionadas con el fin de obtener claridad sobre las diferencias entre la vida en el sector rural y en lo urbano.

2.2. Enfoque del continuum rural-urbano

El concepto de *continuum rural-urbano* se basa en “la consideración de que la transición de una comunidad rural a una urbana sólo se realiza gradualmente, de tal forma que entre lo urbano y lo rural no hay una división absoluta, ni una bipolaridad.” (García, 1991, p. 88)

Sin embargo, son necesarias algunas distinciones entre el mundo social rural y el mundo social urbano, tales como el trabajo agrario, la baja densidad de población, la escasa diferenciación y movilidad social, las relaciones personales basadas en la interacción primaria, etc.

2.3. Enfoque político-administrativo

Por su parte, el enfoque político-administrativo permite mostrar las diferentes perspectivas que tiene la institucionalidad (estatales e internacionales) sobre lo rural y lo urbano, permitiendo generar acciones concretas que hagan frente a problemáticas propias de estos sectores.

Para organizaciones como la CEE (Comunidad Económica Europea) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) la categoría de rural involucra otras dimensiones además de la espacial que incluyen los factores económicos, sociales y culturales, así como las relaciones de estos territorios en las distintas escalas, a partir de la consecución de las actividades propias del sector, como la agricultura.

Este enfoque cuenta con cuatro ejes que permiten generar un análisis más profundo sobre lo rural:

- Una diversificación del tejido económico y social en los países de economía de mercado que va en detrimento del sector rural, generando un desarraigo frente a las actividades económicas propias de la ruralidad.

- Cambios demográficos y socioculturales, los cuales constituyen transformaciones en materia sociológica que están íntimamente ligadas a las dinámicas globalizantes propiamente dichas, por ejemplo, el empleo agrario.
- Cambios institucionales como la descentralización, que en primera instancia serían bien vistos para la ruralidad (desarrollo de intereses locales), implican unas modificaciones en el aparato institucional que repercuten directamente en las actividades del sector rural e incluso en la toma de decisiones de los campesinos y agricultores.
- Cambios tecnológicos que, si bien generan tecnificación y diversas maneras de generar productividad agraria, de igual manera crean una suerte de olvido frente al *saber-hacer* del agricultor y del campesino. La sustitución de mano de obra humana por artefactos tecnológicos que sean más productivos y menos costosos. (García, 1991)

En este sentido, los debates sobre la definición de lo rural permiten dar cuenta de distintos enfoques que han propendido cada vez por ampliar la categoría apuntando a una integralidad del concepto. Es por esto que una aproximación a lo que se entiende por lo rural podría situarse en el tercer enfoque (político-administrativo) a través de lo que las agendas de investigación han llamado “la nueva ruralidad” (Ratier, 2002, p. 19)

Debido al distanciamiento de estos enfoques con las realidades del contexto latinoamericano, los últimos análisis realizados sobre el comportamiento del sector rural, en Colombia y en América Latina, han demostrado la estrechez de estas interpretaciones y un concepto de la nueva ruralidad ha comenzado a abrirse paso, como una forma de reconocimiento de la realidad rural (Echeverry, 2000, p. 2)

2.4. *La nueva ruralidad*

La transición del modelo hacia la industrialización del campo para el desarrollo rural se dio de forma distinta entre Europa y América Latina, mientras que en el viejo continente dicho proceso fue paulatino, regular y exitoso, para Latinoamérica el ritmo fue considerablemente acelerado, desigual y fallido.

Esto se da principalmente por los efectos de las políticas neoliberales que rompen con las dinámicas de las relaciones preexistentes en el sector rural al ser aplicadas prescindiendo de los contextos e insertando nuevos actores externos dentro de las mismas como los grupos transnacionales, que a su vez impiden llevar a cabo los objetivos del progreso y desarrollo rural.

Es por esto que surgen conceptos desde la academia que buscan dar cuenta de este proceso fallido en el contexto latinoamericano, que como se mencionó anteriormente, se le ha dado el nombre de nueva ruralidad, como el resultado de “los efectos de la economía neoliberal sobre los espacios rurales, donde conviven una agricultura «moderna» que produce para exportar, con los viejos estratos campesinos.” (Ratier, 2002, p.19)

En últimas, la nueva ruralidad “la constituyen políticas económicas y sociales mediante las cuales tienen lugar una serie de transformaciones en la existencia y dinámica de los territorios rurales.” (Sánchez, 1999, p. 3), estas nuevas perspectivas cuestionan la mirada de la ruralidad como una despensa de alimentos, para así comprender el potencial que esta posee en la generación de servicios ambientales, ecosistémicos, entre otros. Es decir, una perspectiva de múltiples funciones de la ruralidad.

Una vez realizada esta aproximación sobre el concepto principal del presente escrito es indispensable describir algunos aspectos generales de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, con el fin de presentar los elementos sobre la cuestión rural con relación a lo anteriormente expuesto.

3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ

A partir de la preocupación por los asuntos relativos a la población adulta mayor en el país surge una serie de respuestas por parte de los diferentes actores involucrados en las distintas escalas, generando acciones que se tradujeron en la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez del año 2007, la cual fue actualizada en el año 2015 y pasó a llamarse Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez, cuya proyección se elaboró hasta el año 2024, a la luz de los siguientes ejes:

- **Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas adultas mayores**
Se ha definido este eje como la garantía del disfrute de los derechos que permita que las personas mayores participen en todas las actividades de la vida diaria; garantías encaminadas a favorecer su empoderamiento y el ejercicio activo de la ciudadanía y la corresponsabilidad.
- **Protección social integral**
Se asume la Protección Social Integral, y no solo la Protección Social en Salud, con el propósito de integrar a otros sectores del desarrollo en un

marco de derechos para lograr intervenciones pertinentes, articuladas y potenciadoras del desarrollo económico y social de la población objeto de esta política. Constituye la protección social integral: la seguridad social en salud, la protección económica, promoción y asistencia social, vivienda, seguridad alimentaria y educación. Además, enfatiza en el reconocimiento y protección del envejecimiento rural como una de sus líneas de acción.

- **Envejecimiento activo, satisfactorio y saludable**

Este eje de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez se fundamenta en una visión de futuro, con el que se pretenden crear las condiciones para una vida digna, larga, y saludable en condiciones de seguridad social integral para toda la población, y que el aumento de la población mayor de 60 años, no se considere como una tragedia social y económica.

- **Formación del talento humano e investigación**

Es necesario en el país la generación de conocimiento sólido sobre envejecimiento y vejez para mejorar la capacidad de aprender, generar otros conocimientos sobre el tema, producir, sistematizar, divulgar y desarrollar capacidades en las personas y en las instituciones para generar un capital humano suficiente y capaz de gestionar individual, y colectivamente, el proceso de envejecimiento y vejez. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

Estos 4 ejes han servido como guía para orientar la acción pública en las distintas escalas, tanto en lo nacional, como lo departamental y municipal. Ahora bien, para dar cuenta de los elementos sobre lo rural en esta política es necesario volcar la mirada hacia el panorama colombiano, para lo cual se hará revisión de los aspectos de la ruralidad presentes en la política.

3.1. ¿Cuáles son los elementos sobre lo rural que se encuentran contemplados en la PPEV?

En síntesis, la PPEV cuenta con dos elementos clave que hacen referencia de manera explícita a lo rural de la siguiente forma:

En primer lugar, se menciona de manera explícita lo rural a partir de uno de los retos de la política planteado en el documento que propende por “visibilizar el envejecimiento femenino y el envejecimiento rural.” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015, p. 26)

Esto se refleja posteriormente en la línea de acción llamada *Reconocimiento y protección del envejecimiento rural* del segundo eje estratégico sobre protección social integral que expone que:

El envejecimiento humano y la vejez en entornos rurales presentan características propias tales como los mayores niveles de respeto por las personas adultas mayores, la centralidad de sus roles en las familias rurales y el papel cultural de transmisores de saberes. Estas personas generalmente continúan siendo activas y productivas hasta edades muy avanzadas y buscan prácticas productivas respetuosas y equilibradas con el medio ambiente. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015, p. 31)

Allí se plantean 18 metas de las cuales se destaca la segunda:

Programa de generación de ingresos, promoción de cadenas productivas, urbanas y rurales, y reducción del índice de dependencia económica de y para personas adultas mayores y rutas de acceso a créditos y microcréditos ofrecidos a personas adultas mayores por entidades cooperativas, cajas de compensación familiar y banca pública, al año 2024. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015, p. 32)

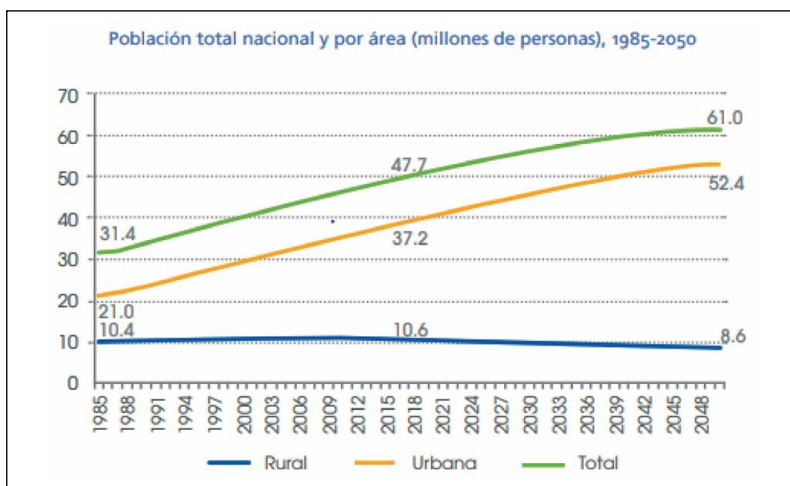
Por otra parte, se menciona en el documento de política dentro de las *competencias y obligaciones de los actores involucrados en la gestión de la política colombiana de envejecimiento humano y vejez* al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con relación a la seguridad alimentaria, así como con las acciones encaminadas a facilitar los créditos y microcréditos para la actividad agropecuaria en el sector rural con el énfasis dirigido a las personas mayores.

En definitiva, es impreciso afirmar que la PPEV carece por completo de elementos sobre lo rural, ya que los contempla a través de la línea de acción 6 (*Reconocimiento y protección del envejecimiento rural*) del eje estratégico 2 (*Protección social integral*), así como en la participación de actores como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para incentivar la producción agrícola, teniendo en cuenta que las personas mayores tienen importancia en estas actividades del sector debido a factores sociales, culturales y demográficos.

Sobre esto, existen estudios sobre la población de personas mayores en el país que utilizan los datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la Encuesta de Calidad de Vida (2018), entre otros, cuyos datos dan cuenta de fenómenos como el envejecimiento demográfico y sus diferencias de sus efectos en la ruralidad.

Por ejemplo, en la gráfica presentada a continuación se muestran las proyecciones del porcentaje población donde, a diferencia de lo urbano, los habitantes del sector rural tienden a decrecer de 10.6 millones de personas en 2015 a 8.6 en 2050, en lugar de aumentar.

Gráfico 1



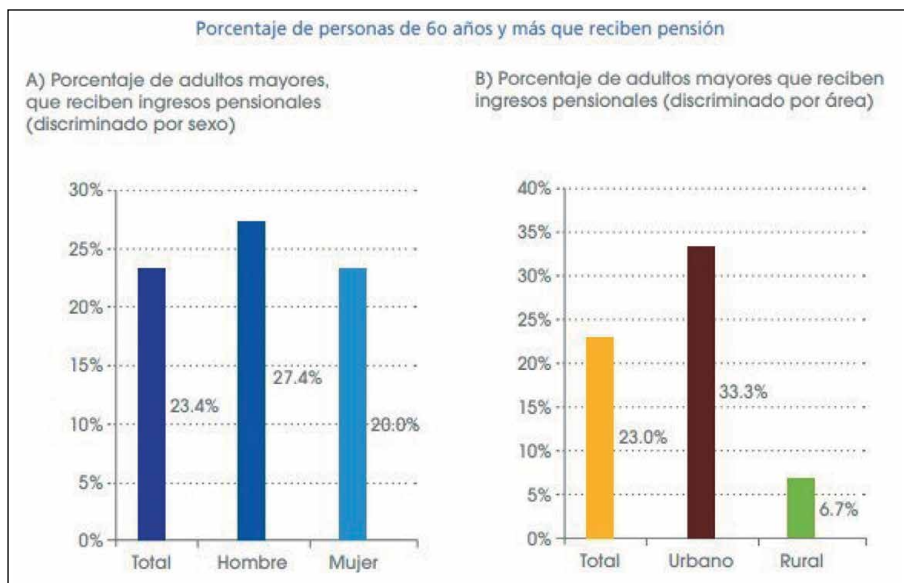
Fuente: Fundación Saldarriaga Concha (2015) p. 42

También, se da cuenta de los principales problemas de dicha población en la ruralidad que, a pesar de ser menos que en lo urbano, estos tienen menor acceso a pensiones, como se muestra en la siguiente figura, ya que el trabajo en la ruralidad funciona de manera distinta y frecuentemente carece de vinculación laboral formal o contribución a los fondos de pensiones.

A pesar de que estos informes dan cuenta de la diferencia entre los efectos provocados por el fenómeno del envejecimiento poblacional en la ruralidad comparados con los urbanos, no es posible rastrear un enfoque que aborde de manera transversal en el documento de la PPEV el problema de lo rural y tampoco un apartado que permita encaminar decisiones y competencias de acciones y actores específicos en dichos entornos que requieren de soluciones diferentes.

Lo anterior, suscita una cuestión que las agendas nacionales de investigación han abordado desde los años 90 aproximadamente, debido a la cristalización de los presupuestos del neoliberalismo consagrados en la constitución del 1991 y el gobierno de César Gaviria (1990-1994): ¿Cuáles son algunos de los retos en los contextos rurales para la PPEV?

Gráfico 2
Fundación Saldarriaga Concha (2015) p.133



4. RETOS EN LO RURAL PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

A la hora de hablar de los retos para la PPEV en contextos rurales es necesario resaltar dos de estos que son generalizados para las políticas en lo rural. Primero, la disponibilidad de la información y segundo la convergencia de las lógicas de los actores de la política.

Sobre el primer reto general, es preciso mencionar que los diagnósticos y censos sobre lo rural son limitados y, en muchas ocasiones, inexistentes² debido a su antigüedad. Además, los investigadores no poseen la capacidad burocrático-administrativa del Estado para llevar a cabo trabajos que se encarguen de levantar dicha información por fuentes de primera mano.

En segundo lugar, se muestra un obstáculo importante en las distintas direcciones en las que apuntan los actores de las políticas. Para Machado y Salgado (2006), el principal reto para la formulación e implementación de las

2 En lo referente a datos estadísticos desagregados por regiones, departamentos y municipios específicamente en lo relacionado con el envejecimiento y la vejez. (excluidos aquellos documentos que abordan el tema de manera conjunta con otros sectores como salud).

políticas en el sector rural en Colombia radica en la relación entre las lógicas de los distintos actores implicados en la nueva ruralidad, ya que

Por un lado, está la lógica de las políticas públicas que es la lógica de lo político y del ejercicio del poder, mientras que la lógica académica es el análisis racional. Por otro lado, la lógica gremial y de las organizaciones y movimientos sociales que van en direcciones distintas. Los gremios buscan desarrollar el aparato productivo y los mercados, con un pragmatismo que, por lo general choca con los intereses más académicos de los investigadores, mientras que los movimientos sociales actúan con la lógica de las reivindicaciones e imaginan una sociedad mejor (p.14)³

Utilizando un lenguaje en clave de política pública, la gobernanza democrática “entendida como la interacción entre los diferentes actores del sistema político” (Vásquez, 2014, p. 38) constituye, en este caso, el deber ser de la acción pública, es decir, que el principal reto para las políticas rurales consiste en hallar la manera de generar encuentros entre las lógicas de los distintos actores implicados.

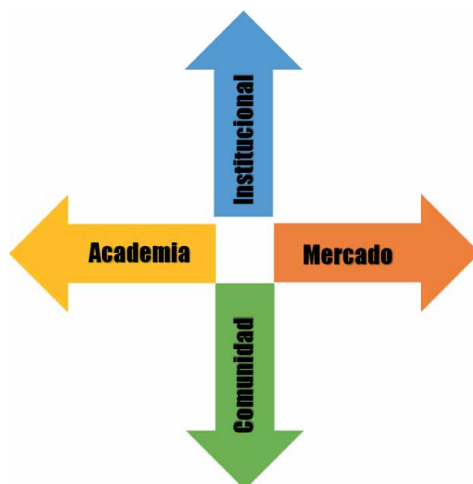


Gráfico 3.

Fuente: Elaboración propia a partir de Machado y Salgado (2006)

3 Si bien se utiliza para efectos del artículo el presente marco de Machado y Salgado sobre los actores de las políticas, se cotejaron con las definiciones de los tipos de actores derivadas del sistema categorial del proyecto matriz “Análisis de la territorialización de la política pública nacional de envejecimiento y vejez (PPNEV) 2007- 2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, La Estrella y Envigado”. Todo esto con el fin de precisar mejor las denominaciones de los actores de acuerdo con su tipología y como se presenta en el gráfico 3.

5. LA PPEV Y EL CASO DE YARUMAL: FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LO RURAL

La selección del caso de Yarumal⁴ obedece a que este es uno de los municipios en los cuales se ha detectado la existencia de acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de la PPEV en el marco de la Investigación “Redes de gobernanza de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez 2007-2017 en el municipio de Yarumal”⁵⁻⁶

En esta se aplicó una metodología cualitativa a través de técnicas documentales y conversacionales. Por un lado, se llevó a cabo una fase exploratoria con el objetivo de identificar los actores alrededor de la PPEV en el municipio de Yarumal. Así pues, esta primera etapa constó de una exploración de fuentes secundarias a través de revisión documental, principalmente de documentos oficiales y académicos que posibilitaron construir un panorama para medir la magnitud de las redes de gobernanza a través de la identificación de actores e instrumentos de la PPEV en el municipio.

La aplicación de estas técnicas permitió verificar las fortalezas y debilidades de la PPEV en el caso, a la luz de los aspectos tratados en el presente texto. En este sentido, se obtuvo como resultado los siguientes hallazgos:

En primer lugar, se percibió que el significado de lo rural se concibe a partir del enfoque dicotómico a pesar de contar con una composición mixta del territorio, es decir, que tanto las acciones como el discurso de los actores

4 Yarumal, localizado en la subregión Norte del departamento de Antioquia, limita al norte con el municipio de Valdivia, al oriente con los municipios de Campamento y Angostura, al noroeste con el municipio de Briceño, al occidente con el municipio de San Andrés de Cuerquia y al sur con el municipio de Santa Rosa de Osos. Su cabecera municipal está a 123 kilómetros de Medellín, y está conformada por 20 barrios, y la zona rural por 52 veredas y 7 corregimientos, por lo que en dicho municipio se considera que existe una buena parte de territorio rural sin prescindir de lo urbano.

5 Presentado a la convocatoria para proyectos de investigación presentados por estudiantes de pregrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, avalada y aprobada por el Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas el 28 de agosto de 2017 (Acta 2017-27), el Comité Técnico de Investigaciones el 16 de agosto de 2017 (Acta 2017-10) y el Comité para el Desarrollo de la Investigación – CODI–, Acta 751 de 28 de agosto de 2017. Financiado por el centro de investigaciones de la misma facultad y realizado en los meses de noviembre de 2017 hasta julio del 2018.

6 Este proyecto es derivado del proyecto de investigación “Análisis de la territorialización de la política pública nacional de envejecimiento y vejez (PPNEV) 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, La Estrella y Envigado” llevada a cabo por el Centro de Análisis en Políticas Públicas de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad de Antioquia, coordinado por el profesor Jonathan Alejandro Murcia.

institucionales y comunitarios realizan una escisión tajante entre el casco urbano del municipio de Yarumal y su territorio rural.

En segundo lugar, cabe mencionar que el municipio no cuenta con un documento de política pública sobre envejecimiento humano y vejez, a pesar de contar con profesionales para coordinar esta labor específica y sus actividades tanto en lo urbano como en lo rural.

Por último, se encontró que la divergencia entre los actores de la política, mencionada por Machado y Salgado (2006) en la cual las direcciones a las que apuntan lo político, la academia, el mercado y los actores comunitarios son distintas entre sí, está presente para el caso de Yarumal. Sin embargo, cabe mencionar que el mercado y la academia no figuran en el panorama específico de la política, mucho menos de las acciones encaminadas a lo rural, ya que, el municipio no cuenta con participación formal de estos actores bajo las orientaciones de la política pública de envejecimiento y vejez. Finalmente, se detectó una ausencia de vínculo entre lo político (institucionalidad) y los actores comunitarios a la hora de concertar el trabajo por la población adulta mayor.

6. CONCLUSIONES

El concepto de lo rural no cuenta con una definición lejana a los debates, por lo cual se encuentra en constante renovación, los diferentes enfoques presentan las distintas aproximaciones que se han tomado para abordar dicho tema desde la dualidad entre lo urbano y rural como contrapuestos hasta el análisis complejo de los contextos y factores en las distintas dimensiones que afectan el sector rural.

Estas conceptualizaciones sobre la palabra rural pueden ser rastreadas en distintas políticas con el fin de dar cuenta de los elementos y enfoques que refieren a dicho sector en su contenido que, para efectos de la PPEV, se encuentra en una de sus líneas estratégicas en el segundo eje (de cuatro) donde se menciona de manera breve el reconocimiento y protección del envejecimiento rural. A pesar de los resultados de los informes que demuestran las amplias diferencias de los efectos del fenómeno del envejecimiento demográfico, la PPEV no cuenta con estrategias o líneas diferenciadas para orientar la acción pública en la ruralidad.

En este sentido, se identificaron dos principales retos para las políticas rurales en Colombia que son la disponibilidad de la información de lo rural y la convergencia de las lógicas de los actores de la política, siendo esta última el principal obstáculo para el desarrollo de la acción pública.

Este obstáculo se pudo observar en el caso de la PPEV en el municipio de Yarumal donde se halló que existe una percepción dicotómica entre lo rural y lo urbano, el documento de política pública es ausente y carencia de relaciones entre los dos actores presentes, lo político (institucionalidad) y los actores comunitarios, constituye el principal obstáculo para llevar a cabo las acciones de la política. Pese a lo anterior, es importante aclarar que resolver el obstáculo respecto a la convergencia de todos los actores y lograr su plena participación en todas las acciones concernientes a la política pública no siempre representa el escenario más deseable *per se*, ya que aspectos como el papel que juegan, la forma en la que actúan y el flujo de recursos son otros elementos que se pueden convertir en obstáculos para la política pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ECV. (2018). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2016-2018. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2018.pdf
2. Echeverry, R. (2000). La nueva ruralidad y el desarrollo. Documento Base. Bogotá D.C., Colombia. 2000.
3. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D.C. Colombia. 706pp.
4. García, J. M. (1991). Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural. En: *Política y sociedad*, N°. 8, 1991, págs. 87-94. Servicio de Estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, España.
5. Machado, a. y Salgado, c. (2006). Academia, actores sociales y políticas en el sector rural. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. 201pp.
6. Ministerio de Salud Y Protección Social. (2015). Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2015-2024 (PCEHV). República de Colombia.
7. Ministerio de la Protección Social. (2007). Política nacional de envejecimiento y vejez 007-2019 (PNEV). República de Colombia.
8. Ratier, H. E. (2002). Rural, ruralidad, nueva ruralidad y contraurbanización. Un estado de la cuestión. En: *Florianópolis: EDUFSC Revista de ciencias humanas*, N°. 31, 2002, págs. 9-29. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

9. Sánchez, H. A. (1999). La dinámica actual de los territorios rurales en América Latina.
10. *Scripta nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, n.45 (40), disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-40.htm>
11. Vásquez, A. V. (2014). Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011 (Tesis doctoral) Universidad Autónoma de Barcelona, España.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LOS NIVELES DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN 2012-2019*

LORENA CASTRO MUÑOZ**

RESUMEN

El reconocimiento de las mujeres como actores políticos ha transformado el concepto de ciudadanía, dado el posicionamiento que estas han alcanzado cada vez en el ámbito de lo público. Este proyecto de investigación buscó aportar a la comprensión y análisis de la participación y representación política de las mujeres en el municipio de Medellín. La investigación tuvo como propósito dar cuenta de la participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local del municipio de Medellín. Por ello, se explicó la baja participación de las mujeres en los cargos de toma de decisión por medio de una descripción de los cargos directivos que han presentado mayores y menores niveles de participación política de las mujeres en los dos periodos de gobierno estudiados (2012-2015 y 2016-2019). Se concluyó que existe una subrepresentación de las mujeres en los cargos directivos de la administración pública municipal, más aún si para esta investigación se parte de la hipótesis de una baja participación política.

PALABRAS CLAVES

Participación política, representación política, burocracias representativas, paridad democrática, administración pública.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Castro, L. (2019). Participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local del municipio de Medellín 2012-2019. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 60-89.

* Este escrito es producto de un proyecto de investigación financiado por El Centro de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

** Estudiante de pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia).
Correo electrónico: lorena.castrom@udea.edu.co.

INTRODUCCIÓN

Este artículo busca aportar a la comprensión y análisis de la participación y representación política de las mujeres en el municipio de Medellín. La investigación tiene como propósito dar cuenta de la participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local del municipio de Medellín. Por ello, se pretende explicar la baja participación de las mujeres en los cargos de toma de decisión por medio de una descripción de los cargos directivos que han presentado mayores y menores niveles de participación política de las mujeres en los dos periodos de gobierno estudiados (2012-2015 y 2016-2019).

La metodología empleada es el estudio de caso, debido a que este permite un estudio exclusivo sobre el objeto de estudio en cuestión. Dado lo anterior, la recolección de la información se da a través de la elaboración de una base de datos propia y entrevistas semiestructuras a exfuncionarias y funcionarias que han estado en la administración pública municipal. De este modo, el análisis de la información se da por medio de un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo.

Se busca responder a la pregunta de ¿por qué hay una baja participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública del municipio de Medellín para el periodo 2012-2019? La hipótesis planteada es que la participación de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública de Medellín sigue estando baja en comparación de los hombres, a pesar de que se tenga la ley de cuotas como un mecanismo de discriminación positiva para fomentar su participación, debido a dos causas, una simbólica y otra material. La primera hace referencia a los roles de género que promueven los prejuicios y estereotipos discriminatorios hacia las mujeres en la cultura política, en tanto se ponen en duda las capacidades y el liderazgo de las mujeres para ocupar cargos en los niveles directivos. La segunda causa tiene que ver con factores como la cantidad de tiempo y espacio que se requiere y se exige en el ámbito de la política. Así, estos dos factores influyen en que no haya una armonización entre las labores domésticas que comúnmente recaen en las mujeres y la vida política, dada la dedicación que se necesita para ejercer ambas actividades (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 201).

El artículo se divide en tres partes que develan el ejercicio y proceso investigativo. Primero, se hace referencia a la estructura de la administración pública municipal y se describen los niveles de participación política de las mujeres en los periodos de 2012-2015 y 2016-2019. Segundo, se analizan las

causas de esa subrepresentación de las mujeres, teniendo presente los techos de cristal, las desigualdades de género y la externalización de los roles de género como factores que contribuyen a que las mujeres no tengan una participación efectiva y paritaria dentro de la administración pública. Tercero, se plantean ciertas recomendaciones que responden a problemáticas halladas a lo largo de la investigación. Y, por último, se abordan los principales hallazgos realizados.

Dentro de los hallazgos se encuentra que existe una subrepresentación de las mujeres en los cargos directivos de la administración pública municipal, a pesar de que para esta investigación se parta de la hipótesis de una baja participación política. Se reconoce que ambos son fenómenos diferentes, debido a que la subrepresentación alude al hecho de que las mujeres ya pueden acceder al ámbito de lo público y han alcanzado cada vez más una mayor presencia en los diferentes escenarios de toma de decisiones, a diferencia de los años anteriores. No obstante, siguen siendo muy pocas las que logran alcanzar los mayores cargos de toma de decisión, por lo que siguen enfrentando restricciones para lograr una verdadera participación. Mientras que la baja participación política hace referencia a no tener una participación auténtica en la toma de decisiones, y, por lo tanto, enfrentar obstáculos para el ingreso en la esfera pública, lo cual implica una mayor exclusión y una limitación para el acceso a los puestos de toma de decisiones públicas. En este caso los dos fenómenos van de la mano, a pesar de ser diferentes, y ambos se explican por las mismas causas establecidas, una simbólica y un material, las cuales son factores que dan cuenta de las limitaciones y obstáculos que enfrentan las mujeres para el ejercicio pleno de una participación política de los cargos directivos del municipio.

MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Estructura de la administración pública del Municipio de Medellín

En la administración pública municipal el número de Secretarías, Subsecretarías y Entidades descentralizadas ha variado, lo cual se debe a que la estructura administrativa ha sido reformada. Durante el mandato de Aníbal Gaviria (2012-2015) se llevó a cabo el proceso de *Modernización*, que se estableció en el Plan de Desarrollo en la “línea 5: Legalidad, legitimidad e institucionalidad” (Echeverri & Rendón, 2016). Este tenía como finalidad “construir una organización municipal moderna e innovadora, eficiente y eficaz al servicio de la gente, adaptando y optimizando la capacidad institucional del Municipio a las necesidades de la ciudadanía y a los retos de su sostenibilidad administrativa”

(Alcaldía de Medellín citado en Echeverri y Rendón 2012, p. 16). Dado lo anterior, antes de la modernización de la estructura administrativa existían 18 secretarías¹ y 23 entidades descentralizadas y 6 vicealcaldías dentro de la administración pública. Dentro de ese proceso de “Modernización” se llevó a cabo la ejecución del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín del 2015, en el que pasaron a ser un total de 23 secretarías, 55 subsecretarías y 36 entidades descentralizadas. Finalmente, en el año 2016 en el periodo de gobierno de Federico Gutiérrez las vicealcaldías fueron eliminadas.

¿Cómo está la participación política de las mujeres en los niveles directivos del municipio de Medellín?

Para la determinación del porcentaje de participación política de las mujeres en los niveles directivos del nivel central y nivel descentralizado² se utilizó una base de datos propia³ que da cuenta del número de mujeres y hombres que estuvieron en esos cargos de libre nombramiento y remoción (Máximo Nivel Decisorio – Otros Niveles Decisorios)⁴. Para efectos de

-
- 1 Se aclara que no se tiene un número exacto de cuántas subsecretarías existían en el año 2012, dado que en los derechos de petición solicitados a la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía no se proporcionó dicha información.
 - 2 De acuerdo a la Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín 2011 – 2015 (2011) para el Consejo de Medellín “se postularon 34 mujeres frente a 253 hombres. De dichas candidatas, sólo alcanzaron curules 3 de ellas, las cuales habían sido apoyadas por aquellos partidos con la maquinaria suficiente para llevarlas a estos escenarios. Así pues, de las 287 personas candidatas al Concejo de Medellín, un 11.95% fueron mujeres; es decir que el 88.05% fueron hombres y únicamente el 8.8% de las mujeres aspirantes al Concejo de Medellín, lograron ser elegidas” (p. 18). Se evidencia entonces que, en comparación con la participación de las mujeres en la las Secretarías, subsecretarías y entidades descentralizadas, ésta es mucho más alta a diferencia de la participación en el Concejo.
 - 3 Esta base de datos se realizó teniendo en cuenta los nombres de aquellos funcionarios/as que estuvieron inicialmente en el Gabinete Municipal del Alcalde electo. Se da cuenta del: tipo de nivel (centralizado-descentralizado-, tipo nivel decisorio (Secretaría, subsecretaría, ente descentralizado), el nombre de las dependencias, el número del directivo, sexo del directivo y el periodo de gobierno.
 - 4 Para los efectos de esta ley, entiéndase como “Máximo Nivel Decisorio” (de ahora en adelante MND), el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal “(...)”. Y “Otros Niveles Decisorios” (de ahora en adelante OND) los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial

la investigación se comprenden dos periodos de gobierno, Aníbal Gaviria (2012-2015) y Federico Gutiérrez (2016-2019).

Los datos se recopilan de acuerdo a la información proporcionada por los dos Planes de Desarrollo de los alcaldes electos en su momento: “*Medellín un hogar para la vida*” 2012-2012, alcalde Aníbal Gaviria Correa y “*Medellín Cuenta con Vos*” 2016-2019, alcalde Federico Gutiérrez. Esto se debe a que allí se da a conocer quiénes son las personas que conforman el Gabinete municipal durante el periodo de gobierno, esto es, el personal de confianza que permite la ejecución del plan de gobierno. Se toman entonces los nombres de aquellas mujeres y hombres que fueron elegidos por el Alcalde para ocupar los cargos directivos. De esta forma, se tiene un acercamiento sobre el grado de presencia de las mujeres en dichos cargos directivos con poder decisorio.

A su vez, se utiliza una base de datos proporcionada por parte de la Alcaldía de Medellín que da cuenta del porcentaje de cumplimiento de la Ley de Cuotas en el nivel directivo de la administración pública. Se reconoce, no obstante, que en el periodo de cuatro años puede haber cambios en su personal elegido, por lo que puede que quien haya ocupado dicho cargo no haya continuado. Pero inicialmente se toma información proporcionada en el anuncio de su gabinete municipal. Y a su vez, se evidencia en el rastreo de prensa en el que se da a conocer los cambios en el personal de confianza.

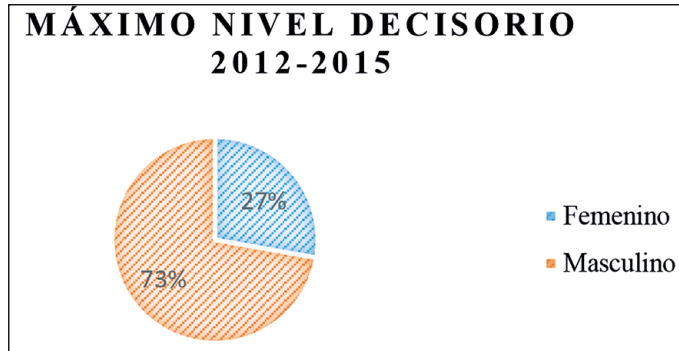
PERIODO 2012-2015

Durante el periodo de Aníbal Gaviria (2012-2015) antes de la reforma administrativa del municipio existían 18 Secretarías de Despacho. El porcentaje de participación política en el nivel central (MND) de las mujeres fue de 27,7%, mientras que la de los hombres fue de 72,2%. La relación de participación se mantuvo en una proporción de 13:5.

En el 2013 el ex Alcalde llevó a cabo tres cambios en el gabinete municipal, en el que nombró a Luz Elena Gaviria, quien era la secretaria de Educación desde enero del 2012, y quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda Municipal. A la Secretaría de Educación se nombró a Alexandra Peláez. Y Juan Carlos Quiceno Álvarez fue nombrado como secretario de Comunicaciones (El Colombiano, 2013). Con estos cambios, se aumentó la presencia de mujeres con la Secretaría de Hacienda Municipal, quedando en una proporción de participación política de 12:6.

Gráfica 1

Participación política en el MND 2012-2015 (nivel central).



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Se evidencia entonces que al inicio de su administración no se alcanzó el mínimo establecido por la Ley de Cuotas/00 que es del 30%, dado que el porcentaje de participación femenina fue de 27%. Pero con los cambios realizados en su gabinete la participación logró superar el umbral con un 33%. Así la participación de las mujeres en altos cargos directivos se dio de manera limitada.

De acuerdo a la información proporcionada por la Alcaldía de Medellín (2019)⁵, el porcentaje de participación femenina en el nivel directivo del año 2013 fue de un 42%, y un 52% de participación masculina. Y un 4,13% para la vacante.

Para el diciembre del año 2014 el porcentaje de participación femenina fue de un 46,7%, mientras que la masculina de un 47,5%, y un 5,65% para el puesto de vacante.

5 Información proporcionada específicamente de la Secretaría Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía de los derechos de petición con número de radicado: 201910410177, 201910410108, en el que se da cuenta del “Porcentajes de Ley de Cuotas Nivel Directivo - 2013 – 2017” Sin embargo, en las tablas de cumplimiento de la Ley cuotas nivel directivo no se encuentra desagregada la información de Máximo Nivel Decisorio y Otros Niveles Decisorios, a excepción de la tabla del año 2018.

Tabla 1
Cumplimiento Ley de cuotas, 2013.

Ley de Cuotas 31 Diciembre 2013		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	52	42,98
Masculino	64	52,89
Vacante	5	4,13
Total general	121	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

Tabla 2
Cumplimiento Ley de cuotas, 2014.

Ley de Cuotas 31 Diciembre 2014		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	58	46,77
Masculino	59	47,58
Vacante	7	5,65
Total general	124	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

En enero del 2015 el porcentaje de cumplimiento de la ley de cuotas a nivel directivo de la participación femenina fue de 48,39%, mientras que lo masculino de 49,1%, y un 2,42% para el puesto de vacante.

Tabla 3
Cumplimiento Ley de cuotas, 2015.

Ley de Cuotas 31 Enero 2015		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	60	48,39
Masculino	61	49,19
Vacante	3	2,42
Total general	124	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a)

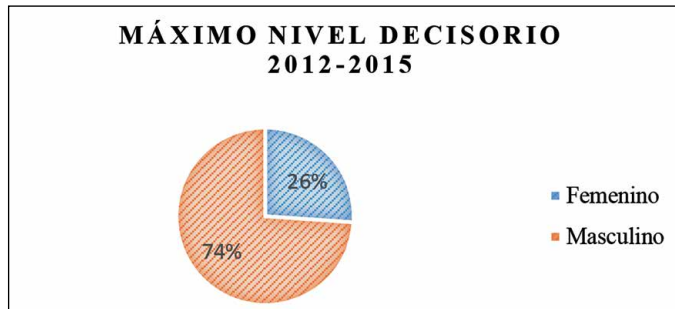
A diferencia de esto, la participación política de las mujeres en las entidades descentralizadas (MND) es mucho menor en los cargos directivos, dado que

el porcentaje de las mujeres fue de 26,08% y el de hombres de 73,91%. La participación de las mujeres se mantuvo en una relación 17:6.

Se demuestra que en este periodo de gobierno en el nivel descentralizado la participación de las mujeres no se logró superar el umbral del mínimo de participación femenina del 30% de la Ley 581/00, dado que ésta se mantuvo en un 26%.

Gráfica 2

Participación política en el MND 2012-2015 (nivel descentralizado).



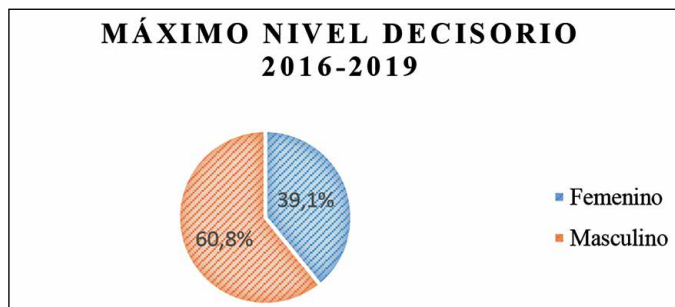
Fuente: Elaboración propia, 2020.

PERIODO 2016-2019

Por su parte, en el **periodo de 2016-2019** la participación política de las mujeres en el MND fue de 39,13%, mientras que la de los hombres de 60,86%. La proporción se mantuvo en 14:9.

Gráfica 3

Participación política en el MND 2016-2019 (nivel central).



Fuente: Elaboración propia, 2020.

También se dieron cambios en el gabinete de Federico Gutiérrez, en el que se asignó a Ana Cathalina Ochoa en el Departamento Administrativo de Planeación. Sergio Andrés Orozco Escobar, en la Secretaría de Medio Ambiente. Valeria Molina Gómez, en la Secretaría de las Mujeres. Alejandro De Bedout Arango en la Secretaría de la Juventud. Andrés Felipe Tobón Villada, Secretario de Seguridad, y Lina Botero Villa, como nueva Secretaria de Cultura Ciudadana. (Minuto 30, 2017).⁶ Pero, la relación de participación entre hombres y mujeres se mantuvo igual en 14:9.

En la siguiente tabla se evidencia el cumplimiento de la Ley de Cuotas del nivel directivo del año 2016 en diciembre. Se muestra entonces que el porcentaje de participación femenina fue de un 49,5% y el masculino de un 47,90%, mientras que un 2,52% para la vacante.

Tabla 4
Cumplimiento Ley de Cuotas, 2016.

Ley de Cuotas 31 Diciembre 2016		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	59	49,58
Masculino	57	47,90
Vacante	3	2,52
Total general	119	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

Para el 31 de enero del 2017 el porcentaje de participación femenina es de un 48,7% y la participación masculina de un 44,5%, y un total de 6,72% para las vacantes.

Tabla 5
Cumplimiento Ley de Cuotas, 2017.

Ley de Cuotas 31 Enero 2017		
Sexo/Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	58	48,74
Masculino	53	44,54
Vacante	8	6,72
Total general	119	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

En la siguiente tabla se refleja el nivel de cumplimiento de la ley de cuotas para agosto del 2018. Sin embargo, la información no se encuentra desagregada en el nivel de OND, por lo que no se cuenta con exactitud cuántas entidades son, a diferencia de MND que hace alusión a las Secretarías de Despacho.

Tabla 6

Cumplimiento Ley de Cuotas, 2018.

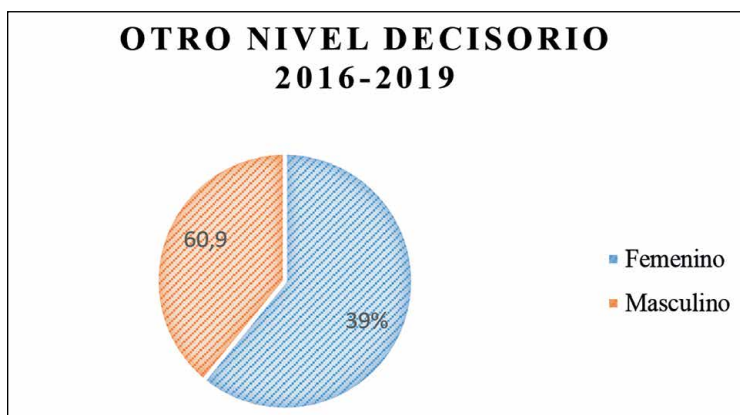
Ley de Cuotas - Agosto 08 de 2018				
Nivel Decisorio	Femenino	Masculino	Vacante	Total general
Alcalde		1		1
Máximo Nivel Decisorio	9	14		23
Otro Nivel Decisorio	54	39	5	98
Total general	63	54	5	122

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2018.

Por su parte, en las Subsecretarías de Despacho (Otro Nivel Decisorio) la participación de las mujeres fue de 60,9% y un 39% para los hombres. La relación se mantuvo en 39:25.

Gráfica 4

Participación política en OND 2016-2019 (nivel central).

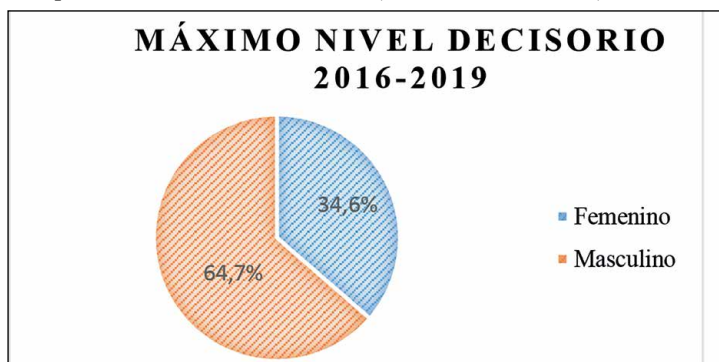


Fuente: elaboración propia, 2020.

La presencia de las mujeres en las entidades descentralizadas (MND) fue de 36,3, mientras que la de los hombres de 64,7%. Se mantuvo una relación de 21:12.

Gráfica 5

Participación política en el MND 2016-2019 (nivel descentralizado).



Fuente: elaboración propia, 2020.

En la siguiente tabla se toman los dos periodos (2012-2015 y 2016-2019), y se da cuenta del porcentaje de participación femenina y masculina, y también el de vacantes. Se evidencia entonces que en el 2012 la presencia de mujeres en los niveles directivos es de un 37,89%. En el 2013 de 42,98%, seguido del 2014 con 46,77%, luego en el 2015 es de un 49%. En el año 2016 es de 49,58%, en el 2017 es de 53,33%, y en el 2018 es de un total de 51,64%. Finalmente, en el 2019 la participación es de un 55,56%. No obstante, estos datos no se encuentran desagregados sobre qué porcentaje de participación política corresponde a MND y a OND. Se evidencia entonces un empaquetamiento de los datos proporcionados en la medida de que no es posible diferenciar qué porcentaje de participación femenina corresponde a MND y a OND.

Se halla entonces que en este periodo de gobierno hay mayor presencia de mujeres en OND, mientras que en el MND la prevalencia sigue estando a favor de los hombres, tanto así que en ese máximo nivel no se ha alcanzado la paridad. De ello se deduce que, las mujeres sí tienen presencia en lo público. Pero, estas siguen relegadas en cuanto a poder de toma de decisiones.

Tabla 7
Cumplimiento de la Ley de Cuotas, 2012-2015; 2016-2019.

Género	2012-2015							2016-2019								
	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Femenino	36	37,89	52	42,98	58	46,77	62	49,60	59	49,58	64	53,33	63	51,64	65	55,56
Masculino	59	62,11	64	52,89	59	47,58	59	47,20	57	47,90	51	42,50	54	44,26	47	40,17
Vacantes	0	0,00	5	4,13	7	5,65	4	3,20	3	2,52	5	4,17	5	4,10	5	4,27
Total general	95	100,00	121	100,00	124	100,00	125	100,00	119	100,00	120	100,00	122	100,00	117	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (2019).

Por último, en las siguientes tablas se desagrega la información por Secretaría y sexo (hombre- mujer), identificando esas entidades que han sido asignadas tanto a hombres, como a mujeres en el nivel central en los dos periodos de gobierno, 2012-2015 y 2016-2019. Se evidencia entonces como aquellas Secretarías como Cultura Ciudadana, Educación, Juventud, Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, Salud, Medio Ambiente son asignados a mujeres, mientras que las de Gobierno y Gestión del Gabinete, Departamento Administrativo de Planeación, Hacienda, Seguridad y Convivencia están bajo la dirección de hombres.

Tabla 8
Secretarías

Secretarías			
2012-2015		2016-2019	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Bienestar social	Cultura Ciudadana	Gobierno y Gestión del Gabinete	Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía
Departamento Administrativo de Planeación	Educación	Departamento administrativo de planeación	Infraestructura física
Desarrollo Social	Medio Ambiente	Educación	Comunicaciones
Dirección General de Comunicaciones	Mujeres	Gestión y Control Territorial	Cultura Ciudadana
Evaluación y Control	Servicios administrativos	Hacienda	Desarrollo Económico
General	N/A	Inclusión Social, Familia DDHH	General
Gobierno y Derechos Humanos		Medio Ambiente	Juventud
Hacienda		Movilidad	Mujeres
Obras Públicas		Participación Ciudadana	Salud
Privada		Privada	N/A ⁷
Salud		Seguridad y Convivencia	
Seguridad		Servicios y Suministros	
Transportes y Tránsito		Gestión del Riesgo de Desastres	
		Evaluación y Control	

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Por su parte, en la siguiente tabla también se desagrega la información por entidad descentralizada y sexo (hombre- mujer). Son pocas las entidades descentralizadas que han estado bajo la dirección de una mujer, y generalmente a ellas se les asigna entidades como la Biblioteca Público Piloto, Instituto

7 N/A: No aplica.

Tecnológico Metropolitano, Jardín Botánico de Medellín, ESE Metrosalud, Agencia de Educación Superior de Medellín.

Tabla 9

Entidades descentralizadas.

Entidades descentralizadas			
2012-2015		2016-2019	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana	Aeropuerto Olaya Herrera	Aeropuerto Olaya Herrera	Agencia de Cooperación Inversión de Medellín y el Área Metropolitana
Colegio Mayor de Antioquia	Biblioteca Pública Piloto	Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas – APP
Empresa para la Seguridad Urbana	EDATEL	I.U. Colegio Mayor de Antioquia	Biblioteca Pública Piloto
Empresas Públicas de Medellín	Empresa de Desarrollo Urbano	Corregimientos	ITM
EMVARIAS	ESE Metrosalud	Empresa de Desarrollo Urbano - EDU	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín
Fondo de Valorización del Municipio de Medellín	Instituto Tecnológico Metropolitano	Empresas Varias de Medellín	Jardín Botánico de Medellín
Hospital General de Medellín	N/A	Empresas Públicas de Medellín	Medellín Convention & Visitors Bureau
INDER		Gerente ESU - Empresa para la Seguridad Urbana	Metroparques
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín		Fondo de Valorización de Medellín	Parque Arví
Instituto Tecnológico Pascual Bravo		Hospital General de Medellín	Agencia de Educación Superior de Medellín - Sapiencia
Metro Medellín		Hospital Infantil	Plaza Mayor
Metroparques		INDER	Museo Casa de la Memoria
Plaza Mayor		Metro de Medellín	N/A ⁸
Teled Medellín		Metroplús	
Terminales de Transporte Medellín		E.S.E. Metrosalud	
UNE EPM-telecomunicaciones		Parque Explora	
		Savia Salud EPS	
		Teled Medellín	
		Terminales de Transporte	

Fuente: elaboración propia, 2020.

8 N/A: No aplica.

Se evidencia entonces que las mujeres sí participan y sí tienen presencia en el ámbito de lo público. No obstante, cuando se trata de mayor jerarquía en los cargos de la administración municipal estas siguen estando subrepresentadas, es decir, sigue prevaleciendo un desequilibrio en la proporción de mujeres que ocupan dichos cargos directivos.

Los datos cuantitativos expuestos anteriormente permiten tener un acercamiento al panorama de participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local. No obstante, el enfoque cualitativo contribuye a una mayor comprensión y análisis sobre las experiencias, las subjetividades y las particularidades de las mujeres en los cargos de alto poder decisorio. Por eso, en el siguiente apartado se exponen las causas de esa subrepresentación en cuanto a cargos decisorios se refiere. De esta manera, se recurre a información proporcionada por las siete entrevistas realizadas a funcionarias y/o exfuncionarias públicas de la Alcaldía de Medellín y así saber cómo ha sido la evolución de la participación de las mujeres desde el 2012 al 2019.

SUBREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS NIVELES DECISORIOS

Las mujeres han buscado influir y hacerse oír en las decisiones de alcance social, económico, político y cultural. Ellas han tomado conciencia del papel desempeñado en la sociedad, ante lo cual, han luchado por su reconocimiento en la esfera pública. El incremento de las mujeres en el ámbito de lo público demuestra que sí han dado avances en términos de su presencia y representación. Se reconoce, no obstante que, a nivel de municipio se ha ido consolidando cada vez más un discurso a favor de la equidad de género y la protección de las mujeres en todas las dimensiones para poder superar cada vez más esas barreras. En ese sentido, siguen existiendo enormes dificultades y retos para alcanzar la participación paritaria (50 y 50) de mujeres y hombres en los escenarios políticos.

En ese sentido, las mujeres enfrentan un *techo de cristal* en cuanto a nivel directivo se refiere en la administración pública. Se evidencia que la participación de las mujeres en la dirección de las entidades se da el mínimo establecido por la ley 581/00 sólo con el fin de dar cumplimiento a la norma. Sin embargo, no se generan espacios para una participación realmente abierta y transparente que permita la superación de esas barreras. Esto da lugar a pensar que ese cumplimiento se da de manera superflua, debido a que la participación femenina logra superar ese umbral, pero de manera muy limitada. Además, las mujeres que logran participar no llegan a esos cargos de mayor jerarquía con

alto grado de poder decisorio, sino que estas son asignadas a las posiciones intermedias.

TECHO DE CRISTAL

Este concepto fue utilizado para analizar la carrera laboral de mujeres que, teniendo una trayectoria profesional y un nivel de competencia alto en sus lugares de trabajo, se topaban con un freno al intentar avanzar en sus carreras y alcanzar una mayor posición (Bustos citado por Camarena y Saavedra, 2018). Se alude a una barrera que se basa en los prejuicios hacia las mujeres, lo cual les impide avanzar en las posiciones de alto nivel.

El techo de cristal es definido como

una barrera tan sutil que se torna transparente, pero que resulta un fuerte impedimento para que las mujeres puedan moverse dentro de las jerarquías corporativas. Se considera que los puestos más relevantes de las organizaciones deberían estar a su alcance en base a sus conocimientos, a su esfuerzo y a sus capacidades y habilidades, pero en la realidad se mantenían muy lejos, realmente inalcanzables para la gran mayoría de las mujeres en puestos de dirección (Gonzales, 2015, p. 4).

La metáfora del techo de cristal contribuye a explicar la subrepresentación de las mujeres en los altos niveles directivos de la administración pública municipal, debido a que ellas también se han topado con esas barreras invisibles. Estas aparecen cuando las mujeres se acercan a esa parte superior de la jerarquía, pero finalmente se les bloquea esa posibilidad de alcanzar los cargos directivos, ejecutivos y gerenciales, y estas quedan asignadas a los cargos medios. Se evidencia este fenómeno debido a que la mayor participación de las mujeres en la administración pública se da en los OND, mas no se logra alcanzar la paridad en el MND.

A pesar de que su presencia en lo público en el Municipio de Medellín sea cada vez más significativa, se siguen presentando esas barreras que impiden que logren llegar a esos altos niveles directivos, porque, por un lado, a inicios del periodo de gobierno de Aníbal Gaviria no se logró superar ese umbral del 30%, dado que el porcentaje de participación femenina tanto en las entidades descentralizadas como centralizadas se mantuvo en un 27% a nivel de MND. Pero en el 2013 llevó a cabo cambios en gabinete de gobierno por lo que en las Secretarías la participación femenina alcanzó un 33%, pero las entidades descentralizadas sí se mantuvieron por debajo del umbral.

Se demuestra así el incumplimiento de la ley de cuotas y, además, una reducción en los espacios de participación para las mujeres. Por otra parte, en el periodo de Federico Gutiérrez la participación de ellas se dio en un 39% (nivel central) y un 36% (nivel descentralizado) en el MND. No obstante, en OND se dio una participación femenina de un 61%, mientras que en el MND no se alcanzó la paridad democrática, la cual da cuenta de una composición paritaria, en términos de sexo, de diversas instancias y órganos de toma de decisión (Albaine, 2014).

En las entrevistas se afirma que “en el trasfondo lo que está es que se ha naturalizado mucho es el tema de la desigualdad. Es como si ya la sociedad aprendió a vivir en esas desigualdades” (Funcionara #3. Entrevista realizada el 17 de febrero de 2020).

María del Rosario (ex subsecretaria de la Secretaría de las Mujeres) afirma que “hay una inmensa cantidad de mujeres trabajando, pero que sucede lo que, en todas partes, que son mucho más trabajando en los niveles técnicos, y poquitas en los niveles directivos” Pero reconoce que “[...] aunque hay gran presencia de mujeres en los niveles directivos si comparamos con otros municipios, por ejemplo”. También agrega que “hay baja participación en el Concejo y hay baja participación en la Administración. Lo que pasa es que en el Concejo se nota más, porque son más poquitas las curules. Y en la administración pública hay muchos más sitios de toma de decisión” (Funcionaria #6. Entrevista realizada el 3 de marzo de 2020).

De lo anterior se deduce que las mujeres del municipio siguen enfrentándose a ese techo de cristal que les impide la alta dirección. De ahí que exista el cuestionamiento constante de ¿por qué hay mayor presencia femenina en los OND, mientras que en el MND se supera el umbral de manera limitada? ¿Por qué no se potencia de la misma manera esa participación en los órganos de mayor instancia de decisión? ¿Por qué la participación política de las mujeres no se enmarcó sobre la base de la aplicación del principio de la paridad entre varones y mujeres en el acceso a los cargos directivos?

De acuerdo a González (2015) si se supera ese techo se posibilita la diversidad en la organización, dado que por medio de la presencia de mujeres en los espacios de toma de decisión se potencia y se promueve una burocracia representativa y se obtienen mejores resultados. En la medida en que se aumente el número de mujeres en la administración se puede alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio del poder y, por ende, en la toma de decisiones. Una burocracia representativa posibilita además que las mujeres sean portavoces y titulares de altos cargos administrativos en representación

no sólo de las mujeres, sino de la ciudadanía en general. Esta es fundamental para los principios democráticos como la legitimidad y actuación en nombre de otros (Krislov citado en Lind, 2016).

Ahora bien, la metáfora de techo de cristal se articula con los distintos cuestionamientos expuestos anteriormente, los cuales se explican por dos razones: una simbólica y otro material. Lo simbólico se refiere a los roles de género que promueven los prejuicios y estereotipos discriminatorios hacia las mujeres en la cultura política. La segunda causa tiene que ver con factores como la cantidad de tiempo y espacio que se requiere y se exige en el ámbito de la política, por lo que existe un “doble rol de las mujeres en el que se mantiene, por un lado, el cumplimiento de las exigencias del trabajo reproductivo y, por el otro, las relacionadas con el trabajo productivo” (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres & Universidad EAFIT, 2018, p. 99).

Siguiendo esta línea, el hecho de que las mujeres superen el 50% de participación en los cargos directivos del municipio en OND es algo significativo. Pero eso no es suficiente, porque no se están generando verdaderos espacios para que la presencia de las mujeres sea igual cuando se trate de mayor jerarquía como el caso de MND. Estas barreras que enfrentan las mujeres entonces son consecuencia de los imaginarios culturales, que crean relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres a partir del establecimiento de estereotipos y roles de género diferenciados (Salmerón, 2014).

DESIGUALDADES DE GÉNERO: ESTEREOTIPOS Y ROLES

Los estereotipos sociales de género aluden a un conjunto estructurado de creencias y expectativas compartidas dentro de una sociedad acerca de las características que poseen (componente descriptivo) y deben poseer (componente prescriptivo) las mujeres y los hombres como grupos diferentes (Pla et al., 2013). Estos se dan por la construcción de la idea de género, la cual es una forma categórica de desigualdad en el sentido de que se basa en una membresía de una persona en un grupo social, que en este caso son las categorías de mujeres y hombres.

Dado lo anterior, el género actúa como una fuerza organizadora en las relaciones sociales cotidianas. Estas últimas son situaciones en las que las personas tienen una idea de quiénes son en determinada situación y, por lo tanto, se les asigna cierto tipo de comportamiento. Se incorporan de esta forma creencias culturales, es decir, roles y estereotipos sobre hombres y mujeres, lo cual marca una diferencia de estatus. Siguiendo a Ridgway (2011)

estos roles implican una socialización del yo y también de la identidad a nivel individual, por lo que el género aparece como ese *sistema de prácticas* que constituye a los hombres y a las mujeres como diferentes con ciertas características específicas para cada uno.

Esto conlleva que la persistencia del género dé como resultado una desigualdad de status, debido a que de ella depende la persistencia de las desiguales posiciones entre hombres y mujeres en la sociedad. Por ello, Ridgway (2011) afirma que

Las diferencias en la participación de la fuerza laboral, los salarios, la segregación de empleos por sexo, la probabilidad de estar en un puesto directivo e incluso las diferencias en la división del trabajo en el hogar reflejan desigualdades posicionales entre hombres y mujeres en las organizaciones que conforman la sociedad (p. 13).

Siguiendo a la autora, se plantea que las desigualdades de género tienen causas que van desde lo material hasta lo simbólico. Lo material da cuenta de factores como la cantidad de tiempo y espacio que exige el ámbito de la política. Estos son factores que obstaculizan la armonización y conciliación de labores entre el trabajo reproductivo y el productivo. Por una parte, existe un desequilibrio en la asignación social de responsabilidades familiares, lo cual limita las opciones para que las mujeres incursionen y progresen en el ámbito laboral y político (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011) . Por su parte, lo simbólico hace referencia a esas prácticas sociales que constituyen los hombres y las mujeres como diferentes. De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) esta una de las principales causas que originan y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres en la esfera de la participación política por la vigencia de un orden de género que mantiene un esquema de división sexual del trabajo.

De igual forma, Agudelo y Olaya (2019) agregan que “las múltiples desigualdades de género tienen causas materiales (condición) y simbólicas (posición) que se refuerzan mutuamente en las experiencias cotidianas que viven los hombres y las Mujeres” (p. 139). Es así como las causas materiales y simbólicas explican el por qué se da la subrepresentación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración, en la medida que se observa cómo en la actualidad siguen prevaleciendo esos imaginarios culturales que dan cuenta de roles y estereotipos que las personas deben cumplir en función precisamente de su género de acuerdo a si se es hombre o mujer.

Por su parte, con los factores relacionados con el tiempo y el espacio (condición) algunas de las funcionarias hacen referencia al “sentimiento de culpa”, el cual obedece a esa sensación de que se están abandonando ciertos “lugares” que generalmente han correspondido a la mujer. Este sentimiento es descrito como uno de los obstáculos de la participación política de las mujeres. Es por esto que, para una de las funcionarias que actualmente ocupa el cargo de Líder de Programa dentro de la administración municipal hace referencia a que “un reto es la culpa, por los espacios que se abandonan. La mujer puede sentir que abandona cosas muy importantes cuando se mete de frente con procesos políticos” (Funcionaria #4. Entrevista realizada, 22 de febrero de 2020).

Otra funcionaria también destacó que [...] “venimos con un rezago histórico de no haber estado en lo público, de que mucho tiempo las mujeres estuvieron confinadas al hogar. [...] Marcela Lagarde tiene un libro sobre las culpas de las mujeres. Y creo que a las mujeres nos han ocupado mucho en la culpa. Y parte de una ideología religiosa porque a uno por tradición las mamás nos decían: usted es la responsable de que el hogar funcione” (Funcionaria #3. Entrevista realizada el 17 de marzo de 2020).

María del Rosario Pineda indica que “ese sentimiento de culpa viene de lo externo en que se hace todo para culpabilizarlas, indirecta o indirectamente” [...] “la presión externa es tan fuerte que se interioriza. Entonces hay también una internalización del sentimiento de culpa, es decir, de culpa desde adentro de sí misma. Puede que nadie le esté diciendo ya desde lo externo que se sienta culpable, pero desde adentro se atormenta. Esos dos mecanismos, el externo y el interno se juntan para culpabilizar y autculpabilizar” (Funcionaria #6. Entrevista realizada el 3 de marzo de 2020).

Así mismo, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) “una variedad de fuentes señala que la asignación de tareas derivadas del trabajo doméstico y reproductivo a las mujeres continúa siendo uno de los principales obstáculos para su plena participación política” (p. 42).

Con relación a los factores simbólicos que originan este fenómeno de la subrepresentación de las mujeres se alude a “[...] los rezagos culturales, donde se tenía que era el hombre el que estaba en lo público, en la esfera de lo social, el que tenía participación. Pero por el otro lado, ese aspecto cultural ha hecho que la mujer esté segregada y muchas veces esté limitada solo a la crianza de los hijos” (Funcionaria #2. Entrevista realizada el 3 de febrero de 2020).

A pesar de que exista un reconocimiento legal de los derechos de las mujeres a tener más presencia en la vida pública y, por ende, un mayor acceso de las condiciones de igualdad en los puestos de toma de decisión, las mujeres siguen enfrentando obstáculos estructurales para ejercer a plenitud estos derechos. Esto se explica por esos imaginarios culturales que siguen restringiendo la posibilidad de que estas tengan las mismas oportunidades y ventajas de ocupar los niveles directivos. La cultura política y roles de género encasillan a las mujeres al ámbito privado, lo que dificulta aún más su acceso a los escenarios de poder y de toma de decisiones. Como consecuencia de ello, las mujeres ya tienen más posibilidad de participar, pero siguen enfrentándose a ese techo de cristal. La estructura invisible sigue estando presente en la sociedad y el poder es concebido como un escenario netamente masculino.

Es por esto que las mujeres del municipio de Medellín sí participan, dado que ha habido un avance significativo, pero su participación política sigue estando limitada. Se evidencia en el hecho de que las mujeres que hacen parte de la administración pública municipal en los cargos directivos no logran a llegar al 50% para alcanzar la paridad política, lo cual demostraría una distribución equitativa del poder. Por lo tanto, su participación en los más altos niveles decisorios como del nivel central y del descentralizado con dificultad llega al 40%.

Pero, si se analiza su participación en las subsecretarías sí se evidencia una mayor participación femenina, en la medida en que su presencia es mayor, inclusive que la de los hombres. Se da cuenta de que en OND su participación es plena y efectiva, pero en el MND no ocurre lo mismo. De esta manera, las mujeres siguen estando relegadas a los puestos medios, que son importantes también, pero en términos de toma de decisión no poseen la misma relevancia a los cargos de mayor dirección en la administración pública. Se plantea entonces que la forma de concebir el poder se sustenta en redes masculinas, y el fomento y la inclinación se da hacia el estilo de liderazgo masculino, por lo que el femenino generalmente se asigna más que todo a cuestiones sociales y del cuidado.

Así los estereotipos y roles de género también conllevan a que se dé una externalización de los roles de género lo cual se refleja con el hecho de que las mujeres directoras hayan estado al frente de entidades que impliquen actividades relacionadas con el cuidado o las ciencias sociales. Estas supuestas diferencias entre hombres y mujeres se incorporan como factor estructurante en las relaciones de producción y así mismo en la división del trabajo (Robledo et al., 2015).

EXTERNALIZACIÓN DE LOS ROLES DE GÉNERO

Es preciso agregar que las distintas dependencias del nivel central como Educación, Salud, Juventud, Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía y del nivel descentralizado como ESE Metrosalud, Biblioteca Pública Piloto, Instituto Tecnológico Metropolitana, Instituto Social de Vivienda y Habitación de Medellín fueron asignadas a las mujeres. Esto representa una externalización de los roles del cuidado, entendiendo este como la gestión y el mantenimiento cotidiano de la vida y la salud. De ahí que surja el cuestionamiento del ¿por qué no ha estado una mujer como Directora de Empresas Públicas de Medellín? ¿O como Secretaria de Seguridad o Tesorería?

Los trabajos y ocupaciones en los que trabajan las personas todavía están bastante segregados por sexo, ya que la mayoría de las mujeres trabajan en trabajos ocupados predominantemente por otras mujeres, y la mayoría de los hombres trabajan en trabajos cubiertos principalmente por otros hombres (Ridgwey, 2011, p. 5).

Por su parte, se muestra a su vez una tendencia a que los asuntos sociales sean para las mujeres, debido a esa externalización de los roles de género al ámbito laboral. Desde esta perspectiva, una de las funcionarias públicas afirma que “hay un tema retador, en el sentido de que hay unos imaginarios de que los asuntos sociales son para las mujeres. Además, de que lo hacemos muy bien. Sin embargo, también somos extraordinarias en lo administrativo, en lo financiero, en la negociación, en manejo de tensión, en participación de mercados, en el tema de seguros. Pero sí creo hay una mirada de que todo lo que es asistencial es extraordinario, y lo hacen muy bien las mujeres. Entonces hay una tendencia desde ahí” (Funcionaria #4. Entrevista realizada el 23 de febrero de 2020).

Ante esto, María del Rosario Pineda afirma que “el sesgo de género patriarcal ha señalado que las mujeres estamos para las tareas del cuidado, sociales, generosas, caritativas. Toda esa carga de prejuicios se ha trasladado a estado nombrando entonces a las mujeres en las cuestiones entrecomillas sociales”. Además, agrega que “[...] prevalecen prejuicios en hombres y mujeres” (Funcionaria #6. Entrevista realizada el 3 de marzo de 2020).

Las características prescritas culturalmente para diferenciar a las mujeres de los hombres han llevado a normativizar ciertas conductas y roles que conlleva a esas desigualdades de género. Se concibe entonces que las mujeres dentro de sus roles están designadas para lo social, precisamente por esas características que se le atribuyen como abnegadas, atentas, generosas, caritativas y más

sentimentales. Se trata de un hecho básico en la construcción social de género: el cuidado es un tema para la mujer.

Para poder superar ese fenómeno de la subrepresentación y así cerrar cada vez más las desigualdades de género es necesario proponer ciertos mecanismos que pueden contribuir a seguir fortaleciendo la participación de las mujeres en los altos niveles directivos. A mayor presencia en los altos niveles de mando se garantiza también una burocracia representativa, por lo que, al mismo tiempo, se obtiene la paridad democrática. Esta última implica “la transformación de los estereotipos de género, los imaginarios y los prejuicios sobre el actuar político de las mujeres, así como una distribución equitativa de las responsabilidades del cuidado, la maternidad y el hogar; lo que implica una transformación sociocultural” (Secretaría de las Mujeres de Antioquía, 2015, p. 158).

RECOMENDACIONES PARA PROPICIAR MAYOR PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LOS CARGOS DIRECTIVOS

La participación política de las mujeres es fundamental para tener sociedades más incluyentes y por ende igualitarias. Posibilita entonces que esos espacios que históricamente han estado negados a las mujeres, puedan ser centro de mayor representación femenina, lo cual daría cuenta del logro de una ciudadanía plena de las mujeres. Ha existido una denuncia histórica por medio de demandas por la inclusión y la igualdad para que las mujeres sean reconocidas como ciudadanas con derechos, debido a que las sociedades y la visión que se tiene sobre el poder y lo que éste implica ha sido concebido y moldeado al predominio masculino. Por ello, cada vez más las mujeres han alzado la voz para que se incluya en la agenda pública sus aportes, intereses y el reconocimiento de sus derechos.

Para una verdadera participación política es importante la inclusión del *otro*, por lo que el desafío que conlleva la praxis de una democracia sustantiva se da por la construcción de una narrativa que implique el reconocimiento de existencia del *otro* (Saldierna et al., 2017). De ahí que se consideren diferentes alternativas para una participación real de las mujeres, teniendo como referente la democracia, la cual actúa como un eje rector para la inclusión de los sectores de la sociedad que han estado excluidos del ejercicio de ciudadanía. Se afirma entonces que

La política presente en cada acción y en cada relación social debe ampliarse para incluir a las mujeres como sujetos políticos siempre, y para expresar en las representaciones simbólicas, en el discurso y las normas, lo que ya sucede parcialmente para algunas en la práctica social (Jaramillo et al., 2008, p. 18).

Dado lo anterior, el primer problema identificado es la subrepresentación de las mujeres en MND, dado que el porcentaje de participación política de las mujeres se mantiene por debajo del 40% a nivel central y descentralizado. Mientras que para el OND la línea de cumplimiento de la ley se encuentra mayor del 50%. En ese sentido, se puede concluir que para la administración pública las mujeres tienden a tener mayor presencia en OND, pero cuando se trata de MND su participación se ve restringida.

Se propone como primera recomendación la implementación de la paridad democrática en la administración pública para superar la desigualdad de participación entre hombres y mujeres en materia laboral en los cargos del Estado. Se reconoce el hecho de que haya mayor presencia en OND, pero también debe haber una redistribución del poder en MND. De tal forma que las mujeres también tengan poder decisorio, dado que no es la misma jerarquía entre MND y OND.

Por eso, se debe implementar la paridad para garantizar una adecuada y efectiva participación en todos los niveles de la administración pública de manera que el poder se encuentre distribuido de manera igual (50%-50%). Actualmente, se encuentra en vigencia de ley 581/00 que establece el mínimo de 30% de participación en los cargos de MND y 30% en OND. No obstante, dicha reglamentación no es suficiente para la inclusión de este grupo poblacional, a pesar de ser gran parte de la población del municipio, las mujeres siguen estando relegadas en los procesos de adopción de decisiones en los niveles directivos, especialmente en cuanto a MND se refiere.

Es importante la paridad democrática para garantizar la participación política de las mujeres, dado que esta es uno de los propulsores de la democracia, el cual tiene como finalidad alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, como también en la toma de decisiones y en la representación social y política. Y, por lo tanto, constituye una meta para la erradicación de la exclusión de las mujeres en el ámbito de lo público. (Archenti y Tula, 2013).

Como segundo problema se identifica el techo de cristal, el cual es una barrera invisible que aparece con frecuencia como un obstáculo para el ascenso de las mujeres a los mayores cargos, por lo que estas terminan ocupando las categorías medias e inferiores de los mandos de dirección, tal como se muestra con su mayor presencia en OND, pero, ¿por qué las mujeres no logran ocupar esos niveles superiores? El techo de cristal se explica por los estereotipos y roles de género que siguen estando presentes, dado que esos imaginarios culturales determinan los roles y actitudes que hombres y mujeres adquieren para la sociedad. Por lo tanto, se recomienda que desde la administración municipal se lleven a cabo acciones de comunicación pública asertivas para deconstruir tales estereotipos y roles de género.

Estas campañas deben estar orientadas específicamente a la reflexión sobre los efectos de los estereotipos de género en política, es decir, cómo estos impactan e influyen en que se presente el fenómeno de techo de cristal, en el cual los cargos de mayor dirección se ven inalcanzables para las mujeres. A través de una correcta comunicación pública es posible construir nuevos discursos que transformen el acceso de las mujeres en lo público. Desde la administración pública, se deben llevar a cabo acciones que garanticen la superación de los techos de cristal. Implica entonces hacer pedagogía y capacitaciones para superar los imaginarios culturales, lo cual es necesario para el avance de la participación de la mujer y la promoción de la equidad de género y lograr una inclusión real.

Se reconoce que la designación de mujeres en los altos cargos de la administración pública depende en gran medida de la voluntad política del mandatario o mandataria que se encuentre en el poder como máxima autoridad política y administrativa. De igual forma, es necesario seguir trabajando con los imaginarios culturales impuestos en la sociedad para superar las desigualdades de género. Así se brinda la posibilidad de que las mujeres tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de participación en las instancias de toma de decisión.

Sin embargo, existen otras alternativas de solución aparte de las campañas públicas de comunicación y que no dependen de la voluntad política, como aquellas que están reguladas y sancionadas por el Estado. Un ejemplo de ello se evidencia con el caso de Noruega con la regulación para las mujeres en las juntas directivas. En el 2003 el gobierno noruego aprobó una ley que exige que el 40% de los miembros del consejo de administración de las empresas sean

mujeres (The conversation, 2015). Por lo tanto, en el país el Estado colombiano puede sancionar una ley que establezca un porcentaje de participación en los niveles directivos que sea paritario con un 50% de participación para hombres y mujeres.

En la misma línea de la existencia los roles y estereotipos se evidencia el tercer problema, el cual está ligado al hecho de que una vez que las mujeres llegan a los altos mandos, estas generalmente ocupan los cargos de dependencias que están relacionadas con el cuidado o sociales. Se da una externalización de los roles del cuidado, por lo que se recomienda seguir impulsando estrategias comunicacionales para la transformación de los estereotipos de género.

Otra problemática registrada es el hecho de que la administración pública no posee un sistema de información que dé cuenta de la participación política de hombres y mujeres en los niveles directivos a lo largo de los años, tanto a nivel central como descentralizado. Así, la Secretaría de la Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía cuenta con unas bases de datos de porcentaje de cumplimiento de la ley de cuotas a nivel directivo. Sin embargo, la información no se encuentra desagregada, es decir, se evidencia que se juntan todos los datos, dado que aparece la variable de “sexo/vacante”, el “total” y el “porcentaje”, pero no se muestra cuánto de ese porcentaje de participación femenina corresponde a MND y de OND. El agrupamiento de los datos dificulta que se tenga precisión sobre el verdadero número de mujeres y hombres que han estado en los cargos directivos de las dependencias municipales respetando la terminología de MND y OND y la división de poder que éstas implican a la hora de tomar decisiones.

Por lo anterior, se recomienda contar con un óptimo sistema de gestión de la información para llevar un registro de datos de mujeres y hombres en cargos directivos. Se evidencia de manera más clara cómo está el municipio en términos de representación política de las mujeres, dado que lo que no se mide no se puede controlar, por lo tanto, mejorar. Y al mismo tiempo se evita el *empaquetamiento* de datos que sólo terminan por distorsionar las cifras y la realidad.

Es importante recalcar que todas estas recomendaciones permiten la promoción de la presencia de las mujeres en los niveles directivos. Así mismo, se contribuye también a alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible No5: *Igualdad de género. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas*. Se busca entonces la reducción de brechas de género y poder alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el municipio.

CONSIDERACIONES FINALES

El artículo es una herramienta para la administración para que continúe promoviendo cambios sociales y culturales que permitan la consecución de la equidad de género en el municipio. Por lo tanto, en este último apartado se dan a conocer las reflexiones, hallazgos y aportes que se reflejan a lo largo del caso.

Para el caso de Medellín se halla que existe una subrepresentación en MND, debido a que, por una parte, a inicios del periodo de Aníbal Gaviria, tanto a nivel central como a nivel descentralizado, la presencia de las mujeres en los cargos directivos fue del 27%. No se logró incluso superar el umbral del 30% establecido por la ley de cuotas. Pero en el 2013 llevó a cabo diversos cambios en su gabinete, lo que tuvo como consecuencia que la participación de las mujeres lograra superar dicho umbral con un 33%.

Por otro lado, con Federico Gutiérrez la participación en el MND fue de 39%, mientras que en OND la participación política de las mujeres en los cargos directivos fue mayor al 50%. Por lo tanto, su participación en OND es muy significativa al tener mayor presencia. Sin embargo, en cuanto a MND se refiere, su participación se vió reducida. En ese sentido, se evidenció que las mujeres del municipio siguen enfrentándose a los techos de cristal. Esta metáfora hace referencia a esas barreras y obstáculos invisibles que se les presentan a las mujeres para alcanzar los altos cargos directivos. Por consiguiente, a las mujeres generalmente se les asignan los cargos medios, y raramente logran ocupar los de mayor jerarquía. Es por esto que, a pesar de que haya una presencia importante en OND, se debe seguir potenciando e incentivando esa participación en MND para garantizar una ciudadanía plena.

La investigación reconoce que el municipio de Medellín en términos de participación política de las mujeres ha avanzado, porque la presencia de ellas en los cargos directivos ha ido en aumento cada vez más. Esto es un gran logro no sólo para las mujeres, sino también para la administración y la sociedad en general. No obstante, se siguen presentando techos de cristal para una presencia real en los cargos de poder decisorio como es el caso de MND. Es preciso seguir trabajando en ello para superar las barreras injustificadas.

La Ley de Cuotas es una medida que busca generar una mayor igualdad en los puestos de toma decisiones administrativas en el país. Sin embargo, esta sigue siendo insuficiente para garantizar una participación real y efectiva de las mujeres. La evolución normativa de la participación de la mujer en Colombia tiene que pensarse en términos de paridad democrática.

La investigación del caso avanza en la comprensión y análisis del problema, pero esta no resuelve la relación entre las mujeres que han estado en los cargos directivos y el tener una agenda de género, es decir no se posee un acercamiento si ellas a la hora de tomar decisiones para la resolución de problemáticas específicas o el desarrollo de programas o proyectos lo han hecho bajo la perspectiva de género. Dada la complejidad del problema abordado el estudio constituye una forma de pensar la participación de las mujeres en términos de presencia y cantidad, más no de la calidad de sus intervenciones con el enfoque de género prevaleciente.

Para finalizar, se espera que en un futuro se aborde la relación entre las mujeres que han estado en los cargos directivos y si su forma de operar tiene en cuenta las consideraciones basadas en el género. Esto implica reconocer si ha habido una agenda de género que responda a los ejes misionales de cada entidad, pero partiendo de una transversalización del enfoque de género a la hora de tomar decisiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Mesa de Trabajo Mujer (2011). *Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín 2011 – 2015*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Publicaciones/Documentos/2011/Agenda%20Ciudadana%20de%20las%20Mujeres%20Medellin%202011-2015.pdf> (23/02/2020).
2. Agudelo y Olaya (2019). *Análisis para las políticas públicas la búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Municipio, Vol. 53, Issue 9).
3. Albaine, L. (2014). *Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad*. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(52), 145. <https://doi.org/10.17141/iconos.52.2015.1675>
4. Alcaldía de Medellín, & Secretaría de las Mujeres, U. E. (2018). Análisis para las políticas públicas la búsqueda de la igualdad de género en Medellín. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Municipio, Vol. 53, Issue 9). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
5. Archenti, N., & Tula, M. (2013). *¿Las mujeres al poder? cuotas y paridad de género en américa latina*. pp. 1–16.

6. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
7. Echeverri Patiño, E. A., & Rendón Dederle, J. D. (2016). *Supresión de las Secretarías Vicealcaldías en el Municipio de Medellín. Razones para una reforma en la Administración Municipal*. Recuperado de: <http://ezproxy.eafit.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir00174a&AN=eafit.10784.11649&lang=es&site=eds-live&scope=site%0Ahttp://hdl.handle.net/10784/11649>
8. El Colombiano (2013). *Cambios en el gabinete*. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/anibal_gaviria_hace_cambios_en_el_gabinete-KYEC_261803 (23/02/2020).
9. Gónzales, A. (2015). *El techo de cristal*. Universidad de Oviedo. pp. 1-43.
10. Herrera, M. (2006). *Por una ciudadanía “plena” de las mujeres*. pp. 1–10.
11. Jaramillo, A., Montoya, M., Valencia, M., & Corporación Vamos Mujer. (2008). *La política y lo político: la palabra y la voz de las mmujeres*. pp. 1–56.
12. Johnson, N., Rocha, C., & Schenck, M. (2013). *Hacia una democracia paritaria. La representación política de las mujeres*. http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/pub_paridad13.pdf
13. Ley 581 del 2000 (2000). Recuperado de: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/LEY%20581%20DE%202000.pdf>
14. Lind, N. (2016). Representative bureaucracy. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 1–6. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
15. Minuto 30 (2017). Cambios que tendrá el gabinete de Federico Gutiérrez. Recuperado de: <https://www.minuto30.com/estos-son-cambios-que-tendra-gabinete-de-federico-gutierrez/462878/> (23/02/2020).
16. Pla, I., Adam, A., & Bernabeu, I. (2013). Estereotipos y prejuicios de género:: Factores determinantes en Salud Mental. *Norte de Salud Mental, ISSN-e 1578-4940, N.º. 46, 2013, Págs. 20-28, XI(46)*, 20–28.
17. Ridgway, C. (2011). Framed by gender. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Oxford Uni). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

18. Robledo Martín, J., Martín-Crespo Blanco, C., Pedraz Marcos, A., Cabañas Sánchez, F., & Segond Becerra, A. (2015). La externalización del cuidado de las personas mayores a mujeres migrantes: quién decide y en qué circunstancias. *Pedagogia Social Revista Interuniversitaria*, 29, 183. https://doi.org/10.7179/psri_2017.29.13
19. Saldierna Salas, A. R., Marañón Lazcano, F. D. J., & Mendoza Ibarra, J. F. (2017). La generación de mecanismos de participación política y el papel de la publicidad política en los países miembro de la Alianza Pacífico. *Desafíos*, 29(1), 79. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4873>
20. Salmerón, Dolores. (2014). *El techo de cristal*. pp. 1–44. Recuperado de: http://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/3696/2487_EL%20TECHO%20DE%20CRISTAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y
21. The conversation. (2015). *Lessons from Norway in getting women onto corporate boards*. Recuperado de: <https://theconversation.com/lessons-from-norway-in-getting-women-onto-corporate-boards-38338>



Azul

Técnica: Fotografía

ANGIE SARRIA GONZÁLEZ

Estudiante de Ciencia Política,
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas,
Universidad de Antioquia. Fotógrafa.

CAPACIDAD ADMINISTRATIVA E INFRAESTRUCTURAL EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO DE ANÍBAL GAVIRIA PARA LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA*

ROBINSON OTAVO RUEDA**

RESUMEN

El siguiente trabajo analiza la capacidad administrativa en el plan de gobierno de Aníbal Gaviria, gobernador de Antioquia para el periodo 2020-2023. Dentro del plan de gobierno se va a analizar el programa “Fabrica de Licores de Antioquia”. Se realiza este análisis estructurado de la siguiente forma: primero, una breve conceptualización sobre la noción de capacidades estatales, haciendo énfasis en la capacidad administrativa. Segundo, se llevará a cabo la identificación y relación de la capacidad administrativa dentro del programa de gobierno mencionado. Tercero, se realizará un análisis crítico del programa, donde se mencionarán las debilidades en cuanto a fortalecer la capacidad estatal se refiere, teniendo en cuenta algunos académicos y datos suministrados dentro del plan de gobierno, además de documentos relacionados al programa. De esta manera, concluirá el trabajo mencionando las fortalezas y debilidades encontradas, para así exponer alternativas ya propuestas y otras desarrolladas en el transcurso de este trabajo.

PALABRAS CLAVES

Capacidades estatales, Hendrix, FLA, Aníbal Gaviria

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Otavo, R. (2020). Capacidad administrativa e infraestructural en el programa de gobierno de Aníbal Gaviria para la Gobernación de Antioquia. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 93-100.

* Este trabajo es producto de un ejercicio académico realizado en el curso Construcción y Formación del Estado en Colombia en la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT.

** Politólogo de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia, 2018. Estudiante de maestría en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad EAFIT, Medellín-Colombia, 2020.

ACERCAMIENTO A LA CONCEPTUALIZACIÓN
DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

No hay una conceptualización definida sobre capacidades estatales, sin embargo Hendrix hace un acercamiento dada “su importancia para el estudio de conflicto inter e intraestatal (...) aborda tres definiciones teóricas: el poder militar, la capacidad burocrática o administrativa y la calidad o coherencia de las instituciones políticas” (Hendrix, 2015, pp. 278-279). Estas capacidades surgen de un modelo de oportunidad política propuesto por Tilly (1985), donde se expone la fortaleza de un Estado, según sea su capacidad de restringir y prevenir posibles actos rebeldes en su contra, mediante la represión, considerando quejas de los ciudadanos, administrando las instituciones, redistribuyendo los recursos y el poder.

También podemos entender por capacidades estatales como “la necesidad de un Estado con capacidad para formular políticas y para alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad” (Chudnovsky, 2015, p. 16), donde se refleja una multidimensionalidad, en la cual varias capacidades estatales se cruzan, ya que si bien el Estado tiene una autonomía para implementar preferencias, este debe solucionar diferentes “tipos de problemas públicos” que no requieren de la misma o una única capacidad estatal. A lo que Tilly también llamó como una “relación aparentemente simbiótica entre el Estado, el poder militar y la eficiencia de la economía privada” (Tilly, 2006, p. 14). En cuanto a economía privada podemos entender que una de las finalidades del Estado es asegurar su protección para posteriormente generar la extracción de una fracción de ese capital privado, conocido como recaudo fiscal, y así proveer de infraestructura y asegurar el funcionamiento del aparato Estatal, tanto en su administración como en la inversión para prevenir actos de rebeldía.

Teniendo en cuenta la infraestructura que necesita el Estado para su buen funcionamiento, nos centraremos en la capacidad estatal administrativa e infraestructural. Esta es “la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todo el territorio” (Mann, 2015, p. 107). Dada la necesidad del Estado de no sólo defenderse por medio de la cohesión, sino también de la capacidad recopilar y administrar información para evitar conflictos (Hendrix, 2015). Evitar conflictos mediante un marco de *legalidad racional* que busca generar ingresos mediante la confianza inversionista, es una de las formas de capacidad estatal administrativa la cual podemos clasificar en dos categorías:

- 1) Medición de la calidad burocrática o del imperio de la ley. Mediante medición de encuestas o guías internacionales como la de “Riesgo país” que califica la habilidad del Estado para asumir compromisos creíbles en relación con los inversores privados, habiendo continuidad sin importar los cambios de gobierno. Fearon y Laitin, (2003) & Deroguen y Sobek (2004). Como se cita en (Hendrix, 2015, pp. 282-283).
- 2) Riesgo de expropiación y de desconocimiento de los contratos gubernamentales: Perfiles de exportación, recursos naturales y capacidad de extracción. También las habilidades del Estado para obtener ingresos de la sociedad. Acemoglu, Johnson y Robinson (2001). Como se cita en (Hendrix, 2015, p. 283).

En esta última forma de la capacidad administrativa según Hendrix, evidenciamos la perspectiva que alude a los incentivos y habilidades del Estado para obtener ingresos de la sociedad. Este acceso a los recursos de la sociedad es necesario al captar recursos de los cuales se podrían apoderar terceros que busquen rebelarse contra el Estado. También porque esto generaría escasez de recurso en el Estado para proveer servicios sociales, a su vez que generaría problemas de corrupción y mala administración económica (Collier y Hoeffler. 2004). Como se cita en (Hendrix, 2015).

Hemos elegido esta capacidad estatal administrativa, ya que como expone Hendrix “La decisión estratégica de rebelarse puede verse afectada más por la calidad burocrática percibida del gobierno que por el tamaño de su ejército” (Hendrix, 2015, p. 290). Y esta capacidad burocrática se puede entender como la relación de las actividades económicas que generen un ingreso bajo y una posible guerra civil. Por ello es importante para tener instituciones estatales fuertes, que el Estado logre satisfacer sus demandas en materia de recursos, porque con este recaudo logrará un control de la población mediante la inversión social (Hendrix, 2015). Y en este aspecto cumple una importante labor la FLA, al ser una fuente importante de recursos de la gobernación, recursos que se invierten en programas de salud, educación e institucionalidad.

PROGRAMA: FABRICA DE LICORES ANTIOQUIA, EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Dentro del programa de gobierno de Anibal Gaviria, hay cuatro ejes temáticos centrales que son: población, territorio, institucionalidad, infraestructura y sectores productivos. En este último recae nuestro análisis, al contener una evidente relación con la capacidad estatal administrativa (infraestructura),

aunque también se pueda conectar con otros campos, ya que contiene datos como el PIB que, si bien es un recurso de análisis de la capacidad administrativa, también lo es de la capacidad fiscal. Esto demuestra la multidimensionalidad de la que nos hablaba Chudnovsky (2015).

Pero nos centraremos en analizar la capacidad administrativa del programa de gobierno, enfocándonos en el programa de la Fábrica de Licores de Antioquia, al ser uno de los patrimonios más importantes de Antioquia, que representa la mayor fuente de ingresos del departamento.

Dentro del programa se empieza por asegurar que la fábrica se mantendrá 100% pública, pero con proyección internacional. Con cifras de “un crecimiento anual en ventas del 1,68% en unidades y del 6,68% en pesos en el período 2003 - 2018.” (Gaviria, 2019, p. 65). Pero a su vez nos da unos datos de proyección en reducción de ventas, estipulando que durante “el período 2017-2021 la participación del aguardiente y del ron se reduzca en un 4.7% y que la participación de licores como el Whisky aumente su participación a un 28,5% y del tequila en casi un 100%.” (Gaviria, 2019, p. 65).

Teniendo en cuenta esta reducción en ventas, el programa de gobierno buscará consolidar su participación en el mercado nacional, que es su principal mercado, “con el manejo adecuado de sus marcas, con innovación en productos y con el fortalecimiento de los canales de distribución” (Gaviria, 2019, p. 65). Enfocado en no descuidar el mercado nacional, pero buscando un posicionamiento global e internacional, con marcas como “Ron Medellín”, dada su potencialidad como producto de calidad y de exportación, además que cuenta con un reconocimiento en el exterior el cual contribuye en el posicionamiento de marca planeado.

Por último, se menciona la obligación de la FLA en reglamentarse como una empresa comercial e industrial del Estado, lo cual se ve como una oportunidad de gestionar este posicionamiento en el exterior, y para ello “será necesario institucionalizar un “Código de Transparencia y Buen Gobierno” que garantice la excelencia en el manejo de lo público” (Gaviria, 2019, p. 66).

Hay dos formas puntuales de identificar la capacidad estatal administrativa dentro del programa: una es la categoría de “100% pública”, que nos da a entender que es el Estado quien administra este recurso, por tanto, extrae recursos de la sociedad, mediante la venta y consumo de productos, e invierte su rentabilidad en aspectos sociales, como se menciona en la misma página de la FLA, con “Transferencias al departamento de Antioquia de 949 mil millones de pesos para la inversión en salud, educación, deporte y cultura” (Antioquia,

2020). Esta segunda competencia, que es la de redistribuir el recaudo, nos demuestra la segunda categoría por la cual se evidencia la capacidad estatal dentro de este programa de gobierno.

También podemos observar la proyección internacional de la FLA que se espera ejecutar, la cual exponen Fearon y Laitin, (2003) & Deroguen y Sobek (2004). Como se cita en (Hendrix, 2015, pp. 282-283), se tiene que proyectar una buena relación con la inversión privada, promoviendo el respeto de los contratos gubernamentales y ciertos parámetros o métodos de calificación que demuestran confiabilidad en las instituciones del Estado.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO

El programa de gobierno de Aníbal Gaviria carece de soporte estadístico que sustente su programa con respecto a la FLA. Si tenemos en cuenta que la capacidad objeto de análisis corresponde a la administrativa y que esta se puede definir como “la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente” (Chudnovsky, 2015, pág. 19), y que la FLA según el programa de gobierno de Aníbal Gaviria, es evidente que es fundamental dentro de su agenda en la línea de Nuestra Economía, con un programa que pretende convertirla en sociedad industrial y comercial del Estado, como es su obligación mediante la sentencia del Consejo de Estado del 21 de junio de 2018 (Proyecto de ordenanza No. 70, 2020). Pero, además de dotarla de herramientas que le permita posicionarla internacionalmente, reconociendo que la empresa es pilar fundamental de las finanzas del departamento, haciendo parte de ese componente de productividad, es claro que debemos centrar nuestro análisis en dicho tema.

Es así como teniendo en cuenta el enfoque y la prioridad que se le da a la FLA al caracterizarla como “pilar fundamental en las finanzas de nuestro departamento” (Gaviria, 2019) vemos tres aspectos donde se contradice dentro del mismo programa:

1. Genera confusión al aludir que la FLA se conservará 100% pública, sin embargo, también refiere que atendiendo su obligatoriedad la transformará en una empresa comercial e industrial del Estado (EICE). Que según el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, la conformación de esta figura jurídica también abre la posibilidad de una sociedad de economía mixta (Constitución política de Colombia, 2020). Además, en el

periódico El Colombiano señalan una consecuencia grave: “Rubén Darío Callejas, presidente de la corporación, señaló que convertir a la FLA en una EICE obligaría a pagar impuesto de renta, lo que a su juicio pondría en riesgo el plan de desarrollo” (El Colombiano, 2020), perdiendo aquella capacidad extractiva que fortalece al Estado en cuanto a capacidades administrativas se habla, además de perjudicar otras capacidades como la fiscal y la institucional, ya que se pierde una captación de recursos con el que se financian el aparato burocrático, al perder la mayor fuente de ingresos con las que cuenta actualmente la gobernación.

2. Se enuncian unos datos estadísticos que reflejan un crecimiento anual en las ventas para el periodo 2003-2018, sin embargo, indica que “para el período 2017-2021, se estima la reducción en Colombia del consumo de ron y aguardiente en un 4.7%”, atribuyendo dicha situación a la globalización de los mercados y a la pérdida de participación de la FLA frente a los mercados internacionales. Al respecto, no encontramos en el programa de gobierno relacionadas las fuentes originarias que permitieron suministrar esos datos estadísticos y las conclusiones que permiten afirmar el crecimiento de la venta de licor. Incluso, en el estimativo de reducción de venta, no contamos con ningún elemento, dato estadístico o soporte que nos permita corroborar que esas afirmaciones resultan ciertas o no. Al contrario, la página de la FLA mostró un incremento en cuanto a las transferencias del 2017 a las del 2018 de 20.000 millones (Antioquia, 2020).
3. Se anuncia sobre dotar a la empresa de herramientas para continuar la senda de empresa líder, una vez sea transformada en empresa comercial e industrial del Estado. Para ello y como parte de esas herramientas, se considera necesario institucionalizar un “Código de Transparencia y Buen Gobierno” donde se garantice la excelencia en el manejo de lo público.
4. Hay que tener en cuenta sobre este aspecto que el Consejo de Estado, en su sentencia del 15 de marzo de 1976 (1976, 2020) concede la autonomía administrativa, lo que permitiría remover empleados y disponer de su planta personal, menos en su junta directiva. Esto significaría para la gobernación perder su total capacidad estatal administrativa, ya que pueden generarse despidos, generando inestabilidad en sectores de la ciudadanía o pérdida de confianza en el dominio de las infraestructuras estatales.

CONCLUSIONES

La sentencia del Consejo de Estado es de suma importancia, no sólo para la Gobernación de Antioquia, sino también, para la FLA y su planta de personal respecto a ciertos empleados que no ostentan la calidad de servidores públicos, pero sí la de empleados oficiales por la labor que desarrollan. También en cuanto al régimen tributario en la medida que la FLA desarrolla actividades industriales y comerciales. Es decir, esta decisión judicial debió ser tenida en cuenta oportunamente para elaborar el plan de gobierno, atendiendo las posibles repercusiones que podría traer, ya que es un hecho cierto que la FLA es una fuente esencial de ingresos para la Gobernación de Antioquia por la venta, producción, comercialización y distribución de sus productos a nivel regional, nacional e internacional. Sin embargo, el plan de gobierno presentado por el Aníbal Gaviria no permite establecer con los datos e información su plan en cuanto a la planta laboral, inversión y extracción de recursos y el impacto fiscal dentro de los recursos del departamento.

Por ello el programa de gobierno “Es el momento de Antioquia” en cuanto a su capacidad administrativa, especialmente en la línea estratégica de Nuestra Economía y por el componente de prosperidad para una vida productiva en el programa diseñado para la FLA, no se encuentra debidamente estructurado. Es debido adecuar estudios y análisis, entendiéndolo por supuesto la transformación de la FLA en empresa industrial y comercial. Además, debe considerarse con mayor profundidad y datos estadísticos verificables el decrecimiento en las ventas de licor a nivel regional, nacional y mundial. Por último, se debe considerar definitivamente la reestructuración de los canales de comercialización, al advertirse que los mismos puedan estar de alguna manera monopolizados por privados que pueden disponer de los ingresos y finanzas del Departamento. Ya que nos advierte Hendrix, que si el Estado no se apropia de la capacidad de extracción de los recursos, esto dará oportunidad a que los “potenciales rebeldes” se apoderen de dichos recursos, se puede entender por “rebeldes” en el contexto colombiano, a aquellos grupos armados al margen de la ley, que monopolizan el uso de la fuerza en ciertos territorios colombianos, generando una institucionalidad paralela a la del Estado, teniendo como consecuencia una poca captación fiscal y a su vez disminución en la inversión social (Hendrix, 2015, pp. 284-285), como se corroboró en las líneas de inversión en salud, educación, deporte y cultura que están estipuladas en la responsabilidad social empresarial por la FLA en su página (Antioquia, 2020).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. 1976, s. d. (20 de 2 de 2020). *suin-juriscol*. Obtenido de: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30032127?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30032127?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
2. Antioquia, F. d. (20 de 2 de 2020). *fla.com.com*. Obtenido de: <https://fla.com.co/responsabilidad/>
3. Chudnovsky, M. (2015). Introducción. Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. En C. Autores varios, *Capacidades estatales* (pp. 15-25). Argentina: CAF.
4. Constitución política de Colombia. (20 de 2 de 2020). *Secretaría del senado*. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#150
5. El Colombiano. (20 de 2 de 2020). *Reforma tributaria frenaría división de la FLA*. Obtenido de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/reforma-tributaria-frenaria-cambio-de-naturaleza-juridica-en-la-fabrica-de-licores-de-antioquia-fla-EC12325760>
6. Gaviria, A. (2019). *Programa de gobierno “ES EL MOMENTO DE ANTIOQUIA”*. Recuperado de: <https://elnordeste.com/wp-content/uploads/2019/09/Programa-de-Gobierno-An%C3%ADbal-Gaviria-Correa-Gobernaci%C3%B3n-de-Antioquia-2020-2023.pdf>.
7. Hendrix, C. S. (2015). Midiendo la capacidad del Estado: Las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil-. En C. V. autores, *Capacidades estatales* (p. 277-308). Argentina : CAF.
8. Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisitado. En C. Varios autores, *Capacidades estatales* (págs. 107-127). Argentina : CAF.
9. Proyecto de ordenanza No. 70. (20 de 2 de 2020). *Asamblea de Antioquia*. Obtenido de Asamblea de Antioquia: http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&view=summary&id=2440:proyecto-de-ordenanza-no-70-por-medio-de-la-cual-se-conceden-autorizaciones-al-gobernador-para-ajustar-la-estructura-del-departamento-y-crear-una-empresa-indus
10. Tilly, C. (2006). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. *Revista académica de relaciones internacionales*. Núm. 5 Noviembre.

LOS RETOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MEDELLÍN (1998-2019)*

ANCÍZAR VILLADA VERGARA**
DANIELA ARIAS LEDESMA***

RESUMEN

En este artículo, los autores, observan el proceso político y social que ha girado en torno a la política pública para los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín a partir de la definición conceptual de política pública, las fases de las políticas públicas y las políticas públicas con enfoque poblacional. Del mismo modo, describen la caracterización de la población indígena en la ciudad, el proceso de agendamiento gubernamental de la política pública a nivel departamental y en los Planes de Desarrollo en el período 1998-2019 de la ciudad de Medellín. Por último, en este escrito los autores reflexionan sobre las dificultades en el diseño y elaboración de la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín hasta su aprobación en el Concejo de Medellín en el año 2019.

PALABRAS CLAVE

Política Pública, Enfoque Poblacional, Pueblos Indígenas, Medellín.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Villada, A. y Arias, D. (2019). Los retos de la política pública para los pueblos indígenas en Medellín (1998-2019). *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 101-122.

-
- * Este ejercicio investigativo es producto de las reflexiones que surgen tras los encuentros entre estudiantes y el docente Jader Suaza del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia en búsqueda de la comprensión de diversos asuntos referentes a las comunidades indígenas en el país.
** Estudiante del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
*** Estudiante del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como finalidad la reflexión sobre los retos que ha tenido el diseño y la elaboración de la política pública para los pueblos indígenas en Antioquia, en especial en el municipio de Medellín.

Las comunidades indígenas en Colombia, junto con los campesinos y afrodescendientes, han sido las poblaciones más afectadas por el conflicto armado interno que aún persiste en el país, y, por lo tanto, han sido víctimas del despojo de tierras, desplazamiento forzado, desapariciones y asesinatos¹.

Esta situación humanitaria tiene como consecuencia considero pertinente modificar esta parte por: la migración de los habitantes de las zonas rurales.

En vista de que las zonas rurales como tal no se desplazan donde estas comunidades indígenas habitaban y miles de familias se han visto obligadas a emigrar hacia las principales ciudades de Colombia. Por tal motivo, esta reflexión gira en torno a la respuesta que ha otorgado el Estado hacia estas comunidades vulnerables estando en el contexto urbano o de ciudad.

Por lo tanto, el objetivo principal de este artículo es identificar la respuesta del Estado hacia las comunidades indígenas en el diseño y elaboración de la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Medellín en el período 1998-2019. Para lograr este objetivo, se tienen en cuenta consideraciones teóricas como la definición de política pública, y la política pública con enfoque diferencial a partir del enfoque secuencial de las políticas públicas, esto, con el fin de contar con un sustento teórico de lo que se ha venido diseñando a lo largo de los últimos años en materia de política pública para esta población en concreto.

En cuanto a las consideraciones metodológicas, se utiliza el método hermenéutico, que consiste en la recolección e interpretación de material documental como investigaciones de análisis de la política pública en años anteriores, junto con los Planes de Desarrollo de las últimas administraciones municipales, los Planes de Etnodesarrollo y Planes de Vida propuestos desde la Organización Indígena de Antioquia y el Cabildo Chibcariwak respectivamente.

ACLARACIONES CONCEPTUALES

El presente artículo En el presente artículo se entiende la política pública como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida

1 Al respecto véase: Hoffmann (1996) y Soledad, J. y Egea, C. (2010).

como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. “ (Velásquez, 2009, p. 156). La definición propuesta permite comprender que más allá de la sanción estatal, la política pública implica diversas dinámicas anteriores y posteriores a ello, asimismo, que durante el proceso se incluyen a diversos actores (particulares), es decir, no es un ejercicio exclusivo de la normatividad estatal sino que además de los funcionarios públicos, durante las fases de las políticas públicas se vinculan diversos sectores de la sociedad.

En este sentido, y dado que la finalidad de dichas acciones estatales es solucionar o prevenir situaciones consideradas problemáticas, es necesario que desde las instituciones encargadas de la formulación de políticas se tenga en cuenta la perspectiva que tiene la población durante todo el ciclo de la política pública, sobre todo cuando se trata de poblaciones como los pueblos indígenas que cuentan con cualidades, cosmogonías², heterogeneidad y por ende necesidades particulares, que además, han sido víctimas de violencias sistemáticas a través de los años, bien sea por la negación de sus derechos por parte del Estado³ o por su ubicación territorial y conflictos de intereses con grupos económicos o actores del conflicto armado⁴, situaciones que dificultan que las instituciones estatales de manera individual logren una adecuada comprensión de la situación a intervenir.

Así pues, es de vital importancia que desde la Ciencia Política se analicen las políticas públicas para aportar al debate académico y político acerca de la democracia, la participación, la gestión pública, entre otros aspectos que ayuden a comprender y a valorar las acciones e inacciones de los tomadores de decisiones.

Para analizar la política pública para los pueblos indígenas en Medellín, los autores consideran el enfoque secuencial o cíclico de de las políticas públicas a partir de los postulados teóricos de Roth (2002), quien plantea que el *policy cycle* es:

Una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas (...) que distingue cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2002, p. 49).

2 Siguiendo los postulados conceptuales de la Real Academia Española, el término hace referencia a un “Relato mítico relativo a los orígenes del mundo.”

3 A respecto véase: Organización Nacional Indígena de Colombia (2020), recuperado de: <https://www.onic.org.co/noticias/3890-los-pueblos-indigenas-de-colombia-rechazamos-la-discriminacion-racismo-estigmatizacion-y-exclusion-estructural-por-parte-del-gobierno-de-ivan-duque>

4 Al respecto véase: Pardo, (2005), recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/14579/1/3-8480-PB.pdf>.

Durante el presente ejercicio investigativo, se pretenden revisar tres de las cinco etapas del ciclo de las políticas públicas, las cuales siguiendo al autor se definen como: la identificación de un problema en el que: “una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales (...) y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político” (p. 49). La formulación de soluciones donde “la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo” (p. 49). Y, la implementación donde “se traduce la decisión en hechos concretos” (p. 51). Cabe aclarar que el ciclo de las políticas públicas no se da de manera lineal, es decir, no siempre surge una etapa tras la otra de forma secuencial o lineal, sino que el ciclo puede comenzar en cualquiera de las etapas, volver a comenzar tras la evaluación, omitir alguna de las etapas, saltar de una etapa a otra o desarrollarse más de una etapa de manera simultánea, dado que es un proceso complejo que requiere un entendimiento de la realidad a intervenir, una vinculación de diversos sectores y que actúa sobre una realidad caótica y en constante cambio.

Es así, cómo el presente texto, teniendo en cuenta la sugerencia para el análisis de políticas públicas de Aguilar (1995), para quien “el esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación” (p. 22) a partir de las tres etapas definidas en el párrafo anterior y centrado en el caso específico de la política pública para los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín y los actores políticos e institucionales inmersos en dicho proceso, busca sumar esfuerzos para la comprensión del proceso de las políticas públicas en la ciudad y para su eventual valoración.

Ahora bien, los pueblos indígenas originarios de la región tras diversas luchas de resistencia y demanda al Estado colombiano, consiguieron que a partir de la constitución política de 1991 artículo 7 en el cual se establece que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana” la apertura normativa y reconocimiento institucional para que los pueblos indígenas logren ejercer una participación política que vele por la protección de sus derechos sociales y su autonomía política y cultural. En consecuencia, se han creado diversas organizaciones indígenas⁵ que trabajan a

5 Entre ellas la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia de Colombia (OPIAC).

partir de diferentes ejes temáticos para demandar políticas públicas, a lo cual, los gobiernos nacionales y locales han dado respuesta a partir de leyes, decretos y sentencias, que buscan garantizar derechos fundamentales para los pueblos originarios que garanticen su conservación y autonomía.

Sin embargo, en la práctica es evidente que en la actualidad se continúan perpetuando las viejas relaciones de dominación provenientes de la época colonial por parte de la institucionalidad colombiana, y esto es evidente a partir de:

los sistemas de gobierno que los configuran como *minorías étnicas* o donde, los han querido encasillar en formas homogeneizantes que niegan su diversidad cultural, y que los aísla del ejercicio de gobernabilidad desde el cual se debe garantizar y proteger los derechos de todos sus ciudadanos” (Gómez y Tobón, 2018, p. 9).

En consecuencia, se siguen vulnerando y permitiendo que se afecten desde diversos sectores de la sociedad los derechos fundamentales de los pueblos indígenas que, a pesar del amplio desarrollo normativo en la materia, falta mucho camino por recorrer para que los pueblos indígenas vivan en condiciones dignas y logren su propósito del buen vivir.

Tras la situación mencionada, desde la organización internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se propone que se incorpore como principio rector de políticas, un enfoque diferencial que considere las características de la población sujeto en términos de género, edad, grupo étnico y sus particularidades socio culturales. (ACNUR, 2005), dicho enfoque:

se desarrolla como un ejercicio de formulación y construcción participativa entre las organizaciones y autoridades étnicas del orden nacional y territorial, la población indígena y afro-colombiana desplazada y en riesgo de desplazamiento, las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, las Organizaciones no Gubernamentales y el ACNUR. La construcción de la estrategia es un proceso social que alienta las actividades de formación, elaboración de diagnósticos y diseño de propuestas de política pública que operan en función de prácticas de planificación. (ACNUR, 2005, p. 7)

Siguiendo los postulados de la ACNUR, el enfoque diferencial étnico cuenta con siete principios fundamentales:

- La igualdad, teniendo presente que las personas y comunidades en situaciones distintas deben tratarse en forma proporcional a dicha diferencia.
- La diversidad, que implica el respeto a la diferencia y la garantía de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos.
- La participación, que garantiza el derecho a la consulta y concertación de los pueblos indígenas en la construcción de políticas públicas.
- La interculturalidad, entendida cómo correspondencia entre los Derechos Humanos y el derecho propio de las minorías étnicas.
- La integridad, es decir, complementariedad de derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y derechos colectivos de las minorías étnicas.
- La sostenibilidad, que promulga la generación de soluciones duraderas.
- La adaptabilidad, entendida cómo la capacidad de la estrategia de transformarse adecuadamente a nuevos contextos.

Del mismo modo, el enfoque diferencial étnico en Colombia se formula a través de las siguientes líneas de operación propuestas desde el ACNUR

- Promoción de la existencia de un marco jurídico de protección.
- Fortalecimiento Institucional y de Políticas Públicas.
- Promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos.
- Promoción de mecanismos de seguimiento y control.

Es necesario pues que se realice la evaluación ex-post de la política pública para pueblos indígenas de Medellín a partir del enfoque diferencial de las políticas públicas, para reunir los elementos que han dificultado la eficiencia y eficacia de la misma, y evitar que a consecuencia de la mala gestión o intervención de las problemáticas sociales, los problemas se prolonguen y se tornen más complejos, reestructurando dicha política y retornando a cada fase del ciclo de las políticas públicas con los elementos necesarios para su adecuada formulación y gestión.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Las comunidades ancestrales o los pueblos indígenas han sido poblaciones que históricamente han padecido de exclusión y segregación por parte del

Estado y la sociedad colombiana.⁶ La violencia en los municipios rurales de Colombia ha provocado el desplazamiento forzado de miles de familias en el territorio, y en el caso de algunas comunidades indígenas, se desplazaron hacia las principales ciudades del país, entre ellas, la ciudad de Medellín.

Tabla 1
Caracterización de la población indígena en Medellín (2006-2010)

Año	Total Población de Medellín	Total Población Indígena de Medellín	Población Indígena con respecto al total de la población en Medellín (%)	Tasa de crecimiento (%)
2006	2.410.777	2.178	0.09	
2007	2.419.463	2.168	0.09	-0.46
2008	2.433.515	2.000	0.08	-7.75
2009	2.317.336	995	0.04	-50.25
2010	2.343.049	4.104	0.18	312.46

Fuente: Zapata & Agudelo (2014) p. 130.

Entonces, cabe preguntarse: ¿de qué manera han afrontado los distintos alcaldes de la ciudad este fenómeno? Todo inicia a partir de los años noventa, con el reconocimiento y acompañamiento de la Alcaldía de Medellín, el cual reconoció de forma oficial el cabildo multiétnico Chibcariwak en 1990, durante la administración de Juan Gómez Martínez:

El proceso de constitución fue acompañado por la Administración municipal con el propósito de tener un ente organizativo en la ciudad que representara a los indígenas. El reconocimiento oficial de este cabildo se realizó en enero de 1990 por el entonces alcalde de Medellín, Juan Gómez Martínez, y desde entonces el gobernador del cabildo se posesiona ante las administraciones municipales. (Zapata & Agudelo, 2014, p. 130)

Continuando con el hilo del estudio sobre *El fracaso de las políticas públicas para los pueblos indígenas de Medellín*, Zapata y Agudelo (2014) hacen referencia a que, en el año 2002, se conformó el cabildo Quillasingas-Pastos, en el cual se integran comunidades indígenas Ingas del departamento de Nariño, Putumayo y el Cauca.

6 Al respecto véase: el apartado anterior.

El problema de política pública se viene formulando a partir de los planes organizativos por parte de la Organización Indígena de Antioquia, dicha organización diseñó en el año de 1992 un *Plan de Etnodesarrollo*, el cual recoge las necesidades y las cosmogonías de diversas comunidades de culturas ancestrales que conforman esta organización. Posteriormente, en articulación con la Gerencia Indígena de Antioquia se desarrolló un Plan Regional, dicho plan servirá a futuro para la formulación de la Política Pública Departamental para los Pueblos Indígenas de Antioquia:

En este proceso nos dimos cuenta que no era suficiente ajustar las políticas del Plan de Etnodesarrollo de 1992. Era necesario recoger el mayor número de expectativas de las comunidades. Lo primero fue actualizar los diagnósticos de los programas y las zonas, y con el apoyo de la Gerencia Indígena de la Gobernación de Antioquia, se elaboró un Diagnóstico Regional (2004). Este resultado, además de ser el primer producto publicado del proceso de Ajuste Estructural, sirvió para proyectar el escenario de relacionamiento con la Gobernación de Antioquia. Este documento sirvió de base para construir la Política Pública Departamental de Reconocimiento y Respeto de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Departamento de Antioquia, aprobada por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza 032 del 20 de diciembre de 2004, también publicada por la Gerencia Indígena (Organización Indígena de Antioquia, 2007)

Los avances para la construcción de la Política Pública Departamental de Reconocimiento y Respeto de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Departamento de Antioquia, significó un reto de formulación y aplicación de dicha política pública en las entidades territoriales municipales.

El reto de Medellín era garantizar el reconocimiento de los derechos promulgados por la Constitución para los pueblos indígenas en contextos de ciudad, por lo anterior, esta travesía para lograr la ejecución de proyectos y recursos en favorecimiento de las comunidades indígenas de la ciudad se analizará en un contexto concreto: 1998-2019. En este período fueron Alcaldes de Medellín los siguientes actores políticos: Juan Gómez Martínez, Luis Pérez Gutiérrez, Sergio Fajardo Valderrama, Alonso Salazar Jaramillo, Aníbal Gaviria Correa y, por último, Federico Gutiérrez.

Para garantizar un análisis integral de política pública, a continuación, se expondrá un estudio de los Planes de Desarrollo formulados por los actores anteriormente mencionados, con el fin de observar cómo fue el proceso de agendamiento de la política pública para los pueblos indígenas en la agenda gubernamental local.

LOS PROCESOS DE AGENDAMIENTO GUBERNAMENTAL (1998-2012)

El proceso de agendamiento gubernamental para el diseño y la formulación de la política pública para los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín ha sido un proceso en el cual la institucionalidad y las comunidades indígenas de la ciudad han tenido una relación a lo largo de los años. Por lo tanto, en las siguientes páginas de este escrito se presentará la evolución de la agenda gubernamental municipal con relación al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la ciudad desde la segunda administración del exalcalde Juan Gómez Martínez (1998-2000), hasta la administración del exalcalde Federico Gutiérrez (2016-2019).

En la administración de la alcaldía de Juan Gómez Martínez se logró el Acuerdo 14 de 1998, con el cual se reglamentó el Plan de Desarrollo Municipal Medellín *Por una ciudad más humana*. En este plan gubernamental se tuvo en cuenta el desarrollo de las minorías étnicas en el punto 2.3 *Organización de la Comunidad* del Plan de Desarrollo, mediante este punto se hizo hincapié en un programa de apoyo para la integración de las minorías étnicas de Medellín.

Según Zapata & Agudelo (2014) para efectuar dicho programa se destinaron 500 millones de pesos, recursos que se ejecutaron por el cabildo Chibcariwak, específicamente en la adecuación de la guardería del cabildo, la realización de la caracterización de las comunidades en el cabildo y la capacitación en enfermería para los miembros de la comunidad.

Comenzando el nuevo milenio, fue electo a la alcaldía de la ciudad el político Luis Pérez Gutiérrez, dicho actor tuvo en cuenta en el Plan de Desarrollo (2001-2003) *Medellín Competitiva*. Que específicamente en el punto 5 del Plan de Desarrollo Municipal *La cultura al alcance de todos* se reglamentaron los apoyos para las comunidades indígenas de la ciudad de acuerdo a la Ley 70 y la Ley 397 de 1997.

Para la ejecución de este programa, de acuerdo al estudio de los autores se ejecutaron 12 convenios y contratos por un valor de 430 millones de pesos:

Los objetos de los contratos estuvieron enfocados al fortalecimiento organizacional y cultural del cabildo Chibcariwak, a través del desarrollo de eventos lúdico-educativos, culturales y académicos, talleres que responden a la intencionalidad de recuperar el patrimonio cultural de las comunidades indígenas (Zapata & Agudelo, 2014, p. 131)

También cabe mencionar que durante estos años la administración municipal propuso una política indígena en la ciudad de Medellín, y para lograr este objetivo se debió caracterizar a la población indígena de la ciudad, asimismo, se hizo un estudio para conocer la situación de la población indígena en Medellín, se creó el cabildo Quillasingas-Pastos y se presentaron tres recomendaciones para la formulación de la política pública:

- **Ámbito nacional:** Evitar y minimizar los procesos migratorios voluntarios o forzados hacia la ciudad de Medellín.
- **Ámbito local:** Implementar la política pública a cargo del cabildo Chibcariwak.
- **Ámbito interétnico:** Órbita de manejo y responsabilidades directas del Cabildo Chibcariwak, en asocio y coordinación con otras organizaciones indígenas del orden nacional, departamental y local.

En el año 2004, fue elegido como Alcalde de Medellín el político Sergio Fajardo Valderrama, con apoyo del aquel entonces afiliado a la Alianza Social Indígena (ASI), razón por la cual el entonces alcalde tenía un deber ante la comunidad que decía representar. Así pues, en el Plan de Desarrollo Municipal (2004-2007) *Medellín: Compromiso de toda la Ciudadanía* se presentó la línea 2 denominada *Medellín social e incluyente*; en esta línea del Plan de Desarrollo se desarrollan diversos programas y proyectos dirigidos a la población indígena vulnerable.

El reconocimiento a las minorías étnicas por parte de la Alcaldía Municipal se reflejó en el número de contratos y convenios que estableció la alcaldía con los cabildos de la ciudad, sin embargo, a pesar del incremento cuantitativo en el número de contratos, en realidad, el número de recursos asignados por la administración municipal a las comunidades indígenas de Medellín se disminuyó notablemente en la administración de Fajardo. Según el estudio de Zapata & Agudelo (2014) en total, se invirtieron 298 millones de pesos durante la administración, lo que supuso una reducción del 31% de recursos en relación con la administración de Pérez.

Después de la administración de Fajardo Valderrama, el político Alonso Salazar Jaramillo tomó las riendas del gobierno de la ciudad de Medellín. Durante este período, se formuló el Plan de Desarrollo Municipal *Medellín es Solidaria y Competitiva*, el cual desarrolló en el punto 2.6 el componente sobre *Atención a los Grupos Poblacionales*

En la alcaldía de Fajardo, se realizaron documentales y llevaron a cabo jornadas culturales con el fin de hacer público el esfuerzo entre la

institucionalidad y las comunidades indígenas en trabajar articuladamente para que la ciudadanía conozca los procesos que han hecho los cabildos indígenas de la ciudad con la Alcaldía Municipal a lo largo de los años. Sin embargo, de acuerdo con las cifras presentadas por en la siguiente tabla del estudio de Zapata & Agudelo (2014) tan sólo se ejecutaron 5 contratos y la inversión total para la ejecución de los mismos se redujeron en un cincuenta y ocho por ciento:

Tabla 2

Convenios y contratos ejecutados en beneficio a la población indígena en Medellín (1998-2008)

Período	Contratos ejecutados (Número)	Total de crecimiento de los contratos ejecutados (Porcentajes %)	Recursos invertidos (millones de pesos)	Tasa de crecimiento de los recursos invertidos (Porcentaje %)
1998-2000	3		55	
2001-2003	12	300.0	430	681.8
2004-2007	18	50.0	298	-30.7
2008-2011	5	-72.2	124	-58.4

Fuente: Zapata & Agudelo (2014), p. 132.

En el año 2012, es electo como Alcalde de Medellín el político liberal Aníbal Gaviria Correa, quien junto con su gabinete formuló el Plan de Desarrollo *Medellín un Hogar para la Vida*, el cual también tuvo en cuenta las políticas públicas con enfoque poblacional, realizando un convenio con el Cabildo Chibcariwak con el fin de focalizar los proyectos que busquen el desarrollo de los distintos grupos poblacionales de la ciudad, incluyendo a la política pública para los pueblos indígenas de Medellín en el proceso de agendamiento gubernamental.

En marzo del año 2012, se logró el Convenio de Asociación N-4600034075 entre la Alcaldía de Medellín y el Cabildo Chibcariwak para presentar la fase 2, el diagnóstico y formulación del Plan de Vida Indígena del Cabildo Chibcariwak llamado *Una minga para la pervivencia de los Pueblos Indígenas en la Ciudad con la voz de la Madre Tierra (2012-2023)*. En este Plan de Vida se desarrollan las necesidades que se les deben atender a las comunidades indígenas de la ciudad, en especial los problemas que presentan las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores indígenas que han sido desplazados por la violencia y necesitan de atención especial por parte del cabildo Chibcariwak y el Estado.

De acuerdo a la encuesta realizadas a los miembros del Cabildo Chibcariwak, presentada en el Plan de Vida Indígena, se les preguntó a los indígenas el motivo de su llegada a la ciudad de Medellín, y los datos arrojan que el 55% han llegado por el fenómeno del desplazamiento forzado, el 30% por trabajo y el 8% por estudio. Con estas cifras se puede deducir que más de la mitad de los indígenas en contexto de ciudad son víctimas del conflicto armado interno en Colombia. (Plan de Vida Cabildo Chibcariwak 2012-2023 (2012), p. 203)

Gráfica 1

Encuesta cabildo al Chibcariwak: Motivo de su llegada a Medellín



Cabildo Indígena Chibcariwak de Medellín y el Valle de Aburrá | Medellín-Colombia

Fuente: Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak (2012-2023).

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA, AFECTACIONES A LA COMUNIDAD (2012-2019)

Según el estudio de Zapata y Agudelo (2014), con datos de los contratos de la administración municipal, en la primera fase de la política pública, se hizo un convenio interadministrativo entre la Secretaría de Cultura Ciudadana y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, el costo de este convenio tuvo un valor de 70 millones de pesos. Durante esta fase se sistematizaron las experiencias con las comunidades indígenas en siete mesas temáticas de trabajo con la administración municipal:

- Derecho propio (tradicional indígena), gobierno indígena, fortalecimiento institucional y participación indígena.
- Trabajo y emprendimiento, empleo y sistemas productivos.

- Vivienda, hábitat y espacios de aprovechamiento comunitario. Salud y bienestar social.
- Educación, cultura y fortalecimiento étnico. Asuntos de familia y género.
- Participación política, administrativa y ciudadana, e interculturalidad (Zapata y Agudelo, 2014, p. 135).

La segunda fase tenía como objetivo el diagnóstico y formulación de la política pública, para lograr esto la Alcaldía firmó otro convenio con la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, para este convenio se tenía el presupuesto de \$246.203.210. Sin embargo, solo se ejecutaron \$123.942.401. Posteriormente, la Alcaldía Municipal firmaría otro convenio interadministrativo: El Convenio de Asociación N.º 4600034075 entre la Alcaldía de Medellín y el Cabildo Chibcariwak, proceso que le dio vida al documento: Plan de Vida Cabildo Chibcariwak: *Una minga para la pervivencia de los Pueblos Indígenas en la Ciudad con la voz de la Madre Tierra 2012-2023*, en dicho documento de 376 páginas se ejecuta la fase II del proceso de política pública: El diagnóstico y la formulación del Plan de Vida por parte de las etnias indígenas que conforman el cabildo Chibcariwak, en el cual las etnias que conforman este cabildo reivindican los derechos que le consagran los Tratados Internacionales, la Constitución Política, y la legislación colombiana a la autonomía y el auto-gobierno de las comunidades indígenas de Colombia:

El Cabildo Indígena Chibcariwak es la autoridad indígena de Medellín y el Valle de Aburrá que tiene como otros como fin representar a los pueblos indígenas asentados en este territorio y encarnar el derecho al gobierno propio de los mismos, este Cabildo indígena se encuentra posesionado por el Alcalde de la Ciudad de Medellín, de conformidad con lo establecido en la ley 89 de 1890 y el convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia mediante la ley 21 de 1991. Pese a esto y a cumplir con los requisitos legales, se le ha negado el registro establecido en el decreto 1088 de 1993 como Cabildo Indígena, por parte del Ministerio del Interior. (Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak 2012-2023, 2012, p. 226)

El Cabildo Chibcariwak en la ciudad de Medellín exige al gobierno nacional, en especial al Ministerio de Interior que es el organismo encargado de dar el registro de Cabildo Indígena al de la comunidad Chibcariwak que se le otorguen las garantías establecidas en las leyes nacionales e internacionales. Esta situación genera incertidumbre jurídica a los miembros de cabildo, al no estar registrado según lo establecido en el Decreto 1088 de 1993, que tiene por objeto garantizar el desarrollo integral a las comunidades indígenas.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (2016-2019): Medellín Cuenta Con Vos

El Plan de Desarrollo formulado por la administración municipal del alcalde Federico Gutiérrez plantea un proyecto el cual busque reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas de Medellín, en el mismo documento reconocen la necesidad de formular y reglamentar la política pública indígena, para esta tarea, la entidad responsable es la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos:

Se hace necesario formular y reglamentar la política pública indígena. En corresponsabilidad con la Unidad de Víctimas diseñar un programa de reparación colectiva con enfoque diferencial. En armonía con el Isvimed adelantar soluciones de vivienda. En armonía con el Inder desarrollar acciones lúdicas y de sano esparcimiento. Igualmente desarrollar actividades de salud, educación (básica primaria, secundaria, superior y complementaria), empleabilidad, habitante de calle, seguridad alimentaria, dignificación del empleo y servicio doméstico, servicios públicos, salud mental, discapacidad, género y mujer, adulto mayor, niñez, acompañamiento psicosocial a familias en territorio y fortalecimiento a organizaciones indígenas de la ciudad de Medellín. En coordinación con otras dependencias públicas y privadas, diseñar la ruta para la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas en situación de explotación” (Plan de Desarrollo - Municipio de Medellín 2016-2019, 2016, p. 280)

Con la llegada de Federico Gutiérrez a la Alcaldía de Medellín en el año 2016, los programas y proyectos para la población indígena en los Planes de Desarrollo en Medellín siguieron presentes. En su período como mandatario, el alcalde Gutiérrez en su Plan de Desarrollo *Medellín Cuenta con Vos* (2016), se formuló el programa *Diversidad Étnica*, a cargo de la Secretaría de Inclusión Social y la Dirección de Etnias, cuyo propósito es la inclusión social de los grupos étnicos bajo principios y valores de identidad cultural, según el Plan de Desarrollo, se busca garantizar el enfoque poblacional mediante el desarrollo de políticas, programas y proyectos de inclusión social para las familias indígenas de Medellín. Sin embargo, la aprobación de la Política Pública se aprobó al final del cuatrienio, y por iniciativa de los concejales ponentes Daniela Maturana Agudelo, Jaime Roberto Cuartas Ochoa, John Jaime Moncada Ospina y Nataly Vélez Lopera, se logró aprobar en el Concejo de Medellín, el Proyecto de Acuerdo 201 de 2019 “Por el cual se adopta la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín”.

El objetivo general de la política pública, según el proyecto de acuerdo, es “proporcionar los lineamientos, estrategias, mecanismos, herramientas e instrumentos para garantizar el respeto, protección y materialización de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín, bajo el principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación” (Concejo de Medellín, 2019, p. 1)

Los objetivos específicos de la política pública están encaminados a garantizar los derechos de los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín:

- Materializar el goce efectivo de los derechos a los pueblos indígenas como sujeto colectivo de derecho, de manera que se legitimen y fortalezcan las manifestaciones culturales propias, se garantice la pluralidad y se proteja la diversidad étnica y cultural del municipio.
- Orientar la transversalización de la oferta programática de las diferentes dependencias del municipio de Medellín y sus entes descentralizados, para la visibilización, inclusión y participación de los pueblos indígenas en la vida de la ciudad.
- Armonizar las políticas, planes, programas y proyectos de la Administración Municipal para la protección integral de la diversidad étnica, articulándolas con los sectores público, privado, solidario y sociedad civil.
- Generar acciones que conduzcan a la reparación histórica de los pueblos indígenas que por los efectos de las condiciones de despojo, exclusión, racismo, segregación y victimización que aún padecen, impiden sus formas de vivir y el goce efectivo de sus derechos.
- Diseñar acciones que afiancen los sistemas productivos indígenas, las economías propias, la soberanía alimentaria, la inclusión laboral y el derecho al trabajo digno a los integrantes de los pueblos indígenas en Medellín.
- Proyectar y garantizar los recursos necesarios para el diseño, adquisición, montaje o dotación de la infraestructura requerida, equipamientos, espacios interculturales de ciudad, sitios sagrados y de especial interés cultural para el goce efectivo de los pueblos indígenas.
- Promover la transversalización del enfoque étnico en la gestión pública local, y la incorporación de la variable étnica en la institucionalidad pública municipal, mediante el desarrollo de estrategias, planes, programas y proyectos para el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas en Medellín (Concejo de Medellín, p. 2)

AFECTACIONES A LA COMUNIDAD

Imagen 1. Fotografía en campo, indígenas en contexto de ciudad.

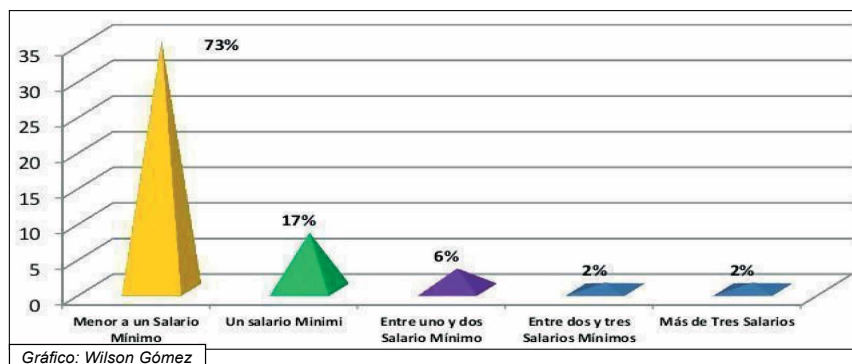


Tomado de: Suaza, Jader (2019), p.6

En la ciudad de Medellín y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es común que la ciudadanía observe a niños, adolescentes, mujeres en situación de calle pertenecientes a los pueblos indígenas en la ciudad, esto responde a la difícil situación que tienen las comunidades indígenas en las principales ciudades del país:

Gráfica 2

Encuesta Cabildo Chibcariwak: Ingresos del grupo familiar



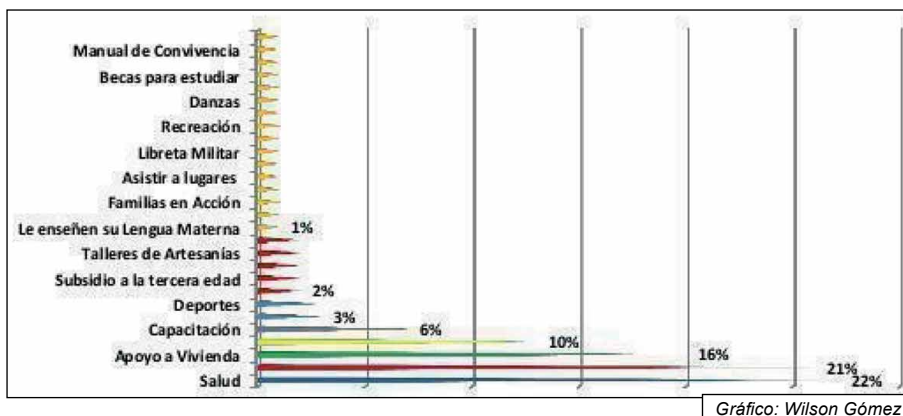
Fuente: Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak (2012-2023).

Tal y como puede observarse en la gráfica 2, el 73% de los encuestados dicen recibir menos de un salario mínimo legal vigente (SMLV), lo cual supone una clara situación de inequidad y desigualdad social que atentan contra la

dignidad de las comunidades indígenas asentadas en la ciudad. En la siguiente gráfica, los encuestados del cabildo Chibcariwak respondieron a la pregunta: ¿qué servicios les gustaría recibir del cabildo?

Gráfica 3

Encuesta Cabildo Chibcariwak: ¿Qué servicios le gustaría recibir del cabildo?



Fuente: Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak (2012-2023).

El derecho a la salud, la vivienda, la capacitación y el deporte son los servicios más demandados por las comunidades en sus territorios. También hay que tener en cuenta los servicios para el adulto mayor, la atención a la población desplazada y víctima por el conflicto armado, y el fortalecimiento de las culturas ancestrales mediante talleres artesanales y la enseñanza de la lengua materna, con el fin de mantener viva esa riqueza cultural que persiste entre los pueblos originarios tras cientos de años de colonización española.

Las afectaciones hacia las comunidades indígenas se hicieron públicas gracias a los cabildos Chibcariwak, en conjunto con el Cabildo Callisingas-Pastos y el Cabildo Indígena Universitario de Medellín, estos hicieron en el 2019 una denuncia pública y exigen el respeto a la dignidad de los cabildos de la ciudad debido a que la Alcaldía de Medellín presuntamente no ofrece alternativas al cabildo Chibcariwak, frente al inminente cierre de la Sede Social Chibcariwak ubicado en Prado Centro:

Este espacio está a punto de desaparecer ya que el predio donde se encuentra está dentro del área en la que se proyecta construir un parque para el barrio Prado Centro. Aunque este proyecto está en la agenda

municipal desde hace más de 10 años, hasta el momento la alcaldía no ha planteado alternativas para reemplazar esta Sede Social. Es por eso que las comunidades Indígenas de Medellín (Cabildo Inga, Cabildo Quillasingas-Pastos, Cabildo Indígena Universitario de Medellín y el Cabildo Indígena Chibcariwak) están alzando la voz en contra de lo que consideran un atropello e irrespeto a las comunidades indígenas (Arroyo, 2019).

Las afectaciones a las comunidades indígenas en la ciudad son diversas, el bienestar socioeconómico de los miembros de los cabildos, en especial de la población más vulnerable, los niños, adultos mayores y las mujeres puede lograrse con proyectos de mejoramiento a la calidad de vida de los indígenas en Medellín. Rescatando la cultura, el lenguaje y la dignidad de los pueblos autóctonos.

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

Por último, teniendo en cuenta la formulación del Plan de Vida del Cabildo Chibcariwak formulado en el año 2012, se plantean las siguientes alternativas de solución:

- Garantizar una sede social digna para los cabildos de la ciudad, teniendo en cuenta los desacuerdos entre el cabildo Chibcariwak y la Alcaldía de Medellín por la Sede Social Chibcariwak en Prado Centro.
- Generar espacios de diálogo y consenso entre la Alcaldía y los cabildos.
- Reconocer el Plan de Vida Chibcariwak como base para la ejecución de la política pública por el Concejo en el año 2019.
- Reglamentar la política pública de acuerdo al enfoque poblacional.
- Fortalecer los procesos institucionales con las comunidades indígenas de la ciudad de Medellín, partiendo de los principios de transparencia y la garantía de los derechos fundamentales en los programas y proyectos que se realicen entre la administración municipal y los cabildos.
- Fortalecer la participación de los habitantes indígenas de la ciudad en la ejecución de los proyectos por parte de los cabildos, teniendo en cuenta la respectiva rendición de cuentas de lo realizado en los proyectos.
- Desarrollar la ejecución del Plan de Vida Chibcariwak de acuerdo a la dimensión socioeconómica, territorial, infancia-juventud, adulto mayor, y desplazamiento forzado planteado en las encuestas por los indígenas.

- Lograr el reconocimiento jurídico e institucional del Cabildo Chibcariwak ante el Ministerio del Interior por mediación de la Alcaldía de Medellín. (Concejo de Medellín, p. 2).

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo observado a lo largo del escrito, podemos concluir mencionando que el proceso de desarrollo de la política pública para los pueblos indígenas de Medellín experimentó a lo largo de los años estudiados en esta investigación, avances y rupturas, esto, debido a las prioridades de cada uno de los gobiernos transcurridos en la Alcaldía de Medellín, con planes de gobierno muy discontinuos hasta el año 2019.

Desde la segunda administración de Juan Gómez Martínez hasta la alcaldía de Federico Gutiérrez se han tenido en cuenta en cada uno de los Planes de Desarrollo de Medellín el asunto de realizar una política pública para los pueblos indígenas de esta ciudad. Sin embargo, esto no se ha llevado a cabo de una manera integral, de manera que se observe de manera pragmática el mejoramiento en la calidad de vida de la población indígena de Medellín, los proyectos que se realicen desde la administración municipal con los cabildos.

La aprobación de la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín, se espera que se garanticen todos los principios y objetivos planteados en la política pública, queda como tarea para futuras investigaciones si en las siguientes administraciones se cumple con lo formulado en la nueva política pública.

Los pueblos originarios merecen respeto del Estado y es necesario que se cumplan las disposiciones que se establecen desde la Constitución Política, los decretos y leyes que garantizan los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en el territorio nacional y a nivel local. A lo largo de la investigación se evidenciaron las dificultades económicas que padecen las comunidades indígenas en contexto de ciudad, por lo tanto, la rendición de cuentas, la transparencia en la ejecución de los recursos y los resultados de cada uno de los proyectos deben contar con su respectiva evaluación.

Para finalizar, el llamado como investigadores a la comunidad académica y a la comunidad política, social, económica y cultural es a respetar y acompañar a los pueblos originarios, por la cultura y el lenguaje milenario que traen

consigo. Pero, mientras el Estado no les garantice sus derechos fundamentales, seguiremos viendo a mujeres y niños indígenas en las calles de la ciudad de Medellín y sus alrededores en estado de indignidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (2005). Enfoque diferencial étnico de la Oficina del ACNUR en Colombia. Estrategias de transversalización y protección de la diversidad. Población Indígena y Afrocolombiana.
2. Aguilar, L.F (1995). *El estudio de las políticas públicas*. México DF: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
3. Arroyo, Edinson (2019). Comunidades indígenas de Medellín exigen vida digna. Periferia Prensa. Recuperado de <https://www.periferiaprensa.com/index.php/component/k2/item/2308-comunidades-indigenas-de-medellin-exigen-vida-digna>.
4. Constitución política de Colombia (1991). Artículo 7.
5. Organización Nacional Indígena de Colombia. (2020). Los Pueblos Indígenas De Colombia Rechazamos La Discriminación, Racismo, Estigmatización Y Exclusión Estructural Por Parte Del Gobierno De Iván Duque. Recuperado de: <https://www.onic.org.co/noticias/3890-los-pueblos-indigenas-de-colombia-rechazamos-la-discriminacion-racismo-estigmatizacion-y-exclusion-estructural-por-parte-del-gobierno-de-ivan-duque>.
6. Organización Nacional Indígena de Colombia (2007) Los pueblos indígenas de Colombia, recuperado de: <https://www.onic.org.co/noticias/3890-los-pueblos-indigenas-de-colombia-rechazamos-la-discriminacion-racismo-estigmatizacion-y-exclusion-estructural-por-parte-del-gobierno-de-ivan-duque>.
7. Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 7.
8. Concejo de Medellín, Acuerdo 130 de 2019. Octubre 15 de 2019. Por el cual se adopta la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín.
9. Gómez, A. y Tobón, L. (2018). Estado del arte: un análisis de la educación indígena y relación con las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
10. Hoffmann, O. (2007). *Comunidades negras en el pacífico colombiano*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

11. Organización Indígena de Antioquia (2007) Política Organizativa de los Pueblos Indígenas de Antioquia. recuperado de: <http://oia.org.co/wp-content/uploads/2017/06/POLITICA-ORGANIZATIVA-OIA.pdf>.
12. Pardo, A. C. (2005). Los pueblos indígenas y sus derechos de cara al conflicto armado: ¿Retórica o realidad latente y manifiesta?. *Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas*, (07), 125 - 139, recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/14579/1/3-8480-PB.pdf>.
13. Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000 (1998) . “Medellín -Por una ciudad más humana” Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/M/medellin_-_antioquia_-_pd_-_1998_-_2000/medellin_-_antioquia_-_pd_-_1998_-_2000.asp.
14. Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003 (2001). “Medellín Competitiva” Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/M/medellin_-_antioquia_-_pd_-_2001_-_2003/medellin_-_antioquia_-_pd_-_2001_-_2003.asp.
15. Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 (2004). “Medellín: Compromiso de toda la ciudadanía” Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf.
16. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 (2008) “Medellín es Solidaria y Competitiva” recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Periodico%20Compromiso/compromiso33lowres.pdf>.
17. Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak 2012-2023 (2012) “Una minga para la pervivencia de los Pueblos Indígenas en la Ciudad con la voz de la Madre Tierra” recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/Shared%20Content/Documentos/instrumentosPLAN_DE_VIDA_CHIBCARIWAK_MARZO2012.pdf.
18. Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 (2012) “Medellín un Hogar para la Vida”- Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/>

- PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf.
19. (2016-2019) Plan de Desarrollo Municipal “Medellín Cuenta con Vos” Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf.
 20. Roth, D. (2002). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En: *políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. (pp.) Bogotá, Colombia: Aurora.
 21. Soledad, J. y Egea, C. (2010 Noviembre, 16). Desplazamiento forzado de los grupos étnicos en Colombia. IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, La Habana-Cuba. 16-19 de noviembre de 2010. Recuperado de: http://www.alapop.org/Congreso2010/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2010_FINAL98.pdf.
 22. Suaza, J (2019) Comunidades Indígenas en contextos de Ciudad. Planes de vida y estrategias urbanas de inclusión desde el “Urbanismo Social” y el “Vivir Bien”. Colegio Mayor de Antioquia.
 23. Velazques, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, p. 151 - 187.
 24. Zapata & Agudelo (2014). El fracaso de la política pública para la población indígena de Medellín. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11032880011.pdf>.

LA INICIATIVA DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVESTIGACIÓN EN SALUD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APORTES DESDE LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD*

PALOMA CASTIGLIONE**

RESUMEN

El presente artículo se propone analizar la definición del problema y la implementación de la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud referida al fortalecimiento de la investigación en salud en América Latina y el Caribe, particularmente, su iniciativa relativa al desarrollo de los Sistemas Nacionales de Investigación en Salud. Concretamente, la pregunta que se pretende responder es: cómo se caracterizó el contexto de configuración e implementación de aquella política. Para ello, se combinó la revisión de bibliografía específica con el estudio de fuentes primarias documentales: resoluciones, informes, planes de acción y programas oficiales. Como conclusión, se determinó que la definición del problema surgió del estudio de la situación regional y de la identificación de las necesidades locales. Respecto a la implementación, se observó que aún el desarrollo de los SNIS es heterogéneo en ALC y la ausencia de coordinación sigue siendo un rasgo recurrente.

PALABRAS CLAVE

Cooperación, Investigación, Salud, organismos internacionales.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Castiglione, P. (2019). La iniciativa de los sistemas nacionales de investigación en salud en América Latina y el Caribe: Aportes desde la organización panamericana de la salud. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política, 13-14*, 123-143.

* La realización del presente artículo fue posible gracias al financiamiento obtenido a través de la beca de Iniciación a la Investigación (INI) de la Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología (SECAT) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) y se enmarca dentro del proyecto «Argentina y la inserción internacional en sectores estratégicos de ciencia, tecnología e innovación» (Cód. 03/D313B). Acreditado ante la SPU y radicado en la UNICEN.

** Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y becaria de Ingreso a la Investigación (INI) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL), Tandil, Argentina. Correo electrónico: palo.c_01@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la planificación en política de ciencia, tecnología e innovación (CTI), es decir, de la elaboración de planes –o agendas– nacionales de CTI, diversos países han identificado una serie de sectores estratégicos sobre los cuales focalizar la inversión y los lineamientos de política pública. La investigación en salud es uno de estos sectores que, a su vez, generalmente reúne un listado de enfermedades o temáticas a investigar que son prioritarias para el país o para una región del territorio en particular. En este contexto, los países de América Latina y el Caribe (ALC) definieron por primera vez en 2009, una política regional en materia de investigación en salud, en el marco de un organismo hemisférico como la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

De acuerdo con esto, la cooperación internacional en cuestiones sanitarias y, más concretamente, en investigación en salud, constituye un asunto de la agenda de las relaciones internacionales que afecta y es afectado tanto por las políticas en CTI como por la inserción internacional de un país. Ahora bien, los estudios existentes sobre el tema distan de integrar un enfoque que incorpore herramientas analíticas del campo de los Estudios de Política Científica y Tecnológica con la disciplina de las Relaciones Internacionales; aquí reside el valor del presente trabajo.

En este artículo se propone describir y analizar la definición del problema y la implementación de la propuesta de la OPS referida al fortalecimiento de la investigación en salud en ALC, particularmente, su iniciativa relativa a la creación de los Sistemas Nacionales de Investigación en Salud (SNIS). Para ello, se combinó la revisión de bibliografía específica con el estudio de fuentes primarias documentales, esto es: resoluciones, informes, planes de acción, recomendaciones, declaraciones, programas y demás documentos oficiales emitidos por la organización.

Para el análisis, se parte de considerar que las relaciones internacionales y la política doméstica están interrelacionadas y por esta razón es conveniente abordar su análisis de manera vinculada como parte de un mismo sistema. En este sentido, se adopta el enfoque teórico de Jakobi (2009), quien enfatiza que en los últimos años ha tenido lugar una tendencia que profundiza el desarrollo de un proceso de política global. En dicho fenómeno adquieren crucial importancia los organismos internacionales (OI), dado que son entidades que proveen los foros y espacios comunes donde la sociedad entra en contacto y discute la política pública mundial. Asimismo, se utiliza la perspectiva del ciclo de las

políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1996). En particular se analizan dos de las etapas del proceso de desarrollo de una política pública: la definición del problema y la implementación de la política.

Respecto a la estructura del artículo, en primera instancia, se describen algunas nociones para analizar la actividad científica en el sector salud y se presenta el enfoque de políticas públicas utilizado para explorar las etapas de definición del problema y de implementación. En segundo lugar, se realiza una caracterización histórica del desempeño de la OPS en ALC. En tercer lugar, se exponen sus aportes en materia de promoción de políticas destinadas al fomento de la investigación en salud para, en último término, hacer foco en el contexto de formulación de la propuesta y el alcance de su implementación en la creación y desarrollo de los SNIS.

LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN MATERIA DE SALUD Y EL ROL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La investigación científica –de acuerdo con el Manual de Frascati– es un tipo particular de actividad propia del ámbito de la ciencia y la tecnología que comprende “el trabajo creativo y sistemático realizado con el objetivo de aumentar el volumen de conocimiento (incluyendo el conocimiento de la humanidad, la cultura y la sociedad) e idear las nuevas aplicaciones de conocimiento disponible” (OCDE, 2015, p. 30). Por su parte, la investigación en salud, se define como “todo proceso dirigido a generar conocimiento [...] y contrastar hipótesis dentro de las ciencias médicas, aunque no delimitado a ellas por cuanto se extiende además a las ciencias naturales y sociales” (Maceira et al., 2010). De acuerdo con Pretell (2017), “es un instrumento poderoso para resolver una amplia gama de interrogantes acerca de cómo conseguir la cobertura universal, y proporciona respuestas para mejorar la salud, el bienestar y el desarrollo humano” (p. 539). Más concretamente, según Frenk (1992), la investigación en salud debe entenderse como un concepto bidimensional, puesto que apela a la interrelación de objetos de análisis con niveles de análisis. Siguiendo este marco conceptual, el autor establece la existencia de cuatro tipos de investigación en el área: biomédica, clínica, epidemiológica y en sistemas de salud; aunque la práctica evidencia que las fronteras entre los diversos tipos de investigación –en muchas ocasiones– suelen desdibujarse.

Ahora bien, en años recientes, los OI especializados en salud, propusieron diferenciar dos conceptos clave: investigación en salud e investigación para la salud. Mientras que el primero se refiere exclusivamente a la investigación en términos biomédicos, el segundo hace alusión a la aplicación de los resultados que allí se obtienen, con el objeto de generar algún tipo de impacto en la salud de la población (Informe 2ª CLPIIS, 2011). La búsqueda de soluciones frente a cierto problema del ámbito de la salud requiere una inicial identificación de las características del mismo y de sus factores de riesgo –investigación en salud– para, con posterioridad, poder aplicar los resultados allí obtenidos –investigación para la salud– y formular respuestas eficaces que generen cierta repercusión en la salud de la comunidad. Esta distinción busca dar cuenta del compromiso multidisciplinario que la investigación en salud requiere para generar impactos positivos en la población. Esto significa que, si lo que se busca es asegurar repercusiones positivas en la salud de los individuos, es imprescindible el abordaje de investigaciones que valoren el aporte de entendimientos y perspectivas diversas, sin limitarse estrictamente a un único campo de conocimiento. Así, el esquema “de actores potencialmente relevantes se concentra especialmente en quienes hacen investigación «en» salud, pero contempla también a numerosas instituciones que investigan ‘para’ la salud” (Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, 2018, p. 11).

Un trabajo reciente, que buscó definir al sistema de salud global e identificar a la red de actores que lo integran, fue el de Hoffman y Cole (2018). Según los autores, 203 es el número de actores que conforman el sistema de salud global, siendo la Organización Mundial de la Salud (OMS) el actor principal. De acuerdo con este estudio, la estructura organizacional de la salud a nivel internacional comprende además a otros participantes, entre ellos: organizaciones civiles y organismos no gubernamentales, asociaciones público-privadas, asociaciones profesionales, entidades de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y organismos intergubernamentales, gobiernos, industria privada (empresas farmacéuticas y alimentarias), instituciones académicas, bancos multilaterales de desarrollo e instituciones filantrópicas (Hoffman y Cole, 2018). Con el paso de los años el número de actores involucrados ha crecido progresivamente y las nuevas asociaciones han sido identificadas como la forma más prometedora de acción colectiva en un mundo globalizado (Szlezák, Bloom, Jamison, et al., 2010).

En el marco de esta red de actores del sistema de salud global, destacan por su influencia en el diseño e implementación de las políticas domésticas los OI. Por ello, este trabajo busca explorar el rol de la OPS, puntualmente en la definición

del problema y en la implementación de la propuesta referida al fortalecimiento de la investigación en salud en ALC, particularmente, su iniciativa relativa a la creación de los SNIS, definidos como el conjunto de “instituciones que gobiernan, gestionan, coordinan, demandan, generan, comunican o utilizan el conocimiento producido por las investigaciones para mejorar la salud y elevar el estado de desarrollo de la población de un país” (OPS, 2009, p. 28).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1996), el proceso de desarrollo de una política pública comprende siete etapas: 1) la definición del problema, 2) la formulación de la agenda, 3) la construcción de opciones, 4) la toma de decisión, 5) la implementación de la política, 6) la evaluación de la política y, finalmente, 7) la continuación o terminación de aquella. Para avanzar con el presente estudio se decidió hacer foco en las etapas de la definición del problema y la implementación de la política que lleva adelante la OPS en lo relativo a la mejora de la investigación en salud a nivel regional.

La primera etapa del modelo planteado por Aguilar Villanueva (1996) pretende responder cuatro interrogantes: ¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? De acuerdo con esto, se observa que esta etapa refiere al proceso mediante el cual ciertos actores sociales (en este caso la OPS) identifican y definen un problema, convirtiéndolo en un tema socialmente relevante (Jaime et al., 2013). Asimismo, definir un problema requiere el reconocimiento de sus componentes. Esto implica la identificación de los elementos –percibidos como– nocivos, los componentes tratables (en este caso tratables mediante los esfuerzos de la OPS) y los costos que la atención del problema genera. A su vez, es importante comprender los efectos que el problema trae aparejado y evaluar quien/quienes lo identifican como un problema.

No obstante, quizás lo más interesante de esta etapa sea que el modo de definir el problema determinará los objetivos y los instrumentos que utiliza la política pública. En este caso, la OPS –como actor central en la definición del problema– influye sobre la decisión puesto que “quien define es quien decide” (Jaime et al., 2013, p. 94).

En cuanto a la implementación, esta etapa hace alusión al conjunto de acciones que permiten materializar los objetivos inicialmente planteados. Esto significa que durante este proceso se busca, mediante el trabajo conjunto de los actores involucrados en la resolución del problema, definir estrategias de influencia e incidencia que generen ciertos impactos observables. O sea que, la implementación se inicia una vez definidos los mecanismos a aplicar y concluye cuando la enunciación de la política (materializada en programas,

iniciativas, regulaciones, encuentros) finaliza o se modifica (Jaime et al., 2013). En el caso de la OPS, como se verá a continuación, se advierte que aunque su contribución en la definición del problema e implementación vino a dar respuestas a una multiplicidad de interrogantes y soluciones a un considerable número de problemáticas existentes, aún queda por conocer el proceso de desarrollo de sus contribuciones.

Retomando el rol de los OI en la política doméstica, Jakobi (2009) identifica cinco tipos de instrumentos de gobernanza que afectan la relación OI-Estado: a) de difusión discursiva: usualmente es el primer instrumento que se emplea ya que busca el arraigo de ideas en las agendas políticas nacionales; b) de configuración estándar: son reglas que los Estados deben obedecer, objetivos políticos explícitos, marcos legales blandos o duros; c) financieros: constituyen la transferencia de recursos económicos de un organismo a un Estado para el establecimiento de programas o instituciones relacionadas con determinado objetivo político; d) de coordinación: son instrumentos de vigilancia, como los procesos formales o informales de monitoreo en el avance de ciertos objetivos y, e) de asistencia técnica: refieren a la mejora de las capacidades estatales para avanzar hacia los puntos internacionalmente delineados. En este trabajo se empleará esta tipología para analizar el rol de la OPS en la política de investigación en salud en ALC.

HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La OPS es un organismo regional especializado en salud pública, que trabaja con 52 países y territorios en pos de la protección y mejora de la salud de la población. Entre sus tareas destacan la promoción de la cooperación técnica en salud, el combate de enfermedades transmisibles y el fortalecimiento de los sistemas de salud. Su creación vino a dar respuestas a la necesidad de poner freno al aumento de las pérdidas humanas que las epidemias de fiebre amarilla, el cólera, la peste y la transmisión de enfermedades –vía transporte marítimo– que estaban dejando tras de sí. En este contexto, la protección de la salud de la población y la estabilidad de los Estados fueron cuestiones a atender por parte de las naciones afectadas y constituyó en definitiva el cimiento que dio origen a la cooperación interamericana y motivó el surgimiento de la Unión Panamericana (1890) y la Oficina Sanitaria Internacional (1902), antecedentes directos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la OPS (OPS, 2020a).

Respecto a su misión como organismo abocado a la mejora de la salud, se ocupa de fijar prioridades sanitarias y responder ante situaciones de desastre y emergencia, buscando preservar la sostenibilidad de los sistemas de salud. Sus esfuerzos se concentran en cinco áreas específicas: enfermedades transmisibles y análisis de salud, enfermedades no transmisibles y salud mental, sistemas y servicios de salud, familia, género y curso de vida, preparativos para situaciones de emergencia y socorro en casos de desastre.

En lo que respecta a su gobernanza, cuenta con el trabajo conjunto de la Conferencia Sanitaria Panamericana, el Consejo Directivo, el Comité Ejecutivo del Consejo Directivo y la Oficina Sanitaria Panamericana. Si bien el desempeño de todos los órganos es importante, resulta interesante hacer foco únicamente en los aportes de la Conferencia Sanitaria y la Oficina. En cuanto a la primera, es la máxima autoridad de gobierno de la organización, encargada de definir las normas generales, dar instrucciones al resto de los órganos en caso que se considere necesario, elegir a los Gobiernos Miembros que integren el Comité Ejecutivo y seleccionar al director de la Oficina. Por su parte, esta última cumple la función de Secretaría de la OPS y se compromete a ofrecer apoyo técnico a los Estados Miembros en la coordinación de esfuerzos conjuntos (OPS, 2017).

En lo que refiere al financiamiento, el texto constitucional establece que “Los Gobiernos Participantes efectuarán contribuciones anuales computadas sobre bases similares a las establecidas para los Gobiernos Miembros” (OPS, 2017, p. 17). Las donaciones, las contribuciones extraordinarias de los Estados parte y los aportes de la OMS u otras organizaciones internacionales –públicas y privadas– se incluyen también en la financiación de la OPS. Tres son las fuentes principales que financian al organismo: el presupuesto ordinario –las contribuciones de los Estados parte–, la porción de AMRO (Oficina Regional para las Américas) –comprende una porción del presupuesto ordinario de la OMS para la región– y otras fuentes– contribuciones voluntarias, donaciones (Programa y Presupuesto de la OPS, 2013).

En cuanto a su desempeño, desde 1946 la OPS utilizó diversos instrumentos pero principalmente aquellos denominados por Jakobi (2009) de difusión discursiva. De este modo, comenzó a convocar a reuniones internacionales con el objeto de resaltar la importancia de adaptar los sistemas y los servicios sanitarios a los requerimientos del cambiante contexto internacional, poniendo el foco en diferentes tipos de estrategias orientadas a reorganizar los sistemas de salud de la región.

Tabla 1
Iniciativas de la OPS

Programas	Características
Programas verticales (1946-1958)	Lucha contra enfermedades transmisibles, creación de unidades epidemiológicas al interior de los Ministerios de Salud.
Atención Primaria de la Salud (APS) (1978)	Estrategias de atención integral de la salud: prevención de enfermedades y promoción de la salud.
Sistemas Locales de Salud (SILOS) (1988)	Profundización de los principios de la APS, con especial foco en la jerarquía de la acción local como instancia estratégica.
Municipios y Ciudades Saludables (1998)	Adaptación a los nuevos escenarios de descentralización: promoción de la salud en contextos locales.
Determinantes Sociales de la Salud (2004)	Propuesta que enfatiza la mejora del impacto en las poblaciones, atendiendo a factores educativos, económicos, ambientales, culturales y de género.
Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) (2007)	Conformación de redes como estrategia de integración de los servicios de salud: ofrecimiento continuo de servicios preventivos y educativos, a través de diferentes niveles del sistema de salud.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recuperados de Chiara y Ariovich, 2013.

El recorrido realizado en la Tabla 1 evidencia que todas aquellas propuestas interpellaron e identificaron los problemas existentes, formulando consecuentemente posibles soluciones para la región a través de instrumentos de difusión discursiva que buscaron afectar el plano de las ideas. El impulso y la coexistencia de aquellas iniciativas provocó algunos avances en materia sanitaria, entre ellos: la reducción de la mortalidad infantil, la erradicación de un considerable número de enfermedades, la mejora del acceso al agua y saneamiento, la ampliación de la cobertura en salud, el aumento del personal sanitario y un incremento del gasto público en salud (OPS, 2020b).

APORTES DESDE LA OPS: LA PROMOCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN SALUD

La práctica y la investigación científica en el campo de la salud en ALC estuvieron fuertemente arraigadas a los cambios históricos del proceso económico de producción. Es decir, los cambios en las instituciones de salud y en las dinámicas de la investigación reflejaron las transformaciones propias de la estructura social y del modelo productivo, hecho que pone de manifiesto la relevancia que adquiere a nivel institucional la manera en la

que los problemas sanitarios de cada época fueron definidos de acuerdo a los modelos de desarrollo vigentes.

Para su estudio, Juan César García (1981) identificó la existencia de tres períodos históricos. En una primera etapa, que abarca el período 1880-1930, la necesidad de resolver los problemas que la producción agroexportadora planteaba propició el surgimiento de la investigación bacteriológica y parasitológica. Desde 1930 a 1950, comenzó a desarrollarse la investigación básica y clínica, fuertemente ligada al crecimiento hospitalario que el proceso de industrialización había impulsado. A partir de 1960 se observó el renacimiento de la medicina tropical y para 1970 surgieron los estudios sociales abocados al análisis de los servicios de salud, frente a la disminución de los aportes estatales y la necesidad de racionalizar el sector (García, 1981).

Esta crisis fiscal del Estado desencadenó la necesidad de obtener información acerca de la calidad, eficacia, costo y efectividad de aquellos servicios. En consecuencia, la producción académica y el seguimiento de las inversiones en el área pasaron a considerarse una prioridad estatal. Aquellas investigaciones recibirían en ALC el apoyo de diversos organismos y fundaciones internacionales, interesados por la reformulación de la enseñanza de la medicina en la región. En este contexto, la OPS toma a su cargo la modernización de aquella educación a través del dictado de seminarios sobre la medicina preventiva y social. Según Juan César García (2007): “es difícil determinar el impacto que tuvieron estas actividades, aunque medidas indirectas parecieran indicar que fue considerable” (p. 154).

De esto se desprende que la formación de recursos humanos y la capacitación en salud fueron aspectos relevantes para la incipiente labor de la organización en materia de promoción de la investigación. Sin embargo, más allá del temprano interés por impulsar el desarrollo científico en la región, queda por analizar la institucionalización y evolución de aquellos aportes.

En los países desarrollados, la investigación ha impulsado la economía a partir del aumento de la competitividad, el incremento del conocimiento y la mejora de las capacidades de resolución de problemas complejos relacionados con la salud (Alger et al., 2009). Sin embargo, para los países en desarrollo, la única alternativa viable ha sido apelar a la cooperación internacional como estrategia, puesto que, constituye el único mecanismo que permite consolidar la investigación e innovación a partir de la transferencia de capacidades.

Pero, el paso de los años y las propias dificultades que los países industrializados comenzaron a experimentar obligaron a aquellos de menor desarrollo económico a “...tomar las riendas de su propio destino y no esperar

todo del apoyo internacional” (Solimano, 2012, p. 1363). Frente a este panorama, la OPS comenzó a identificar la relevancia del mejoramiento de la investigación en salud como un problema a tratar y, en consecuencia, se propuso actuar como catalizador de la mejora regional en materia sanitaria, buscando apoyar investigaciones de calidad que atiendan a las necesidades locales y contribuyan al desarrollo. Además de fortalecer la gobernanza y rectoría de la investigación –insistiendo en la definición de agendas nacionales propias–, mejorar la formación de los recursos humanos, promover una mayor difusión y repercusión de la investigación, el establecimiento de redes y alianzas que faciliten el consenso y garanticen el incremento de la financiación, la formulación de normas, reglamentaciones y pautas internacionales que permitan gestionar la investigación y poder así perfeccionar su legitimidad y transparencia.

Ahora bien, la actual política de la OPS sobre investigación para la salud (2009) busca que los países posean estructuras de investigación sanitaria sólidas y sostenibles y que los resultados allí obtenidos sirvan como ejes para definir futuras estrategias, tendientes a mejorar la salud y lograr la equidad. Aquí se evidencia con claridad lo postulado por Aguilar Villanueva (1996) sobre la definición del problema, puesto que, la organización identificó a la mejora de las estructuras de investigación en salud como un problema a resolver, reconoció sus componentes tratables y configuró mecanismos de acción orientados a generar impactos observables.

En vistas de cumplir con tal propósito, el desempeño de la organización se orienta hacia el fortalecimiento de la investigación a través de diversos canales: difusión y traducción del conocimiento, promoción de gobernanza en investigación y seguimiento y control de la ética en las prácticas de investigación (OPS, 2020c). Además, ofrece un servicio de información actualizada para decisores de políticas en salud, proveedores de atención sanitaria e interesados directos en valerse de la investigación científica como instrumento de apoyo para la mejora sanitaria.

En esencia, con esta política la organización pretende consolidar los sistemas regionales de investigación mediante el respaldo de equipos multidisciplinarios firmes y lograr así colaborar eficazmente con aliados e instituciones de investigación externas. De este modo, los países de la región podrían impulsar sus programas nacionales y hacer un uso más eficiente de sus recursos limitados.

Entre las estrategias que el organismo viene impulsando destacan: el desarrollo de programas y proyectos multicéntricos –entendidos como un nuevo modelo de investigación colaborativa en materia de salud (De los Ríos,

1999)–, la creación del Comité Asesor de Investigación en Salud (CAIS) (1962), la medición del Desempeño de las Funciones Esenciales de la Salud Pública (FESP) (2002), la realización de la Cumbre Ministerial de México sobre Investigación en Salud (2004), el impulso de la Red de Políticas Informadas en la Evidencia (EVIPNet) (2005), el lanzamiento de la Plataforma Internacional de registro de ensayos clínicos (ICTRP) (2006), la publicación de la Agenda de Salud para las Américas 2008-2017, la confección del informe “Contribución de las Américas al Foro Ministerial Mundial sobre Investigación para la Salud en Bamako” (2008), la creación del Comité de Ética de la OPS y la realización de las Conferencias Latinoamericanas sobre Investigación e Innovación para la Salud.

En abril de 2008 se realizó, en Río de Janeiro (Brasil), la Primera Conferencia Latinoamericana sobre Investigación e Innovación para la Salud. El eje central de la conferencia fue la búsqueda de respuestas prácticas a un interrogante clave: “¿Cómo hacer que la investigación atienda las prioridades de salud de los países y contribuya al desarrollo equitativo en América latina?” (Informe 1ª CLPIIS, 2008:7). El encuentro¹ reunió a 120 actores estratégicos: funcionarios especializados en las áreas de salud, ciencia y tecnología –de los países que integran la organización–, representantes de agencias para el desarrollo, redes y organismos de investigación del ámbito nacional, regional e internacional, funcionarios de la OPS y la OMS. Producto de los esfuerzos conjuntos de los asistentes, se formularon recomendaciones y se definieron los lineamientos a seguir en términos cooperativos.

Al año siguiente –2009– se realizó en La Habana (Cuba), la Reunión de Seguimiento a la Primera Conferencia Latinoamericana sobre Investigación e Innovación para la Salud. La reunión derivó de la necesidad de dar seguimiento a los compromisos asumidos en el encuentro anterior y congregó entre 65 y 70 participantes, contando con la asistencia de funcionarios de ministerios de salud, ciencia y tecnología, profesionales de institutos de investigación y organizaciones de la sociedad civil. La modalidad de trabajo continuó con la dinámica de grupos y fueron cuatro los temas claves que impulsaron el debate y el análisis entre los participantes: a) el fortalecimiento de los SNIS, b) los recursos humanos para la investigación, c) el financiamiento de la investigación

1 Para su realización, se contó con el financiamiento de la OPS, el Ministerio de Salud de Brasil, el Foro Mundial para la Investigación en Salud, COHRED, Wellcome Trust y el Programa Especial de Investigación y Entrenamiento en Enfermedades Tropicales (TDR) coordinado por la OMS (Informe 1ª CLPIIS, 2008).

en salud, y d) la transferencia y traducción del conocimiento (Informe Reunión de Seguimiento a la 1ª CLPIIS, 2009).

Con posterioridad, en la ciudad de Panamá (Panamá) en el año 2011, se celebró la 2ª Conferencia Latinoamericana sobre Investigación e Innovación para la Salud. El eje del encuentro fue la profundización de la noción de innovación para la salud y los debates centraron la atención en tres cuestiones clave: a) los mecanismos de vinculación de la innovación con las políticas de salud, b) los mecanismos de financiamiento de la innovación y de la investigación, y c) la cooperación internacional como recurso para fortalecer la innovación e investigación. Entre las conclusiones a las que se arribó, se destacó la necesidad de fortalecer la cooperación Sur-Sur e incentivar el compromiso de los países de la región de abrir espacios de reflexión que incluyan personalidades de la academia, el gobierno y la empresa en aras de formular nuevas soluciones e incrementar los montos de financiamiento. La Conferencia propició la atención de cuestiones relevantes del ámbito de la salud, como la profesionalización oficial de las tareas del investigador y la incorporación de jóvenes investigadores. Además, promovió la utilización de una plataforma virtual –Health Research Web– como un espacio para la cooperación y el apoyo de las diferentes estrategias de fortalecimiento de los SNIS de ALC (Informe 2ª CLPIIS, 2011).

Esto deja entrever que son innumerables los socios^{##} que acompañan la labor de la OPS y facilitan la coordinación de esfuerzos. Sin embargo, más allá de lo discursivo de los encuentros, queda por analizar si efectivamente las medidas adoptadas generaron algún tipo de repercusión en los SNIS de los Estados parte de la organización.

DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVESTIGACIÓN EN SALUD

De acuerdo con lo expuesto en apartados anteriores, en años recientes la investigación en salud ha cobrado mayor interés a nivel mundial. Especialmente hoy, que los países se encuentran frente a la urgente necesidad de hallar respuestas rápidas –en materia epidemiológica concretamente– que permitan preservar la sostenibilidad de los sistemas de salud.

Ahora bien, numerosas son las publicaciones que insisten en la urgente necesidad de aumentar los montos de financiamiento en el sector sanitario como así también resolver los obstáculos que la investigación científica en

salud atraviesa, ya sea técnicos, administrativos y/o financieros. En este sentido, Mastandueno y demás autores (2016) demuestran en su estudio que en ALC es notable la falta de conocimiento de las metodologías de la investigación en salud. Esto, a su vez, trae aparejado ciertos inconvenientes: la formulación de preguntas inadecuadas, defectos en el diseño de las investigaciones, la no aceptación de los trabajos en revistas indexadas y, en consecuencia, la imposibilidad de intercambiar conocimientos con otros investigadores. De acuerdo con el estudio de Mastandueno y colaboradores (2016), se estima que 85% de la investigación en el área carece de relevancia científica y aplicación práctica y, en gran parte, se debe a las fallas antes mencionadas. Pero estas problemáticas no son las únicas que afectan el desarrollo científico, puesto que, la ausencia de financiamiento constituye también una barrera para el fomento de la investigación en ALC.

Estos datos ponen de manifiesto dos cuestiones centrales: por un lado, la ausencia de políticas institucionalizadas que apoyen económicamente el desarrollo de investigaciones y, por otro, la falta de *entrenamiento* en lo que refiere a las metodologías de la investigación, lo que provoca una mínima producción de conocimiento local y, consecuentemente, un bajo nivel de visibilidad en la comunidad científica internacional.

Entonces, tomando en consideración un panorama aún más desalentador que el citado, gobiernos, comunidad científica y organismos especializados (OPS/OMS) advirtieron hace ya unos años la necesidad de promover el desarrollo y fortalecimiento de infraestructuras de investigación en salud, orientadas a generar impactos positivos en la región (OPS, 2013).

El principal instrumento de difusión lo constituye el informe “*Knowledge for Better Health*”. Este sirvió como incentivo para que la organización centre la atención en la priorización de los sistemas regionales de investigación sanitaria. Además, plantea que, para mejorar su desempeño, los SNIS deberían basarse en principios de ética y transparencia, lograr obtener y mantener la confianza pública, permitir el acceso y difusión de pruebas y conocimientos relevantes, contar con un adecuado financiamiento, estar estrechamente vinculados al sistema nacional de salud, lograr fijar prioridades de investigación, poder integrar el aprendizaje, la resolución de problemas y la innovación y desarrollar una cultura donde las decisiones tomadas se basen en la evidencia científica. Entre las recomendaciones, el informe subraya la necesidad de incrementar los montos de la inversión en aquellas áreas de investigación en salud poco financiadas, fortalecer la gestión de la investigación para que esta contribuya a fortalecer

los sistemas de salud. Además, apunta a lograr traducir el conocimiento en acciones que generen algún tipo de impacto y terminar así con la desconexión existente entre lo que se sabe y lo que se está haciendo. Resumidamente, insta a los Estados a comprender a los sistemas de salud como el foco de los esfuerzos nacionales e internacionales (World Health Organization, 2004).

En cuanto a la implementación del problema, se advierte que –tomando como base lo expuesto en el citado informe– un año después de aquella publicación, la Asamblea Mundial de la Salud –máximo órgano decisorio de la OMS– impulsó a los Estados a desarrollar infraestructuras de investigación con capacidad para promover políticas basadas en la evidencia. En la práctica, se aconsejó que aquellas infraestructuras cuenten con iniciativas y herramientas que faciliten y promuevan el intercambio de conocimientos, la accesibilidad a las investigaciones y la difusión de información científica. Siguiendo estas recomendaciones, algunos países de la región comenzaron a establecer estructuras formales de investigación, aunque en la mayoría de los casos la investigación se realizó mediante proyectos puntuales que no contaban con un financiamiento sostenido en el tiempo; cuestión que perjudicó –y sigue perjudicando– notablemente la continuidad y vigencia de las investigaciones (Pantoja, Barreto y Panisset, 2019).

Si bien es cierto que las iniciativas y programas expuestos denotan el interés por fortalecer los sistemas de investigación en salud, la realidad regional ha evidenciado que las metas planteadas eran difíciles de concretar a corto plazo si no se atendía a la persistencia de la desigualdad y la pobreza extremas. Considerando esta realidad, resultó fundamental el estudio de los indicadores socioeconómicos, educativos y de desarrollo en vistas de definir la situación particular de ALC. Entonces, valiéndose de aquellos datos, investigadores, funcionarios y organismos de varios países buscaron definir estrategias orientadas concretamente a mejorar la salud a partir del incentivo al desarrollo de los SNIS a nivel regional. Asimismo, empleando ciertos instrumentos de gobernanza, especialmente de difusión discursiva (recomendaciones, promoción de espacios de concertación política e intercambio de experiencias), de coordinación (monitoreo de avances en el logro de objetivos definidos) y asistencia técnica, la organización logró convertir el tópico de la investigación en salud en un tema socialmente relevante y contribuyó notablemente a la identificación de objetivos comunes (Jakobi, 2009).

En este contexto, aquellos mecanismos sirvieron para analizar ventajas y posibles obstáculos en el proceso de creación y desarrollo de los SNIS, hacer foco en la profundización de los lazos de cooperación regional, incentivar la

conformación de alianzas y en definitiva incrementar el interés por una cultura de colaboración internacional como estrategia de mejoramiento de la política de investigación en salud en ALC.

De todos modos, la revisión del estado de los SNIS en 14 países de la región –realizada en el año 2005– introdujo algunas novedades. En el estudio, Argentina y Chile presentaron los mayores índices de desarrollo humano, siendo Bolivia y Honduras los que exhibieron los valores más bajos. El porcentaje del PIB destinado al área salud en la región osciló entre 1,8% y 5,5%, mientras que la inversión en ciencia y tecnología fue heterogénea. El mayor número de investigaciones científicas se concentró en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil (Alger et al., 2009).

En cuanto a la rectoría de los SNIS, solo seis países informaron contar con estructuras de gobernanza para la investigación para la salud. En algunos países el poder gerencial recaía sobre el Ministerio de Salud (Brasil y Costa Rica), mientras que otros presentaron estructuras mixtas en las que se combinó el trabajo de los ministerios de salud y de ciencia y tecnología (Argentina, Cuba, Ecuador, Venezuela). El resto de los países (Honduras, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, El Salvador, Uruguay) informaron no poseer estructuras formales para la investigación en salud, aunque contaban con proyectos para el futuro desarrollo de los mismos (Alger et al., 2009). En lo que refiere al marco legal, solo dos países contaban en el año 2005 con una política nacional de investigación para la salud: Brasil y Ecuador. En Brasil, la legislación se emitió en el año 2004, mientras que en Ecuador en 2006. Argentina, Chile, Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela informaron poseer leyes que establecen estándares que regulan ciertos mecanismos de la investigación para la salud. La mayoría de los Estados analizados informaron contar con el apoyo de fondos internacionales para la investigación. Por otra parte, cabe resaltar que las estrategias utilizadas para la definición de las prioridades de la investigación y los mecanismos de financiamiento mostraron divergencias considerables entre los países (Alger et al., 2009)

Un trabajo más actual (Becerra-Posada et al., 2014) señala que hacia 2012, siete de 12 países encuestados en ALC declararon tener un organismo de gobierno formal dedicado a la investigación para la salud y una agenda específica de prioridades nacionales: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú (sumando a la región del Caribe como un todo integrado).

Diez años después de la aprobación y puesta en marcha de aquella iniciativa, datos recientes evidencian (OPS, 2020d) que solo seis países cuentan con políticas nacionales de investigación para la salud en la región de las Américas,

esto es: El Salvador, Guyana, Haití, Panamá, Paraguay y República Dominicana. A esto se añade que 11 países poseen una política de investigación que ha expirado (Anguila, Aruba, Barbados, Brasil, Guatemala, Islas Caimán, Jamaica, México, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago), mientras que 11 naciones cuentan con iniciativas que no son consideradas por la OPS como una política institucionalizada (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Bermuda, Chile, Colombia, Dominica, Grenada, Guadalupe, Montserrat, Trinidad y Tobago).

Paralelamente, la OPS ha puesto en marcha un instrumento de coordinación, es decir, de monitoreo del avance respecto a las recomendaciones de la organización sobre los SNIS. Elaboró –y se encuentra en proceso de mejora continua- un sistema de Mapeo de los SNIS, partiendo de afirmar que el desarrollo de datos es un primer paso para comprender la situación de los diferentes países y sirve de base para la comparación (OPS, 2020d). Además, el mapeo permite evaluar recursos, capacidades y talentos en cada país, y posibilita la identificación de brechas pertinentes para luego poder abordar las mismas, dando lugar también a la identificación de potenciales redes y nexos de Sur a Sur para promover la investigación para la salud. Los resultados del mapeo arrojaron que solo ocho países de la región cuentan con una agenda nacional de investigación en salud activa (Argentina, Canadá, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y seis poseen agendas que han expirado (Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Jamaica) (OPS, 2020d). En lo que refiere al gasto interno bruto en materia de investigación y desarrollo en salud como porcentaje del PBI de los países de ALC, Puerto Rico lidera la lista con un 36%. A continuación, se sitúan Guatemala (27%), Uruguay y Paraguay (18%) y El Salvador (11%). En cuanto al gasto en nuestro país, Argentina invierte un (6%) de su PBI (OPS, 2020d).

Estos datos ponen de manifiesto que la inequidad en el desarrollo de los SNIS es una constante a nivel regional y la falta de coordinación en las políticas son aún cuestiones irresueltas. Si bien esto explica uno de los problemas de la gobernanza en investigación, la realidad denota que tampoco hay un conocimiento generalizado del impacto positivo que la inversión ejerce en el sector, visto que, los recursos financieros que se destinan al área continúan hoy siendo insuficientes. En definitiva, más allá de que el rol de la OPS fue positivo en materia de investigación, todavía existen marcadas cuestiones estructurales que requieren de ciertas modificaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente artículo buscó ofrecer un análisis sobre el panorama actual de la cooperación internacional en investigación en salud en ALC, mediante la revisión del rol de la OPS. Concretamente, la propuesta consistió en explorar el contexto de definición del problema e implementación de la propuesta relativa a la creación de los SNIS.

Para cumplir con tal propósito, se introdujo al lector en un conocimiento generalizado de las dinámicas de la investigación en salud a nivel mundial, haciendo especial hincapié en el desarrollo regional. Además, se indagó brevemente en la estructura organizacional de la OPS, dado que, la intención no fue realizar un estudio exhaustivo de sus características sino ahondar en la influencia de su labor en el ámbito de la cooperación regional en investigación en salud.

A lo largo del estudio, se observó que el desarrollo de los SNIS es incipiente en algunos países y la heterogeneidad sigue siendo un rasgo recurrente en la región, llevando a la OPS a identificar aquel problema como una cuestión a resolver mediante la utilización de instrumentos de difusión discursiva, coordinación y asistencia técnica.

No obstante, se advirtió que más allá del notable esfuerzo regional por formular políticas tendientes a solucionar las necesidades locales, hacen falta aún estrategias que posibiliten la convergencia y complementación de los intereses nacionales para lograr reducir las inequidades en ALC y erradicar las fallas que la propia gobernanza de la investigación en salud plantea.

A modo de cierre, queda por decir que fortalecer los espacios de reflexión, incrementar el financiamiento público para la investigación, promover mecanismos transparentes y legítimos para la fijación nacional de las prioridades en salud y difundir la importancia de una cultura de la utilización de la investigación en salud son algunas de las recomendaciones que requieren atención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Villanueva, L. (1996). *La evaluación de las políticas públicas*. Estudio Introductorio, Porrúa, México.
2. Alger, J., Becerra-Posada, F., Kennedy, A., Martinelli, E., & Cuervo, L. G. (2009). *Sistemas nacionales de investigación para la salud en América*

- Latina: una revisión de 14 países*. Revista Panamericana de Salud Pública, 26, p. 447-457. Recuperado de: <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/2009.v26n5/447-457/es>
3. Avances en Salud (2013). Organización Panamericana de la Salud, p. 1-17. Documento recuperado de: <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/AvancesSalud-ops-2008-2013.pdf?ua=1>.
 4. Becerra-Posada F., Minayo M., Quental C. y de Haan S. (2014). “*National research for health systems in Latin America and the Caribbean: moving towards the right direction?* Health Research Policy and Systems, 12:13. Recuperado de: <https://link.springer.com/article/10.1186/1478-4505-12-13>
 5. Chiara, M. y Ariovich, A. (2013). *Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina*. Cadernos Metrópole., 15(29), 99-122. Recuperado de: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/15818/11842>
 6. De los Ríos, R. (1999). *La promoción de la investigación en salud pública: búsqueda del equilibrio entre pertinencia y excelencia*. Revista Panamericana de Salud Pública, 5, p. 309-315. Recuperado de: <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/1999.v5n4-5/309-315/es>
 7. Frenk J. (1992). *La Nueva Salud Pública*. En: *La Crisis de la Salud Pública: reflexiones para el debate*. Pub. Cient. N° 540. Washington: OPS, p. 1-26. Recuperado de: <https://url2.cl/bnIwj>
 8. García, J. (1981). *Historia de las instituciones de investigación en salud en América Latina: 1880-1930*. Educación médica y salud, 15(1), p. 71-87. Recuperado de: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3175/Educacion%20medica%20y%20salud%20\(15\),%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=75](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3175/Educacion%20medica%20y%20salud%20(15),%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=75)
 9. García, J. (2007). *Juan César García entrevista a Juan César García*. Medicina Social, 2(3), p. 153-159. Recuperado de: <https://www.socialmedicine.info/index.php/medicinasocial/article/viewFile/132/269>
 10. Hoffman, S., Cole, C. *Defining the global health system and systematically mapping its network of actors*. Global Health 14, 38 (2018). DOI: <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0340-2>
 11. Informe 1ª CLPIIS. (2008). *Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Investigación e Innovación en Salud, Rio de Janeiro, Brasil*, p. 1-55. Recuperado de: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2008/>

- Investigacion-innovacion-salud- 1a.conferencia-informe-0-I-CLIS-2008.pdf
12. Informe 2ª CLPIIS (2011). *Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Investigación e Innovación en Salud, Panamá, (Panamá)*, 1-37. Recuperado de: http://www.cohred.org/wp-content/uploads/2011/10/COHRED_LAT_SP_web.pdf
 13. Informe Reunión de Seguimiento a la 1ª CLPIIS. (2009). *Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Investigación e Innovación en Salud, La Habana, Cuba*, p. 1-39. Recuperado de: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/cubaVFINAL28May10forprinter.pdf?ua=1>
 14. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria – IECS. (2018). *Mapa de Investigación en el Área de Salud en Argentina*, p. 1-156. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mapa_investigacion.pdf
 15. Jaime F., Dufour G., Alessandro M. y Amaya P. (2013) *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela.
 16. Jakobi, A. P. (2009). *International organizations and world society: studying global policy development in public policy* (No. 81). TranState working papers. Recuperado de: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/27904/1/598963499.PDF>
 17. Maceira D., Paraje G., Aramayo F., Duarte Masi S. y Sánchez D. (2010) *Financiamiento público de la investigación en salud en cinco países de América Latina*. Rev. Panam. Salud Pública. 2010;27(6), p. 442–451. Recuperado de: <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/2010.v27n6/442-451/es>
 18. Mastandueno, R., Prats, M., Enriquez, D., & Flichtentrei, D. (2016). *Perfil de la investigación médica en Latinoamérica*. IntraMed Journal, 4(1), p. 1-6. Recuperado de: <https://www.intramed.net/UserFiles/2016/files/IMLatina.pdf>
 19. OCDE. (2015). *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. Publicado por acuerdo con la OCDE, París (Francia), p. 1-402. DOI: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264239012-en.pdf?expires=1592669229&id=id&accname=guest&checksum=3D9C7541AB4132A51D1A74F48BBF3010>

20. Organización Panamericana de la Salud (2020a). *Historia de la OPS*. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/quienes-somos/historia-ops>
21. Organización Panamericana de la Salud (2020b). *Quiénes Somos: Nuestros Logros*. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/quienes-somos>
22. Organización Panamericana de la Salud (2020c). *Promoción y Desarrollo de la Investigación*. Recuperado de: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13601:research-promotion-development-home&Itemid=354&lang=es
23. Organización Panamericana de la Salud (2020d). *Fortalecimiento de Sistemas Nacionales de Investigación en Salud*. Recuperado de: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2795:strengthening-national-health-research-systems-home&Itemid=3655&lang=es
24. Organización Panamericana de la Salud. (2009). *Política de investigación para la salud*. Washington, D.C, p. 1-40. Recuperado de: <https://www.paho.org/hq/images/stories/KBR/Research/politica%20de%20investigacion%20para%20la%20salud.pdf>
25. Organización Panamericana de la Salud. (2017). *Documentos Básicos de la Organización Panamericana de la Salud*. 19.a Ed. Washington, D.C, p. 11-20. Recuperado de: https://www.paho.org/Spanish/D/DO_308_ch4.pdf?ua=1
26. Pantoja, T., Barreto, J., & Panisset, U. (2019). *Mejorar la salud pública y los sistemas de salud mediante políticas fundamentadas en la evidencia en la Región de las Américas*. *Rev Panam Salud Publica*; 43, p. 1-5. Recuperado de: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51082/v43eBMJ32019_spa.pdf?sequence=10
27. *Política de la OPS sobre Investigación para la Salud* (2010). Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. Producto del Equipo de Promoción y Desarrollo de la Investigación, p. 1-28 Recuperado de: https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/RESEARCHpolicyBKLETSpa_web.pdf
28. Pretell, EA. (2017). *De la investigación científica al diseño de políticas de salud: la experiencia con la eliminación de la deficiencia de yodo en Perú*. *Rev Perú Med Exp Salud Pública*. 2017; 34(3), p. 538-43. DOI: <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2017.343.2861>

29. Programa y Presupuesto de la OPS 2012-2013 (2013). Organización Panamericana de la Salud (2013), p. 1-7. Recuperado de: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/OD338-Panorama-s.pdf>
30. Programa y Presupuesto de la OPS 2018-2019 (2017). Organización Panamericana de la Salud, p. 1-133. Recuperado de: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34467/CSP29-OD354-s.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
31. Proyecto EU-LAC HEALTH. (2012). *Sistema Nacional de Investigación en Salud, Argentina*, p. 1-12. Recuperado de: <https://healthresearchweb.org/?action=download&file=SNISArgentina.pdf>
32. Solimano, G. (2012). La investigación en salud: más allá de la ayuda internacional. *Revista médica de Chile*, 140(10), p. 1363-1364. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rmc/v140n10/art21.pdf>
33. Szlezák NA, Bloom BR, Jamison DT, Keusch GT, Michaud CM, Moon S, et al. (2010). *The Global Health System: Actors, Norms, and Expectations in Transition*. PLoS Med 7(1): e1000183. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000183>
34. World Health Organization (2004). *World Report on Knowledge for Better Health Strengthening Health Systems*, p. 1-162. Recuperado de: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43058/9241562811.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE 1968 Y 2005 DEL ICETEX: ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA*

VÍCTOR JAVIER CORREA VÉLEZ**
JUAN DAVID HERRERA JARAMILLO***

RESUMEN

El artículo compara dos reformas del Icetex para exponer los paradigmas de la administración pública que se encuentran detrás de cada una. La primera de las reformas nació en 1968, durante el Frente Nacional, y es reflejo de lo que era el Estado en ese entonces: el proceso de burocratización era precario, con un modelo *top-down*, propenso al clientelismo, con alta influencia del Ejecutivo en la junta directiva y regido por el derecho público. La segunda reforma, la del 2005, se da en un contexto de descentralización político-administrativa, con un enfoque mixto de *top-down* y *bottom-up*, una menor incidencia del Ejecutivo en la junta directiva y con disminuidos pero latentes riesgos de clientelismo. La principal diferencia es que, posterior a 2005, el Icetex pasó a regirse por el derecho privado y contó con mecanismos de vigilancia financiera, lo que evidencia algunos de los valores de la Nueva Gestión Pública.

PALABRAS CLAVE

Icetex, reformas administrativas, burocratización, Nueva Gestión Pública, *top-down*, *bottom-up*.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Correa, V.J. y Herrera, J.D. (2019). Las reformas administrativas de 1968 y 2005 del Icetex: Análisis en perspectiva comparada. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 144-155.

* Trabajo elaborado para el curso Administración Territorial de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit.

** Médico de la Universidad de Antioquia y estudiante de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit. Correo electrónico: victorjcorreav@gmail.com.

*** Politólogo de la Universidad de Antioquia y estudiante de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit. Correo electrónico: jdherrerj@hotmail.com.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza comparativamente las reformas del Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) efectuadas en 1968 y 2005, con el propósito de identificar los paradigmas de administración pública que están detrás de los cambios y sus respectivos contextos. De esta manera, se busca mostrar cómo la reforma de 1968, enmarcada en el proyecto político del Frente Nacional, especialmente del gobierno de Lleras Restrepo, no logró erradicar los incentivos para las prácticas clientelistas e imponer plenamente un modelo burocrático, mientras que la reforma de 2005, sin deshacerse totalmente del riesgo del clientelismo y sin desmontar su estructura burocrática (que no existía en el 68, pero sí en 2005), trae una serie de cambios enmarcados en la Nueva Gestión Pública (NGP), entre ellos la descentralización y una lógica orientada a los valores del mercado.

Los criterios de comparación tuvieron que ser seleccionados de manera tal que se pudiera encontrar información de una calidad similar sobre las dos reformas, teniendo en cuenta que los datos disponibles sobre la primera (1968) son escasos¹. El primer criterio es contextual y busca dar cuenta de qué ideas, valores y paradigmas administrativos imperaban en las dos épocas. El segundo tiene que ver con el rol del Ejecutivo en la institución y la configuración de la Junta Directiva (JD), lo que permite inferir la manera en que se toman las decisiones. El tercero es el perfil del director del Instituto, gracias al que se concluye que, pese a su carácter especializado, sigue siendo un cargo de confianza. El cuarto son los incentivos que las reglas de juego pueden generar para que surjan prácticas clientelistas, que, como se verá, son altos en la reforma del 68 y medios en la del 2005. Por último, en el apartado de la reforma del 2005, se expone el cambio en la naturaleza jurídico-financiera de la institución.

De los criterios descritos se desprenden otros elementos que se exponen en la Tabla 1 y que, por medio del ejercicio comparativo, ayudan a comprender al Icetex como organización.

1 No fue posible incluir en el análisis fuentes de prensa de la época, pues la revisión de archivos demandaría más tiempo del contemplado para la elaboración de este trabajo. Por otro lado, pese a que se buscó exhaustivamente, no se hallaron informes o datos sobre el personal del Icetex ni su presupuesto en ese entonces.

Tabla 1
Comparación de las reformas de 1968 y 2005 al Icetex

Reforma		
Criterio de comparación	Decreto 3155 de 1968	Ley 1002 de 2005
Contexto político-administrativo	Centralización precaria, reforma constitucional de 1968	Marcada descentralización posterior a Constitución de 1991
Modelo de administración	<i>Top-down</i> (sin presencia de municipios y departamentos en JD)	Mixto: Predomina <i>top-down</i> , pero con matices de <i>bottom-up</i> (presencia de municipios y departamentos en JD)
Influencia del presidente en la Junta Directiva	Muy alta: Dos representantes directos; director es elegido por él discrecionalmente; presencia de ministros de Educación y Trabajo.	Media: Representante legal es “agente del presidente”; presencia del ministro de Educación.
Incentivos normativos para el clientelismo	Altos: Todos los cargos son elegidos discrecionalmente por el director (elegido a su vez por el presidente).	Medios: Sistema de mérito combinado con contratos por prestación de servicios.
Cómo se rige	Derecho público	Derecho privado
Mecanismos de vigilancia financiera	No	Si

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 3155 de 1968, la Ley 1002 de 2005 y los textos citados en el trabajo.

REFORMA DE 1968

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior² tuvo su primera gran reforma mediante el Decreto 3155 de 1968 en

2 Según lo relataba el diario El Tiempo el 5 de agosto del año 2000, el abogado y economista Gabriel Betancur Mejía, quien estudió una maestría en Administración Pública en la Universidad de Syracuse gracias a un préstamo de la Compañía Colombiana de Tabaco, se ideó el Icetex en su maestría entre 1942 y 1944, que se convertiría en una realidad en 1950, último año del gobierno del conservador Mariano Ospina Pérez (El Tiempo,

el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, presidente liberal del Frente Nacional que contaba con facultades especiales dadas por la Ley 65 de 1967.

2.1. Análisis contextual: Frente Nacional, modernización y clientelismo

Para analizar la primera gran transformación del Icetex es necesario comprender los cambios administrativos de carácter *top-down*, la mayoría de ellos fundamentados en una reforma constitucional, emprendidos por el presidente Lleras Restrepo en 1968. Estos pueden ser considerados como un intento tímido de transformar el Estado partiendo de la triada de centralización, jerarquización y burocratización (Leyva, 2018). Las reformas emprendidas, según Leal Buitrago (1989), pusieron al Ejecutivo “en situación de preeminencia sobre el resto de centros institucionales de poder estatal (...) [mediante] la creación de organismos e institutos descentralizados ligados al Ejecutivo, y del tradicional ejercicio presidencialista de los regímenes colombianos³³” (p. 20). Las reformas, como lo destacan Bejarano y Segura (1996), tenían un carácter tecnocrático y buscaban racionalizar el gasto público.

Aquí vale la pena traer a colación que, como señala Max Weber (2000), la burocracia está intrínsecamente relacionada con el Estado moderno, por lo que constituye “una excepción y no una regla histórica” (p. 4). Esto es importante tenerlo en cuenta para cuestionar si el Estado colombiano, aun cuando discursivamente se haya manifestado la intención, logró modernizarse plenamente bajo esos parámetros en ese momento histórico.

Según Evans y Rauch (2007), hay dos criterios para considerar una burocracia como consolidada, gracias a los cuales ellos construyen el “índice de weberianidad”: por un lado, “contratación meritocrática, que consiste idealmente en algún tipo de combinación entre educación y pruebas de acceso” y, por el otro, “una carrera profesional predecible, que proporcione recompensas tangibles e intangibles a largo plazo” (Evans y Rauch, 2007, p. 73). Lo expresado por Prats (2000) es muy similar, pues, para él, el “sistema del mérito” parte de que los cargos públicos son asignados con base en “exámenes competitivos” y están exentos de “movilidad arbitraria”, por lo que se les exige y se espera de ellos “neutralidad política”, (2000). Bajo estado de sitio y por medio del Decreto 3518 de 1950, la institución nació como el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior. “todo ello asegurado por un cuerpo regulatorio independiente (la Comisión del Servicio Civil o equivalente)” (p. 17).

3 El Icetex es un claro ejemplo de ello.

El moderado proyecto de burocratización frentenacionalista, sin embargo, no fue tan exitoso, puesto que, retomando a Leyva (2018), el clientelismo siguió siendo parte fundamental del sistema político colombiano y “la carrera administrativa fue reglamentada solamente hasta 1968 (aunque se empezó a expandir en 1973), ya que la posibilidad de sujetarse a esta reglamentación fue discrecional a cada entidad del ejecutivo” (Leyva, 2018, pp. 30-31); en consecuencia, el poder del Departamento Administrativo del Servicio Civil era reducido.

2.2. El rol del Ejecutivo en el Instituto tras la reforma del 68

En la reforma se logra evidenciar la mayor centralización y el aumento del poder del Ejecutivo expuestos por Leyva (2018) y Leal (1989), ya que, si bien desde 1950 el director del Instituto era designado discrecionalmente por el presidente, en 1968 se agregaron a la Junta Directiva otros dos representantes suyos, es decir, hubo un aumento de su injerencia en la administración. Los demás miembros de la Junta eran el ministro de Educación o su delegado, el ministro del Trabajo o su delegado, un representante de “las entidades que han constituido fondos para ser administrados por el Instituto” (Decreto 3155, 1968, Art. 4) y los representantes de las universidades (uno de las públicas y otro de las privadas). Comparada con la reforma de 2005, llama la atención la nula representación de los departamentos y los municipios.

2.3. Perfil del director del Icetex

La agenda modernizadora y tecnocrática de Lleras, reseñada por Bejarano y Segura (1996), se evidencia al comparar la reforma con la norma mediante la que se creó la entidad en el gobierno de Ospina Pérez en 1950, concretamente en relación con el perfil del director del Instituto: en 1950, según el artículo 5 del Decreto 2586, solo se requería tener un título académico de una universidad colombiana o extranjera, mientras que 18 años después, con la reforma de Lleras, son palpables las mayores exigencias al respecto: “Artículo 7º. Para ser designado director del Instituto se requiere poseer un título universitario de postgrado, acreditar experiencia administrativa o docente a nivel universitario no inferior a cinco (5) años, y poseer amplio conocimiento sobre educación internacional” (sic).

2.4. *Incentivos para prácticas clientelistas*

Aunque no fue posible acceder a evidencia directa de que hubo dinámicas clientelares en el manejo del Icetex después de la reforma del 68, debido a que habría que emprender un rastreo de prensa que tomaría mucho mayor tiempo al estimado para este trabajo y a que no se hallaron informes de entes de control que, de existir, dieran cuenta de ello, sí es posible inferir este fenómeno de manera razonable de dos maneras que se exponen en adelante.

En primer lugar, partiendo de lo expresado por Leyva (2018) y Leal (1989) con respecto a que, pese a las reformas del 68, en el Frente Nacional siguió predominando el clientelismo, a tal punto que el segundo denomina al sistema político colombiano como “el sistema político del clientelismo”, con mayor razón en medio del acuerdo bipartidista de repartición de los puestos del Estado. En segundo lugar, porque las reglas de juego permiten e incentivan las relaciones clientelares dominadas, en última instancia, por el poder ejecutivo. Eso puede verse claramente en el numeral c del artículo 6 de la reforma del 68, que plantea una de las funciones del director del Instituto: “Nombrar y remover, conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias pertinentes, al personal del Instituto” (Decreto 3155, 1968, Art. 6). En esta medida, la reforma dejó intacto lo establecido por el decreto de creación de la organización. A esto se suma el hecho de que el Departamento Administrativo del Servicio Civil tuviera un papel reducido y que, por lo dispuesto en estas normas, no tuviera la facultad de introducir una carrera administrativa y un sistema del mérito en el Icetex. La discrecionalidad en este aspecto va en contravía del sistema del mérito postulado por Prats (2000) y los criterios de weberianidad expuestos por Evans y Rauch (2007), puesto que no hay un acceso meritocrático (depende del criterio del director del Instituto y, por ende, del presidente) y no hay carrera administrativa que genere incentivos a largo plazo.

3. REFORMA DE 2005

A continuación, con los mismos parámetros, se exponen las principales características del Icetex después de la reforma de 2005.

3.1 *Las transformaciones de finales del siglo XX en Colombia: Nueva Gestión Pública*

El contexto político y administrativo en el que surge la Ley 1002 de 2005 es bastante diferente al del decreto de 1968, pues hubo cambios relevantes como la Constitución de 1991 y las reformas descentralizadoras adoptadas desde los años 90. A pesar de que la burocracia no estaba aún consolidada en el país en comparación con países europeos o anglosajones, se popularizó la idea de que era necesario restringir la existente, tal como lo reseña Leyva (2018) en el caso colombiano y Ramírez (2009) en el latinoamericano. Una de las premisas de esta tendencia es que era preferible transferir mayores responsabilidades a los municipios y a los departamentos para alivianar el supuesto excesivo control desde el centro y estar más cerca de la ciudadanía y sus problemas. En otras palabras, se trataba de un modelo *bottom-up*. También es primordial tener presente que las reformas de la Nueva Gestión Pública, introducidas en Latinoamérica con el impulso del Consenso de Washington (1989), pretenden introducir lógicas del mercado en el funcionamiento del Estado, razón por la que las instituciones públicas deben procurar actuar con la eficiencia y la eficacia que, según este paradigma, caracteriza a las empresas privadas (Ramírez, 2009, p. 124).

3.2. *El rol del Ejecutivo*

Existen marcadas diferencias entre el Ejecutivo fuerte que quiso introducir Lleras Restrepo y la reforma de Uribe Vélez. La primera es que los dos delegados de la Presidencia desaparecieron de la Junta Directiva y dieron paso a la representación de los municipios y las gobernaciones por medio de la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Gobernadores. Esto quiere decir que las transformaciones político-administrativas de finales de siglo les abrieron espacio a las entidades territoriales, dinámica que puede considerarse como una forma de descentralización en la Junta Directiva⁴⁴. Empero, debe aclararse que el Instituto siguió siendo en buena medida dependiente del presidente y en general conserva su estructura *top-down*.

4 Actualmente, tras la reforma de 2005, los demás miembros son el ministro de Educación, un representante del Consejo de Educación Superior, un representante del Consejo Nacional de Acreditación, un representante de las universidades públicas y otro de las privadas.

3.3 *El perfil del director*

Lo primero que hay que señalar es que el perfil del director (y representante legal) del Instituto sigue siendo muy parecido, a pesar de los grandes avances que hay en el país en materia de educación superior y especialización de los empleados públicos⁵⁵. En 1968, se exigía título de posgrado y cinco años de experiencia relacionada; con la reforma de 2005, es necesario el título de posgrado (aunque esta vez se especifica un amplio número de áreas profesionales) y seis años de experiencia profesional relacionada. Dicho de otro modo, solo se amplió en un año más la exigencia de experiencia y se especificaron algunas áreas profesionales para el cargo; lo demás siguió igual (Icetex, s. f.). Por ello se puede aducir que, a pesar de lo especializado del cargo, queda un amplio margen para la selección, puesto que, ahora más que hace 50 años, hay personas que cumplen con los amplios criterios. Pero lo más significativo es que su elección y remoción dependen exclusivamente del presidente de la República, esto quiere decir que sigue siendo un cargo de confianza.

3.4 *Menores incentivos para el clientelismo, pero riesgo latente...*

En cuanto al régimen laboral, la Ley 1002 de 2005 ratifica lo planteado en el artículo 30 de la Ley 909 de 2004, que le da la competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar los concursos, por medio de contratos interadministrativos con universidades, de acceso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa. Según la información del Icetex (2019), 165 de sus empleados son de carrera administrativa y 35 son de libre nombramiento y remoción. En enero de 2018, 110 de estos cargos fueron puestos en la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) para dar cumplimiento a las directrices impertidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil (Icetex, 2019, p. 6). En esta medida, se le reducen las competencias discrecionales a la dirección de la entidad y a la Presidencia de la República, lo que, en la práctica, disminuye las oportunidades para la repartición clientelista de los puestos.

Sin embargo, aunque no se pudo determinar con exactitud el número, la entidad cuenta también con una cantidad importante de personal tercerizado mediante contratos de prestación de servicios, algunos de los cuales pudieron ser consultados para este trabajo (están disponibles en la página web del

5 Para evidenciar ese crecimiento, puede mencionarse que en 2003 se graduó un doctor por cada un millón de habitantes, es decir, cerca de 50 personas en todo el país, y en 2003 se graduaron siete doctores por cada millón, esto es, casi 350 en todo el país (Colciencias, citado en Dinero, 2017).

Instituto). Se hallaron contratos de logística para la celebración de eventos, entrega y recepción de recibos de pago, diseño del sitio web, mantenimiento de computadores, entre otros. Todos estos de entre seis y quince meses de ejecución. Esta modalidad de contratación, de acuerdo con Isaza (2014), “permite, por un lado, seleccionar de manera arbitraria a las personas que entran como contratistas y, por otro, evitar los costos asociados a las prestaciones sociales” (p. 13).

La arbitrariedad en la selección de las personas puede terminar dando entrada a prácticas clientelistas, que es una de las críticas que se le han hecho a la Nueva Gestión Pública, pues la burocracia, con la permanencia en el tiempo y la selección meritocrática, se consideraba como un antídoto contra estas dinámicas.

3.5 Cambio en la naturaleza del Instituto

Probablemente la reforma más relevante que introdujo la Ley 1002 de 2005 es cambiar el régimen jurídico del Icetex, que se transformó en “una entidad financiera de naturaleza especial” (Ley 1002, 2005, Art. 1), motivo por el que en el artículo 8 se plantea que, “en desarrollo de su objeto y operaciones autorizadas, se sujetará a las disposiciones del *derecho privado*” (texto original sin subrayado). Esto implica que el Instituto ahora se rige por las normas que regulan a los privados en el mercado, para lo cual, se supone, debe adoptar los criterios de eficiencia y eficacia promovidos álgidamente por la NGP. Por esa razón, sus operaciones financieras están sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, lo que marca una enorme diferencia con el Icetex concebido en el 68.

4. CONCLUSIONES

Las diferencias entre las reformas de 1968 y 2005 del Icetex tienen que verse desde el escenario macro (o contextual), relacionado con la situación política del país y las ideas dominantes con respecto a la administración pública, y desde lo micro, que tiene que ver con pequeños arreglos institucionales y modificaciones aparentemente menos significativas. Ambos marcos fueron analizados en este trabajo.

En el escenario macro, debe decirse que las reformas surgieron en contextos político- administrativos distintos, pues, por un lado, en 1968 obedeció a lo que podría nombrarse como centralización precaria en torno al proyecto

del Frente Nacional, y, por el otro, en 2005 la reforma se dio en un país radicalmente diferente en aspectos relacionados con el diseño institucional, como la Constitución del 91 y la apuesta descentralizadora que cogió fuerza a partir de ahí (aunque la elección popular de alcaldes, aprobada en 1986 y en funcionamiento desde el 88, ya era un paso claro en esa dirección).

En el escenario micro, la primera reforma tenía un notable modelo *top-down*, con una influencia enorme del Ejecutivo en las decisiones del Instituto, sin presencia de los municipios y los departamentos en la JD, lo que contrasta con la presencia de estos actores en 2005. A esto se suma que el presidente perdió parte de su influencia, puesto que en el 68 contaba con dos representantes directos (sin contar los ministros de Educación y Trabajo) que ya no existen. No obstante, en el presidente sigue recayendo la elección del director/representante legal y esa atribución no es despreciable.

Otra transformación, tal vez la que más se destaca, tiene que ver con el cambio de la naturaleza jurídico-financiera de la institución, ya que se convirtió en una “entidad financiera de naturaleza especial” y pasó a regirse por el derecho privado, con lo que se nota de manera clara la influencia del paradigma de la NGP y su exaltación del mercado y las empresas como modelo de eficiencia y eficacia.

Finalmente, es preciso resaltar que los paradigmas de la administración pública que están detrás de estas reformas no lograron materializarse en términos absolutos. En el 68, a pesar del intento de consolidar cierta burocracia en la institucionalidad del país, los incentivos para las prácticas clientelistas siguieron fuertemente arraigados. En el 2005, por su parte, si bien se identificaron cambios claramente orientados hacia la Nueva Gestión Pública, entre ellos la lógica del sector privado y la descentralización, también se halló que sobrevive en parte el sistema del mérito en la institución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bejarano, A. y Segura, R. (1996). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. *Controversia*, 169, 9-35.
2. Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 2005). Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones [Ley 1002 de 2005]. Diario Oficial: 46.137.

3. Dinero. (15 de marzo de 2017). ¿Cuántos doctores gradúa Colombia en comparación con el resto del mundo? *Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/graduados-de-doctorado-en-colombia-y-el-resto-del-mundo/242911>.
4. El Tiempo. (5 de agosto del 2000). Así nació el Icetex. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1242065>.
5. Evans, P. y Rauch, J. (2007). La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales “weberianas” en el crecimiento económico. En P. Evans, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 67-96). Bogotá: ILSA.
6. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). (s. f.). Manual de funciones y competencias laborales. Recuperado de <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/transparencia/anexo-1---manual-de-funciones-y-competencias-laborales-icetex.pdf?sfvrsn=2>.
7. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). (2019). Plan de Vacantes de 2019. Recuperado de https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/talento-humano/planes/2019/plan_de_vacantes2019.pdf?sfvrsn=2.
8. Isaza, C. (2014). Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia. *Reflexión Política*, 32, 6-19.
9. Leal, F. (1989). El sistema político del clientelismo. En F. Leal y A. Dávila, *El sistema político del clientelismo* (pp. 8-32). Recuperado de <file:///C:/Users/jdher/Downloads/74236-393936-1-SM.pdf>.
10. Leyva, S. (2018). Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017). En Función Pública (Ed.), *El estado del Estado* (pp. 21-80). Bogotá: Función Pública.
11. Prats, J. (2000). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 2, 1-22.
12. Presidencia de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1968). Por el cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior [Decreto 3155 de 1968]. Diario Oficial: 32.695.

13. Presidencia de la República de Colombia. (3 de agosto de 1950). Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior [Decreto 2586 de 1950]. Diario Oficial: 27383.
14. Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management*. *Estudios Políticos*, 34, 115- 141.
15. Weber, M. (2000). *¿Qué es la burocracia?* [Edición digital]. Ediciones El Aleph. Recuperado de https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf.

RESEÑA DEL LIBRO EL ESTADO. PASADO, PRESENTE Y FUTURO BOB JESSOP (2017)

ANDRÉS ZAPATA LONDOÑO*

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Zapata, A. (2019). [Reseña del libro *El Estado. Pasado, presente y futuro*, de Bob Jessop]. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 156-161.

El texto *El Estado. Pasado, presente y futuro*, del profesor británico Bob Jessop, publicado en inglés en el año 2016, y traducido y publicado en el 2017 por la editorial Los Libros de la Catarata, constituye un aporte novedoso que intenta proponer rutas teórico-metodológicas para comprender el fenómeno del Estado con relación a otros órdenes institucionales presentes en la sociedad. Gran parte de su construcción conceptual sobre el Estado proviene de marxistas del siglo XX, como el italiano Antonio Gramsci, el griego Nicos Poulantzas y el francés Louis Althusser. En ese sentido, su originalidad radica en la utilización crítica de esos conceptos y aplicarlos analíticamente a los problemas socio-políticos actuales. El texto que se reseñará a continuación es, según el propio autor (2017), una recopilación de reflexiones académicas que condensan más de 30 años de investigación desde la sociología política y la ciencia política.

Más que el resumen de cada capítulo del libro a partir de un par de frases, ejercicio que en muchas ocasiones resulta irrelevante, esta reseña tendrá dos objetivos fundamentales, el primero, exponer la concepción concreta que Bob Jessop tiene sobre el Estado y, segundo, presentar su propuesta metodológica para estudiar el Estado, lo que el autor denomina el Enfoque Estratégico Relacional (EER). En otras palabras, se hará una reducción significativa de los temas que trata el libro¹ en virtud de las temáticas del presente número.

* Estudiante del pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Correo: electrónico: andres.zapata12@udea.edu.co

** Politólogo de la Universidad de Antioquia y docente de la asignatura Problemas Colombianos II del pregrado en Ciencia Política de esta institución; magíster en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: luis.arbelaez@upb.edu.co.

1 Quien se interese en la obra acá reseñada, se podrá encontrar discusiones sobre gobernanza y metagobernanza (dos temas que podrían incorporarse a este número pero por asuntos de espacio no se desarrollaron) la territorialización de la autoridad política del Estado, la formación histórica del Estado, genealogía de los aparatos del Estado, discusiones sobre la autonomía relativa del Estado, la relación entre sectores dentro del Estado, el futuro de los estados y la estatalidad, la democracia liberal y los estados de excepción, entre otras.

Uno de los primeros elementos importantes para entender esta obra de Bob Jessop, es la idea según la cual, el investigador debe diferenciar entre la idea de Estado y el Estado en sí. Como punto de partida, el Estado deberá observarse a partir de sus prácticas concretas, su operación real y su relación con otros órdenes sociales en contextos y coyunturas específicas. Lo anterior, en términos metodológicos, configura la omisión de visiones normativas de Estado, en muchos casos perspectivas infructuosas, despegadas de la realidad social, analíticamente débiles y que, en muchos casos, sólo es posible encontrarlas en la imaginación de sus autores.

En ese sentido, para superar el problema anterior, Jessop constituye un concepto de Estado que, inicialmente, no parece ofrecer algo novedoso frente a la concepción marxista del Estado², según Jessop (2017): el Estado es una relación social. Es un conjunto complejo de interacciones, instituciones y organizaciones que movilizan recursos y capacidades para producir decisiones que implica el análisis de fuerzas que, erróneamente, aparecen por fuera del Estado como por ejemplo, la sociedad civil. Por lo tanto, de las características principales de esta concepción de Estado es la variable y cambiante correlación de fuerzas que produce al Estado.

Por otro lado, teniendo en cuenta la anterior definición, según Jessop, es improbable dar por sentado el Estado como objeto de análisis en las ciencias sociales. Es decir, el giro teórico-metodológico que propone el autor constituye un proceso en el cual se pasa de concebir al Estado como unidad, a explicarlo a partir de sus prácticas concretas. La transición de estudiar el Estado a estudiar los efectos que produce el mismo, implica investigar tanto las arquitecturas institucionales o las normas formales que lo componen, como las actividades estatales y su relación con la sociedad y otros ordenes institucionales.

Con lo anterior, Jessop descarta por lo menos dos conceptos de la ciencia política sobre el Estado. El primero, el Estado como sujeto individual o colectivo con voluntad y capacidad de acción unificada (o como recursos de capacidades específicas). Segundo, el Estado como cosa, o máquina, o instrumento (o como conjunto institucional) que puede ser manipulado, maniobrado o empleado por agentes sociales tales como un partido político, un grupo de funcionarios o una clase social. La tesis que circula en las dos concepciones anteriores es que el Estado posee, de algún modo, una unidad que le permitiría moverse como un todo coherente y unificado, asunto que justamente es el que discute Jessop.

2 Por lo menos la que se infiere en Gramsci y la que explícitamente plantea Poulantzas.

A partir de la crítica al Estado como un *todo*, Jessop plantea otra de las tesis más interesantes del texto: el Estado no ejerce ni puede ejercer el poder (2017). La anterior tesis es bastante problemática. En tanto, relación social, el Estado se compone de un conjunto de centros de poder, por lo tanto si se discute la idea de la unidad estatal, entonces también se niega la idea del poder unitario del Estado. Lo que afirma el autor es que los poderes plurales, variables y cambiantes del Estado se activan a partir del cambio en la relación de fuerzas en coyunturas específicas. Afirmar erróneamente el poder del Estado en términos generales, elimina la posibilidad de entender el Estado como relación compleja y reduce el mismo a los agentes que jurídicamente representan su aparato institucional. El poder circula dentro y fuera del Estado, por lo tanto, el Estado no sólo se explicaría partir de las reglas formales sino de las informales, las culturales e históricas.

Ahora, si el Estado es una relación social, ¿Quiénes son los agentes participantes en la misma? La respuesta de Jessop es interesante porque amplía aún más las delimitadas fronteras del Estado en su sentido más estricto, idea que se ubica en el pensamiento de Louis Althusser. Jessop afirma que el Estado es un componente más entre varios órdenes sociales e institucionales dentro de una formación social amplia. La esfera del Estado está relacionada con órdenes institucionales como la cultura, la economía y el sistema de mercado, la familia, el deporte y la religión, pero la relación estatal con esos órdenes sociales, que gozan de relativa autonomía, puede ser diferente según la coyuntura. En algunos casos, el Estado facilitará la libre reproducción de un orden social o intentará obstaculizarlo. El Estado se configura como un *agente* (generalmente compuesto por aquellos quienes jurídicamente pueden representar el Estado), dentro de las relaciones sociales amplias y también es el producto de ellas. En otras palabras, el Estado es polimorfo, puede adquirir varias formas, por lo tanto será el académico o investigador quien observe esas formas estatales y las explique analíticamente con evidencia empírica.

Además de polimorfo, el Estado es policontextual. Una vez propuesto el concepto general de Estado, y aceptada la idea según la cual el Estado adquiere varias formas, es necesario observar la coyuntura para hacer un análisis específico de Estado y proponer una adjetivación correcta. Por ejemplo, en las discusiones académicas y en los medios de comunicación, es recurrente encontrar diferentes formas de nombrar al Estado: Estado administrativo, Estado de bienestar, Estado de derecho, Estado fiscal, Estado interventor, Estado neoliberal, Estado nacional, Estado democrático, etc. Desde la ciencia política,

es fundamental tener en cuenta estas diferencias para delimitar las formas de estudiarlo en sus formas de acción y omisión, sus políticas públicas, su gestión pública y su relación con otros órdenes sociales.

Dado el escenario teórico, la decisión del investigador para estudiar el Estado desde su complejidad es determinante. Como la concepción de Jessop es amplia y flexible, será tarea del académico priorizar ciertos asuntos para explicar el Estado. Se cita acá textualmente algunas preguntas que Jessop propone para facilitar la investigación sobre el Estado:

“¿Qué define mejor al Estado: su forma legal, sus capacidades coercitivas, su composición y límites institucionales, sus operaciones internas y métodos de cálculo, sus objetivos declarados, sus funciones para la sociedad en su conjunto o su lugar soberano en el sistema internacional? ¿Es una cosa, un sujeto, relación social o constructo que ayuda a orientar la acción política? ¿Es la estatalidad una variable y, si es así, cuáles son sus dimensiones fundamentales? ¿Qué relación existe entre el Estado y la ley, el Estado y la política, el Estado y la sociedad civil, lo público y lo privado, el poder estatal y las relaciones de micropoder?” (Jessop,2017,p.60).

La discusión más abstracta de la teoría de Jessop acaba cuando inicia el debate sobre la real unidad formal institucional del Estado y la unidad administrativa del mismo. Según Jessop, el asunto de la unidad institucional del Estado se relaciona con la burocracia, por lo tanto, esa unidad dependerá del grado del poder político del ejecutivo. Teniendo en cuenta que el Estado es una organización habitada, la idea del Estado como un todo que toma decisiones se debilita definitivamente cuando se acepta que son personas quienes constituyen el Estado y toman sus decisiones, y que el argumento de la supuesta unidad del Estado es superado mediante la posible desobediencia del funcionariado o mediante el desconocimiento de la norma de las personas que operan en nombre del Estado.

La tesis explícita de Jessop, es que la unidad institucional del Estado es ilusoria. Propone una explicación que radica en observar e identificar los proyectos de Estado que intentan construir una hegemonía en cuanto a prácticas políticas e imaginarios colectivos para así darle una unidad operativa al Estado. Es decir, un proyecto de Estado es un programa que se pretende implementar desde diferentes grupos sociales o instituciones tales como un partido político, un grupo de intelectuales, una universidad, una clase social etc. Jessop no

niega la necesidad de la unidad operativa del Estado, es consciente de lo complejo de lograrla y por tanto afirma que dentro del Estado conviven al mismo tiempo varios proyectos de Estado en competencia, lo cual evidencia la transversalización del enfoque relacional. El conflicto entre varios proyectos de Estado constituye y produce un sistema contradictorio, híbrido, abierto y en constante cambio que el investigador debe observar para tener en cuenta los elementos constitutivos del cambio social, institucional y político.

Ahora, ¿cómo se relacionan los proyectos de Estado con los otros órdenes institucionales de la formación social? La anterior pregunta es pertinente en tanto que los proyectos de Estado parecieran configurar cambios dentro del Estado, por lo cual, al confirmar que en efecto el Estado es un agente dentro del mundo complejo de relaciones sociales, es evidente que los proyectos de Estado impactan la formación social. Los proyectos de Estado repercuten en el orden social complejo, en la medida en que tienen pretensión de constituirse en hegemónicos. Además, Jessop presenta una paradoja fundamental para comprender la relación del Estado dentro del mundo de relaciones sociales, por un lado, el Estado en tanto parte de un todo, tiene capacidades limitadas para intervenir cada agente de la relación, sin embargo el Estado es responsable del mismo conjunto, y cada agente de la relación espera su intervención en ciertas coyunturas en virtud de la integración institucional y la cohesión del conjunto social.

Por otro lado, como se dijo al principio de esta reseña, la perspectiva metodológica de Jessop se denomina el Enfoque Estratégico Relacional (EER). Aunque en la mayoría de la teoría presentada se explica la metodología, específicamente este enfoque parte de la idea según la cual no es adecuado estudiar el Estado a partir de esencias o conceptos apriorísticos. Si según la teoría el Estado es polimorfo y policontextual, entonces captar la esencia del Estado es rechazar la pluralidad del mismo. El EER intenta ampliar el panorama explicativo del Estado para estudiar el aparato estatal, el ejercicio del poder estatal y los efectos del poder estatal.

El EER estudia el poder estatal en términos de la estructura jurídica del mismo, sus instituciones, sus formas de relacionamientos dentro y fuera del Estado, las políticas públicas que se implementan, la administración pública en general, pero también estudia las capacidades estratégicas del Estado y de los otros agentes implicados en las relaciones sociales. Esta perspectiva metodológica integra varios elementos importantes, los intereses y estrategias de los actores dentro y fuera del Estado, además de sus identidades, y la perspectiva histórica para develar prácticas sistemáticas estatales que perduran en el tiempo.

Según Jessop, una adecuada aplicación del EER, examinaría los intereses de los agentes en términos de resultados probables en situaciones particulares. Acá el autor plantea la anulación de la dicotomía agencia-estructura y la convierte en una relación dialéctica. No es posible entonces el análisis de los agentes implicados en la relación, sus preferencias, intereses e identidades, sin observar las posibilidades que la estructura brinda o palabra para los mismos actores. En este enfoque no hay predominancia tajante de las estructuras o de los agentes, hay una relación dialéctica que varía según la coyuntura particular.

Para finalizar, un par de reflexiones a modo de conclusión. Por un lado, la lectura del texto *El Estado. Pasado, presente y futuro* es pertinente en la ciencia política para encontrar una ruta teórico- metodológica que aunque no es taxativa, ni estrictamente novedosa, puesto que su estructura conceptual se encuentra en otros autores, fundamentalmente los marxistas antes mencionados, es posible construir marcos analíticos de investigación a partir de las herramientas que brinda al integrar varios de los elementos mencionados. La perspectiva teórico-analítica de Jessop evita el recurrente reduccionismo politológico de la explicación del Estado y los fenómenos sociales a partir de su estructura (polity), sus procesos (politics) o sus resultados o políticas públicas (policies), y al contrario intenta combinar esas formas de la política para configurar explicaciones más completas del Estado y del mundo social.

Por otro lado, es posible que una lectura inicial de la obra reseñada se torne abstracta y no logre ofrecer al lector una ruta clara de investigación, sin embargo la utilización del modelo analítico propuesto por Jessop deberá poner a prueba su potencial explicativo acudiendo a casos y problemas específicos y sustentarlos con material empírico. Sólo es posible evidenciar la significación de la propuesta de Jessop haciendo investigación científica que priorice y combine los elementos de análisis. En términos empíricos, la propuesta que nos ofrece Jessop podría contribuir a observar el Estado, las políticas públicas y la administración pública desde una perspectiva integradora, plural y diversa, desde el ámbito local al nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Jessop, Bob. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata. 350 p.

ENTREVISTA: CARLOS ANDRÉS OLAYA MESA

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Olaya, A. (2018). Entrevista: Carlos Andrés Olaya Mesa / Entrevistado por Daniel Gallego Congote. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política 13-14*, 162-174.

INTRODUCCIÓN

A continuación, se transcribe la entrevista realizada con el profesor Carlos Andrés Olaya Mesa, Politólogo de la Universidad de Antioquia y Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. El propósito principal del ejercicio consistió en abordar algunos aspectos sobre la enseñanza en el campo de las políticas públicas y compartir la perspectiva múltiple del entrevistado como egresado, profesor y profesional.

Esta entrevista tiene la intención de hacer un llamado a la construcción de comunidad académica y, a su vez, convertirse en una voz de aliento para estudiantes y profesionales, tanto desde la ciencia política como de otras disciplinas, para adentrarse en el *mundo* de las políticas públicas.

Daniel Gallego (DG): En los últimos años, el estudio de las políticas públicas se ha venido desarrollando como uno de los pilares disciplinares de la ciencia política. Según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) existen 12 programas de pregrado en ciencia política/ciencias políticas y un programa de posgrado en políticas públicas que cuentan con acreditación de alta calidad. Dentro de la mayoría de estos planes de estudio se enseñan contenidos alrededor de las políticas públicas, sin embargo, no hace mucho tiempo que se identificaba como una dificultad para el proceso formativo que el cuerpo docente no tuviera formación disciplinar (pregrado) en ciencia política. A partir de su experiencia docente y trayectoria profesional, ¿cuáles considera que han sido algunas de las dificultades en el proceso de formación a estudiantes en el campo de las políticas públicas de cara a la investigación, docencia y extensión?

Andrés Olaya (AO): Sobre esta pregunta tendría tres puntos, el primero refiere a la diferenciación o a hacer entender la diferencia a los estudiantes entre la práctica gubernamental o ese saber del funcionamiento del gobierno en su interior y el asunto de la política pública. El asunto con las políticas es que eso te pasa con cualquier sector administrativo del gobierno, cualquiera. Piensa que puedes ser un experto en minería pero no tener idea de políticas públicas para la gestión de la minería, lo mismo puede pasar con la igualdad de género, lo mismo puede pasar con la juventud, lo mismo puede pasar con el medio ambiente, con la educación, ¿Me hago entender? Digamos que son saberes distintos.

Entonces, poder transmitir esa diferencia no es siempre del todo fácil, digamos que uno en el quehacer, sobre todo de extensión o de consultoría, a veces se encuentra con personajes muy buenos en temas específicos o en sectores específicos del gobierno, pero que realmente no están empapados del conocimiento propio de política pública o cómo se gestiona el gobierno por dentro, porque ese es un saber específico. Entonces, ese es uno de los principales retos. Lo otro es que uno cuando está muy metido en el mundo de las políticas públicas se da cuenta que, sobre todo, es una disciplina bien interesante porque es una disciplina que rompe, en esta medida en que está orientada a problemas, con muchas de las fronteras disciplinares.

Si te soy muy honesto, y metiéndole a esto un poquito de trayectoria personal e incluso anecdótica, a mí políticas públicas me hizo que mi trabajo estuviera sobre todo orientado a los problemas y dejar de orientarme por disciplinas, me di cuenta que realmente si se quiere hacer consultoría o investigación en políticas públicas para la equidad de género necesitas tener conocimientos de sociología, necesitas adentrarte en el mundo de la economía política, sobre todo la economía política feminista, es decir, tú tienes que ser transdisciplinar si quieres estar empapado de un problema de política pública.

Entonces, yo creo que a diferencia de las discusiones epistemológicas, como una especie de credo alrededor de la cientificidad de una disciplina, políticas públicas no se rompe mucho la cabeza por ese lado, dice: “no, yo para saber de un problema necesito conocer de varias disciplinas” y eso es un hecho; digamos, yo tampoco puedo asesorar en políticas mineras si no tengo indicios buenos, conocimientos por lo menos básicos en temas mineros, no puedo asesorar políticas de salud si no tengo conocimientos básicos de cómo funcionan los sistemas de salud en el mundo, si es bismarckiano, si es beveridgiano, cómo

es este cuento del pluralismo estructurado a la colombiana, si estoy también empapado con lo que tiene que ver con el asunto específico. Eso por una parte.

Digamos, el segundo reto, la segunda dificultad, tiene que ver con la diversidad de perfiles, trayectorias y aspiraciones profesionales que tienen las personas que se desean formar en políticas públicas. Esta diversidad es gigante porque vos sabes que para entrar en el mundo de las políticas públicas uno no tiene que tener una disciplina de base estándar, eso realmente no existe, tú puedes adentrarte en el mundo de las políticas públicas siendo comunicador, siendo economista, siendo filósofo, siendo médico, siendo ingeniero o contador. Entonces, imagínate la diversidad de perfiles que existen, es realmente muy grande.

Yo haría aquí un recuento y me gustaría utilizar esta categoría de Weber de tipos ideales, esto sí es con base sobre todo en la experiencia, no está escrito en ninguna parte; pero con base en la experiencia te diría que existen tres tipos ideales de perfiles interesados en las políticas públicas; quiero hacer énfasis en la categoría de tipos ideales porque no existen en la realidad, ninguno es puro, obviamente se mezclan, pero como tipos ideales ayudan mucho como a estandarizar el panorama.

El primer tipo ideal, yo diría que es la persona que en realidad quiere hacer carrera académica, que quiere dedicarse a la investigación en políticas públicas y, cuando es posible, hacer consultoría específica o extensión en políticas públicas. Ese es un perfil muy académico, digamos que es una persona muy interesada en profundizar, investigar, publicar, asistir a eventos nacionales e internacionales, ese es como el primer perfil.

El segundo perfil es de la persona que desea empezar o continuar su carrera profesional, y piensa en esa división entre un académico y un profesional, al profesional no le interesa estar siempre en la vanguardia del conocimiento pero le interesa hacer muy bien su trabajo; es como esa figura del trabajador o la trabajadora de cuello blanco, que está en una oficina, bien sea gubernamental o del sector privado, pero que quiere más conocimiento, quiere hacer mejor su trabajo, probablemente esté buscando un ascenso dentro de su carrera profesional, quiere estar un poco más actualizado en lo que pasa, pero realmente no le interesa hacer investigación pura y dura, publicar en el *journal* más importante de políticas públicas, no, honestamente ese no es su interés; que es un perfil también muy válido, digamos que aquí no hay jerarquía, sino que siguen siendo las dificultades que implica tener tantos perfiles tan distintos y con orientaciones tan distintas uno como docente, las dificultades o retos en la enseñanza que hay de las políticas.

Y un tercer tipo ideal que también es bien interesante y hace muy dinámica las clases en políticas públicas, es la persona que está o que apenas quiere empezar pero que definitivamente la tiene clara, y es que quiere hacer carrera política o está haciendo carrera política. Entonces es de las personas que en algún momento apunta a algún cargo de elección popular o que en este momento está en un cargo de elección popular, que sueña con ser concejal/concejala, sueña con ser alcalde/alcaldesa, es muy común también ese perfil, digamos hace muy dinámicas los encuentros en las clases; esto aplica más en el nivel de posgrado, tengo que reconocerlo, pero hace muy dinámicas las clases porque te pone en presente muchos puntos de vista que por ejemplo los otros dos perfiles o tipos ideales no tenían tan presentes y, este último perfil, también es muy interesante porque normalmente los políticos no eran o no son, porque son muy pocos los que se meten de lleno en las políticas públicas, pero normalmente los políticos no son analistas de política o normalmente los políticos no se forman para ser analistas de política; entonces encontrar personas con un perfil abiertamente político, que abiertamente desean hacer carrera política es bien interesante, porque se forman en el análisis de políticas. Ya en términos de docencia es un reto porque tienes que tener muy presente que son dos aspiraciones personales y profesionales muy distintas entre sí, que en algunos casos se pueden mezclar pero que por lo general uno como profesor tiene que saber cómo tramitar estas demandas o estas expectativas de los tres tipos ideales.

La tercera dificultad es explicar la diferencia entre el *de* y el *para*, digamos el *knowledge in* y el *knowledge of*, como bien ustedes lo escribieron en una de las preguntas, eso implica como un esfuerzo de abstracción intelectual grande. Ahí, personalmente, le dedico todo el tiempo del mundo, freno, respondo preguntas concretas porque son dos mundos y finalmente todos son estudios en políticas públicas o para las políticas, estos dos conceptos hacen que tengan vocaciones muy distintas. Entonces, ese es un reto y yo creo que ustedes también por ahí lo pusieron en las preguntas; me gustó mucho, porque sí, te lo confirmo, ahí es que se los confirmo como profesor que lleva muchos años en este cuento, sí, ese es un reto, explicar esa diferencia.

El cuarto reto te diría que para uno como docente a veces es muy difícil enfrentarse como a los prejuicios o sesgos ideológicos que algunos estudiantes tienen respecto al funcionamiento del Estado y respecto al funcionamiento del mercado; no me quiero meter con otros agentes de coordinación social como la familia o la comunidad, que también existen y son muy valiosos, pero creo que estos dos en particular generan muchas tensiones y conflictos todavía; yo

siento que aún no hemos reconocido que la verdad estamos en un mundo sin recetas, que eso no es fácil reconocer ni desde una orilla ni desde la otra, que realmente el fundamentalismo de mercado, que ya lo intentamos, todos los 1990, gran parte de los 2000 fueron precisamente eso, y dejarlo todo a la libertad del mercado no nos dio los resultados sociales que deseábamos; lo mismo nos pasó en la época en el gran auge de la intervención estatal, sobre todo entre los 1950 y los 1970; tampoco se resolvieron todos los problemas públicos que pretendía resolver el Estado, y yo creo que para algunos estudiantes a veces es difícil reconocer eso, ¿sabes? Como que “mire, lo primero es que ni el Estado ni el mercado pueden solos, punto; el balance es lo difícil y por eso es que estamos aquí estudiando y más de 48 horas hablando de estos mismos temas. Pero te digo, es súper difícil, digamos una persona que dice “no es que el Estado es muy ineficiente, es que mire siempre hay corrupción, los políticos, claro, siempre tienen todo para ellos.” O el otro que dice “no es que el mercado es igual a neoliberalismo, que los capitalistas son unos monstruos que no se afectan hasta que el último niño del África subsahariana le quiten el pan de la boca.” Uno es como, “venga, ninguna de las dos, sentémonos a ver con evidencia cómo funcionan los Estados, cómo funcionan los mercados, por qué es importante tener un balance entre ambos” Eso es difícil, ese sería el cuarto reto. Como que me gustaría resumir esta pregunta en esos cuatro retos.

DG: Excelente, profe. Sí tendría una contrapregunta relacionada a la carga ideológica que puede tener la definición de Estado. Esa carga ideológica no guiada presente en los ejemplos que usted daba al pensar que el Estado es ineficiente o que el mercado puede solucionar todo, o que por el contrario está arruinando todo. Y no me refiero a inclinaciones para un lado ni para el otro, sino esas posturas que incluso uno como académico igualmente debe tomar, y es pensar qué tanta responsabilidad se considera que se debe descargar en los actores y, en ese sentido, cómo lidiar con eso; cómo lidiar con la enseñanza de las políticas públicas en un salón donde puede haber personas que consideren que todo el riesgo social o todo el acceso a servicios debe estar totalmente prestado por el Estado, así como otros que consideren que estos servicios deben estar prestados en su mayoría por el mercado o por las reglas de este; otros que por su experiencia personal consideren que desde lo comunitario se solucionan mucho mejor estos problemas ¿Cómo lidiar con esa percepción de configuración, no quisiera decir del régimen de bienestar, pero sí de la forma en que consideran cuánta carga de responsabilidad hay en esa atención a los problemas públicos?

AO: Sí. Lo primero, es que no hay recetas, definitivamente el siglo XXI creó un mundo sin recetas porque hemos intentado muchas cosas. Entonces, realmente, como profesor, lo tramito mostrando mucha evidencia de éxitos, pero también de fracasos, cuando alguien creyó que tenía la receta: “no, para mí la receta es que lo comunitario es perfecto y viva la comunidad, la comunidad puede auto proveerse de todo lo que necesitan.” Sí y no; “no, es que el Estado es perfecto y si todo fuera totalizado, todos viviríamos en el paraíso.” Tampoco, mira cuando intentamos la totalización absoluta en Camboya, fue un fracaso; “no, es que cuando el mercado se encarga de todo, todo funciona bien porque todos nos coordinamos con la mano invisible.” Tampoco, digamos que el capitalismo no es lo mismo en Liberia que en Noruega, a pesar de que ambos son países capitalistas y tienes que tener muchos matices cuando hablas de capitalismo. Entonces, mostrar mucha evidencia y recalcar siempre que no hay recetas; recalcar que la aplicación de los conocimientos en política pública es altamente contextual, que realmente tú no puedes decir “aquí funciona esto porque sí”, tienes que llegar a analizar muy bien el contexto, si hay una tensión entre dos valores sociales como la eficacia de las intervenciones públicas o la legitimidad del Estado en un territorio como agente regulador del orden social, tú dices “no, es que esa política pública no funciona”, pero otra persona dice “puede que no funcione, aun así, lo que esa política pública está haciendo, es que la gente está teniendo mayor confianza en el Estado”, y el Estado, en últimas, es una relación social de dominación y tú tienes que hacer funcionar el Estado como sea. En ese contexto, uno como analista de políticas dice “listo, estoy sacrificando eficacia porque deliberadamente sé que no está resolviendo el problema público, pero tiene unas externalidades positivas, y es que está aumentando la confianza entre la fuerza pública y la ciudadanía en el municipio X de Colombia, donde siempre ha sido muy de confrontación; la gente no confiaba ni en la Policía ni en el Ejército y mucho menos en las investigaciones de la Fiscalía, pero la fuerza pública tampoco confiaba en la gente. Si uno dice que eso está mejorando, a pesar de que la política no está resolviendo el problema, pues “paila”, prefiero que se aumente la confianza institucional, en ambos sentidos, a que haya mayor eficacia. Entonces, mira que depende del contexto, de los valores sociales que va a preponderar, poner muchos casos para reforzar el argumento, no para reemplazar el argumento, sin embargo, creo que para muchas personas que no se han enfrentado nunca a este tipo de discursos y conocimientos, los casos y

los ejemplos ayudan muchísimo. Entonces, creo que es una de las formas que he utilizado también.

DG: Retomando la separación de Laswell entre el estudio *de* las políticas y *para* las políticas (*knowledge of, knowledge in*), aunque es elemental para entrar en el campo de estudio, algunos profesionales, sobre todo politólogas y politólogos, nos encontramos solo con herramientas para el estudio *de* las políticas, mientras que el conocimiento *para* las políticas no se encuentra contemplado en la mayoría de los planes de estudio a nivel de pregrado y posgrado, por lo menos no en la forma en la que se describen algunos programas de los que pudimos revisar de estos acreditados que te contamos; y a pesar de ello, algunos de esos campos ocupacionales esperan que uno tenga ciertas competencias en el diseño de política pública, lo cual no me parece muy descabellado, pero, entonces, ¿cómo considera que se puede conciliar entre esa formación que se brinda en los pregrados y posgrados, y lo que muchas veces le exige a uno el mercado laboral respecto al campo, que es tener esas competencias en el diseño de la política o en el conocimiento *para* las políticas?

AO: La pregunta me pareció buenísima, me obligó como a pensar, reflexionar mucho en lo que ha sido también mi trabajo, porque desde lo personal me pasó exactamente lo mismo, la cosa es que me enfrenté a eso hace muchos más años, entonces me ha tocado darle como respuesta empírica, como en el quehacer; y a mí nadie me enseñó eso en la universidad. Entonces, sí, me he enfrentado a eso muy desde lo personal.

De lo primero, te diría que el diagnóstico de la situación que ustedes hacen es muy bueno, me gusta mucho, la verdad. Yo lo complementaré un poco, yo diría que el diagnóstico de la situación tiene problemas, y pongámoslo en estos términos, el conocimiento *para* las políticas tiene problemas, pero creo que se están corrigiendo rápidamente, creo que el asunto está avanzando. Pero, el problema que tiene está desde el lado de la demanda y desde el lado de la oferta, porque creo que la pregunta lo pone un poquito más desde el lado de la oferta y es que no estamos formados para hacer análisis *para* las políticas o nos falta formación en eso. Yo creo que sí, tienen razón en eso y hay asuntos desde el lado de la oferta de quienes ofrecemos análisis *para* las políticas, quienes estamos metidos en este campo específico que tiene que ver con lo que vamos a denominar de ahora en adelante como *el mercado del conocimiento es-*

pecializado. Estar metido en *el mercado del conocimiento especializado*, obviamente no es fácil, pero creo que se ha corregido de a pocos, por lo menos en los posgrados, esto sí es propiamente de los posgrados y en los que yo trabajo, personalmente, trato mucho de meter conocimiento *para*, explicar la diferencia, pero también enseñar el *para*, que las personas tengan un poquito más de herramientas desde el *para*, y sé que otros colegas míos, profesores de posgrado, también lo hacen. Como te digo, desde el lado de la oferta, de quienes van a salir a hacer esto, hay problemas, sé que no somos la gran mayoría, sé que no hay como tantos posgrados en políticas públicas, pero siento, esto es un sentir, obvio no tengo evidencia, pero creo que sería una primera intuición válida; y es que se está mejorando.

Desde el lado de la demanda, es quienes demandan este tipo de conocimientos y este tipo de servicios, siento que también hay unos asuntos por trabajar, y lo primero sería es que en el mundo cultural o las políticas culturales hablan de formación de públicos, creo que también tenemos que hacer formación de públicos, tenemos que hacerle entender a quienes demandan análisis *para* las políticas, que una política no se formula en una semana; tenemos que construir instrumentos de intervención pública, tenemos que estructurar un problema público, eso no se hace en una semana, y como vos sabés hay personas desde el lado de la demanda, que normalmente son los gobiernos, que creen que eso se hace muy rápido y creen que se hace muy barato; eso es otra cosa que poner de relieve, y es que contratar análisis especializado para hacer análisis y formulación de política es costoso, eso no está estandarizado y la verdad es que no tiene una sola forma de hacerse, pero barato no es, implica unas erogaciones altas de quien quiera que sea que vaya a pagar un análisis *para* políticas.

En esa medida, creo que también estamos avanzando en la formación de públicos, creo que ya muchas agencias al interior del Estado lo están dimensionando, y digo agencias porque a veces puedes encontrar como una misma alcaldía que hay una secretaría que está dispuesta a contratar un análisis profesional y otra que no, dentro de una misma alcaldía; pero, cuando la que no, se da cuenta que sus decisiones son más endebles, que su argumento no está del todo bien construido, que su problema público no es claro; mientras que la secretaría que prefirió pagar realmente por una formulación profesional de políticas, pues lo hace mejor, tiene el

panorama un poquito más claro, ahora sí vale la pena invertirle a esto. Y siento que desde el lado de la demanda, se empieza a crear como una cadena, una especie como de efecto de bola de nieve que me ha tocado verlo, esto sí no lo estoy intuendo, me ha tocado verlo, literalmente, y como te digo que hay agencias dentro del Estado que dicen “no, eso es demasiado caro, no vale la pena, eso más bien lo invierto”, pero al final del día dicen “juemadre, más bien hubiera pagado por conocimiento especializado”, porque no es lo mismo; digamos, esta analogía puede no ser muy útil, pero, como utilizar una escopeta de perdigones a ver si le pego a alguna cosa, como que invierto cien millones en general, a ver si se soluciona, que invertir 700 pero en lo que sí se debe hacer, como que hay una mayor conciencia de la inversión pública.

Me devuelvo un poquito, porque creo que hay un asunto desde el lado de la oferta que también les quiero contar, y es que, si bien, siento que se ha ido como ampliando, que somos más los profes que estamos tratando de enseñar esto, creo que era un mercado muy cerrado, creo que sí había análisis *para* las políticas, no se le llamaba así, creo que no tenía ese nombre formalmente en Colombia, pero creo que incluso hasta los 2000, era un mercado muy cerrado y muy concentrado básicamente en Bogotá, era un mercado muy controlado, incluso hoy a nivel nacional, por Fedesarrollo; si bien, no tengo nada contra Fedesarrollo, pero creo que es el *think tank* que más había concentrado durante muchas décadas, en parte junto con Fescol, aunque Fescol tuvo un momento de auge, también de retroceso, pero era como ese universo; te gradúas de los Andes, trabajas en Fedesarrollo para asesorar al gobierno nacional o te gradúas de la “nacho” de Bogotá y trabajas en Fescol para asesorar al gobierno nacional, en parte porque creo que ha tenido más protagonismo Fedesarrollo que Fescol, ambos son centros que ofrecen análisis *para* las políticas aunque no lo llamen así; pero está muy concentrado en estas dos instituciones y en Bogotá, entonces, lo que yo dije que pasó del lado de la oferta a partir de los 2000, 2005 más o menos, es como una regionalización del conocimiento y una desconcentración de la oferta, como que ya no sólo Fedesarrollo y Fescol pueden hacer análisis *para* las políticas a nivel nacional, creo que hay más competencia incluso entre quienes estamos en este mundo de la oferta de conocimiento especializado en la formulación de políticas; eso es valioso, aun así quedan retos grandes y creo que de todos modos sigue habiendo una concentración

muy grande en discursos de Bogotá y sobre todo de Fedesarrollo, creo que eso es problemático en la medida en que sólo tiene una mirada de los problemas, creo que uno de los retos de los que estamos del lado de la oferta es como democratizar un poquito más la visión, las miradas, democratizarla en términos territoriales, regionales y también en términos como de ideas, porque creo que las ideas al interior de Fedesarrollo pueden quedarse todavía con una visión muy neoclásica de la economía y sobre todo de la economía política, creo que hoy tenemos lecturas de economía política mucho más amplias, mucho más diversas y que no se resumen a una visión neoclásica del mundo. Creo que estoy siendo muy específico, pero vale la pena hacerlo y aprovechar este espacio para decirlo.

Lo otro es que, desde otras orillas, hay una visión que creo que tiene muchos problemas en la medida que cree que todo análisis *para* las políticas es ingeniería social y lo ve de una manera como muy despectiva, muy positivista, creer que uno de verdad puede modificar a gusto la realidad; no, tampoco, tú puedes hacer análisis *para* las políticas sin que necesariamente sea una forma de ingeniería social. Yo, personalmente, que he hecho durante muchos años análisis *para* las políticas, odio y creo que es muy peligrosa esa palabra de ingeniería social, eso nadie debería decirlo porque es asumir que realmente uno puede controlar variables que no puede controlar, que si algo sabemos del mundo social es que es, en muchos sentidos, incontrolable y eso es normal, porque la libertad de las personas y los agentes hace que, en muchos sentidos, no puedas trabajar las variables que trabajas en las mingas sociales como las trabajas en la ingeniería; para mí eso no junta, eso es una cosa que no debería de estar junta: “ingeniería social”, esas dos palabras no deberían estar juntas nunca. Pero, entonces mucha gente cree que si tú haces análisis *para* las políticas siempre estás haciendo una forma como de ingeniería social y eso no debería ser así.

Algo que se me ocurre es que, estuve hablando mucho de Bogotá, pero también cuando digo que hay nuevas formas o epistemologías regionales, quiero hacerle un reconocimiento a Barranquilla y a Cali, con el IEPRI en la Universidad del Norte, creo que en Cali con el observatorio de políticas públicas del ICESI hay unas cosas muy valiosas, también con Medellín, digamos que, con el CEAPP, con EAFIT, la Universidad de Antioquia. Siento que, por lo menos, estas tres ciudades tienen ya una

voz propia en el mundo de las políticas públicas; Barranquilla, Medellín y Cali, por ahora.

DG: Ese concepto de políticas públicas, que es más o menos reciente de cara a otras disciplinas, podríamos decir que en 1990 se inician esas reflexiones sobre el concepto, tanto reflexiones teóricas como metodológicas, e incluso epistemológicas de escuelas provenientes de Francia, Estados Unidos o España. Se utilizó el término, también, en organismos internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL; pero, hay autores como Roth y Cuervo que dicen que las políticas públicas no han tenido una recepción considerable en el quehacer gubernamental colombiano porque las lógicas de gobierno están permeadas aún por un paradigma más clásico de administración pública, y digamos que en este paradigma el insumo fundamental de la toma de decisiones es cumplir con la norma o continuar con el procedimiento administrativo, en fin; digamos que no está en la lógica de políticas públicas o el gobierno por políticas públicas. Entonces, a partir de esto, ¿cómo valora usted, profe, esa vigencia o esa validez que tiene o no el discurso académico de las políticas públicas en la práctica gubernamental en Colombia?

AO: Listo. Lo primero es que, la vigencia y la validez de ese discurso académico en la práctica gubernamental es nominalmente alto, pero realmente bajo. Yo creo que desde el discurso, para la clase política es muy conveniente la palabra política pública, porque es como “tranquila comunidad LGTBI, vamos a formular la política, todo el mundo calma”, como si la política *per se* fuera algo bueno, pasa algo similar con la palabra gobernanza, la gente cree que la gobernanza es algo bueno, pero también hay gobernanza criminal; lo mismo pasa con la política pública, puede que deje el problema público peor, entonces eso también pasa, porque es que política pública es un asunto descriptivo, no solamente prescriptivo. Pero yo creo que hay un uso político en la palabra política pública que le es muy conveniente a la gente que hace carrera política y en general a los discursos gubernamentales: “todo el mundo calma, que ya viene la política pública.”

Nominalmente, se utiliza mucho la palabra, pero en la práctica no es tan utilizada, y quiero hacerles una salvedad a la pregunta de ustedes porque no es solamente por esto de la teoría clásica de la administración pública, es sobre todo por la visión preburocrática de la administración pública;

ojalá fuera que la gente se apega mucho a la norma, ojalá fuera que los burócratas y los políticos no aplican, lo que llamamos, lógica de política pública simplemente porque están siguiendo la ley, la verdad es que eso no pasa en muchos municipios de Colombia; lo que pasa es preburocrático, lo que pasa es mucho antes de esta teoría clásica de la administración pública, de hecho, muchas decisiones son poco transparentes porque lo que hay son prácticas clientelares y esto no es de la teoría clásica, esto es preclásico, es el clientelismo; y es que el *policy analysis*, cuando se aplica de verdad, el *para*, tiene una función democratizadora en la medida que obliga a que la toma de decisiones se haga con criterios sobre la mesa, por encima de la mesa. Entonces, cuando una persona hace un análisis para las políticas y usted le dice “vea, tengo la opción a, la opción b y la opción c. ¿usted por qué eligió c, si todos los análisis y todos los criterios (eficiencia, libertad, seguridad, equidad, aumento de la democracia, etc.) nos daban que la mejor opción era a?, ¿Usted por qué, político, eligió c, si con todos estos criterios que nosotros conversamos, que nosotros hicimos el análisis, la mejor opción era a? ¡Ah! porque hay un criterio oculto que es número de votos, y es que la opción c, me daba más votos independientemente de los demás criterios”. Ah, con razón señor político, usted tenía un criterio oculto y por eso es que la toma de decisiones no le conviene con lógica de política pública; entonces, prefiero no hacer un análisis profesional porque yo tengo “otros” criterios para la toma de decisiones. Obviamente sé que también, las rigideces propias del modelo burocrático clásico son un impedimento, pero siento que serían los dos, como que complementaría en parte tu pregunta y diría que son los dos.

Entonces, para serte muy puntual, digamos que la vigencia y la validez son altísimas pero nominalmente, además, el político suena más profesional; pero a la hora de hacer la realidad, trabajar bajo la lógica de política pública, ahí dicen “ah, es que esto me obliga a ser más transparente”, “ah es que esto me obliga a poner sobre la mesa lo que verdad quiero hacer, uy no, gracias, hasta ahí no me llega.” Entonces, creo que esa sería la respuesta, nominalmente alto pero realmente bajo.

DG: Listo, profe, ¿hay alguna otra cosa que quiera añadir al final?

AO: Quisiera, antes de acabar, dirigirme a los estudiantes y darles un mensaje de aliento, un mensaje como de “estudien esto” porque lo que nos falta es gente, talento humano es lo que falta, literalmente. Entonces, como

que se vayan por este mundo, creo que es algo muy nuevo, cuando yo hice mi carrera profesional como que la única vía era: o eres filósofo político o no eres nada, punto; y como que los que nos metíamos por el lado de la administración pública “no, eso es demasiado práctico como para que un politólogo haga eso. No, en realidad, no. Tiene mucha teoría, tiene filosofía y es un encuentro entre la teoría y la práctica bacanísimo.

Entonces, como un mensaje de aliento al final para toda la gente que lo quiera hacer. Y un consejo es que trabajen con datos y con evidencia. Cuando hablo de datos o evidencia no digo cuantitativo, no digo número, digo evidencia de calidad porque puedes tener un vómito estadístico que no te dice nada o puedes tener una entrevista que son un montón de lugares comunes que tampoco te dice nada. Es decir, que se acostumbren desde ya a trabajar con evidencia de calidad, porque eso sí falta mucho; creo que a veces el politólogo y la politóloga, específicamente de la Universidad de Antioquia, tienen un discurso muy bien montado, pero cuando le preguntan por evidencia, se le derrumba, o cuando le muestran un contrafactual es como que “ah mi discurso no tenía razón”, y le sacan dos o tres porcentajes que pueden ser una bobada y hasta ahí les llega el discurso. Entonces, que desde ya se acostumbren a trabajar con muy buena evidencia, puede ser cuantitativa o cualitativa, eso es indiferente; te digo que esa discusión entre lo cuanti y lo cuali ya me tiene cansado, porque lo importante es la calidad de la evidencia. Me gustaría cerrar con ese mensaje.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

FORMATO GENERAL DEL ARTÍCULO

El artículo debe estar en fuente Times New Roman, 12 puntos; texto a interlineado 1,5 y justificado, excepto en tablas o figuras; y una extensión entre las 3.000 y 8.000 palabras.

ORIGEN DEL ARTÍCULO

Esta información debe ir inmediatamente después del título en una nota al pie en forma de asterisco (*). Allí debe especificarse si el artículo es producto de una investigación, tesis de grado, ensayo o ponencia. Si es un producto investigativo, debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis, debe constar el título académico al que se optó y el título o tema general de la misma; y si es producto de una ponencia, además del requisito de no haber sido publicado a manera de memorias, debe consignarse el nombre del evento, la institución que lo financió, la fecha de realización, la ciudad y el país en que tuvo lugar.

INFORMACIÓN SOBRE LOS AUTORES

Esta información debe consignarse en nota al pie en forma de asteriscos (**, ***, etc.), inmediatamente después de los nombres completos de los autores que se hallarán en el cuerpo del artículo posterior al título. Allí debe constar la formación académica del autor: último título obtenido o programa al que se encuentra adscrito, universidad, ciudad, país y año. Así mismo debe establecerse su filiación institucional: entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación a la que pertenecen.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

El artículo debe estar acompañado por un resumen analítico del mismo y las palabras clave. El resumen debe ser escrito sin sangría, en tercera persona

y en tiempo presente, estableciendo la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes. Igualmente, se pueden resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión. Este no debe sobrepasar las 150 palabras. En lo que a las palabras clave se refiere, deben oscilar entre 4 y 6 y deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, utilizando los tesauros especializados.

CITAS EN EL TEXTO

Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto entre paréntesis, según las normas APA, sexta edición, en las que conste el apellido del autor, el año de publicación y la página.

- Forma básica para la citación indirecta: el apellido del autor y la fecha de la obra se incluyen en paréntesis dentro de la oración, (Cf. Montoya, 1997).
- Forma básica para la citación directa: el apellido del autor y la fecha de la obra se incluyen en paréntesis dentro de la oración, agregando el número de la página, (Montoya, 1997, p. 143).
- Las referencias a La Biblia y el Corán se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y versículos). Ej.: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9a ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).
- Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas y artículos presentados en eventos y no publicados se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no se dispone en fuentes públicas. Como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Se deben referir en una nota al pie de página, en la misma hoja del texto.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o aportar datos adicionales; las únicas referencias bibliográficas en nota al pie serán los documentos legales. De igual forma, se utilizan para citar fuentes de archivo o

históricas, comunicaciones personales, observaciones no publicadas y artículos presentados en eventos y no publicados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La citación de las referencias bibliográficas deberá realizarse al final del artículo en una sección aparte bajo el título Referencias bibliográficas. Estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se utilizaron para la preparación del trabajo, a diferencia de la bibliografía que incluye las fuentes que sirven para profundizar en el tema. De acuerdo con las normas APA, solo requiere las referencias conforme a las siguientes consideraciones: orden alfabético por la primera letra de la referencia; las obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente.

7.1 Material impreso

7.1.1 Libros:

Apellido, A.A. y Apellidos, A.A. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (ed.) o (eds.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

7.1.2 Antología o compilación de artículos:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (ed.) o (eds.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

7.1.3 Artículos de revistas:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la Revista o título de la publicación*, volumen (número), pp. xx-xx.

7.1.4 Artículos de periódicos:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año, mes día) Título del artículo. *Título del periódico*, pp. xx-xx.

7.1.5 Ponencias:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Fecha). Título de la ponencia. En A. Apellido del presidente del congreso (Presidencia), *Título del simposio o congreso*. Simposio o conferencia llevada a cabo en el congreso Nombre de la organización, Lugar.

7.1.6 Memorias:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). Título de la ponencia. En: nombre editor o compilador (eds.) o (eds.), *Título del evento* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

7.1.7 Escritos no publicados:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). *Título*. Manuscrito inédito.

Si es una tesis:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). *Título de la tesis* (Tesis de pregrado, maestría o doctoral). Nombre de la institución, Lugar.

7.1.8 Normas jurídicas:

Son normas jurídicas las leyes, los reglamentos, las órdenes ministeriales, los decretos, las resoluciones y, en general, cualquier acto administrativo que genere obligaciones o derechos. La forma básica, según Norma Técnica Colombiana 5613, es:

JURISDICCIÓN (país, departamento o municipio, en mayúsculas fijas). MINISTERIO O ENTIDAD RESPONSABLE (en mayúsculas fijas). Designación (Ley, Resolución, Decreto, etc.) y número de la norma jurídica. Fecha de la norma jurídica (día, mes, año). Nombre de la norma jurídica (si lo tiene). Título de la publicación en que aparece oficialmente. Lugar de publicación, (coma) Fecha de publicación. Número. Paginación.

7.1.9 Fuentes de archivo:¹

“Título del documento” (lugar y fecha, si aplica), Siglas del archivo, Sección, Fondo, vol./leg./t., f. o ff. La primera vez se cita el nombre completo del archivo y la abreviatura entre paréntesis.

En las referencias bibliográficas debe citarse así:

Nombre completo del archivo (sigla), Ciudad-País. Sección(es), Fondo(s).

7.1.10 Informe técnico:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). *Título*. (Informe Núm. xxx). Ciudad: Editorial.

7.1.11 CD-ROM:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Fecha). *Título* (Versión). [*Software* de cómputo]. Lugar de publicación: Casa Publicadora.

7.2 Cibergrafía

7.2.1 Internet:²

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año de publicación). *Título del artículo*. Nombre de la página web (URL) o Digital Object Identifier (DOI). Recuperado de: especifique la vía.

7.2.2 Publicaciones periódicas:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A.. (Año de publicación). Título del artículo. *Título de la publicación, volumen* (número), pp. xx-xx. Recuperado de <http://xxxxxxxxxxxxxxxx> o [doi: xx.xxxxxxx](http://doi:xx.xxxxxxx).

7.2.3 Artículo de publicación diaria en la web:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año de publicación). Título del artículo. *Título de la publicación*. Recuperado de <http://xxxxxxxxxxxxxxxx>.

1 Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de la revista Historia Crítica.

2 El DOI es la serie alfanumérica única asignada por la editorial a un documento en formato electrónico que identifica el contenido y provee un enlace consistente para su localización en Internet

7.2.4 Libros:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). *Título*. [Versión de nombre de la fuente electrónica]. Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx>.

Apellido, A.A. y Apellido, A.A.. (Año). *Título*. [Versión de nombre de la fuente electrónica]. doi: xxxxxxxxxx.

7.2.5 Capítulo de libro:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial. Recuperado de <http://www.xxxxxxxxxxxxxx>.

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). Título del capítulo o entrada. En Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial. doi: xxxxxxxx.

7.2.6 Tesis en la web:

Apellido, A.A. y Apellido, A.A. (Año). Título de la tesis (Tesis de pregrado, maestría o doctoral). Nombre de la institución, Lugar. Recuperado de <http://xxxxxxxxxxxxxxxx>.

PROCESO DE EVALUACIÓN

La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación. Con fundamento en una evaluación previa, el Comité Editorial de la Revista emite la decisión final sobre la publicación de los artículos y se reserva el derecho de sugerir las modificaciones formales que demanden las dimensiones de la revista o su línea editorial.

PROPIEDAD INTELECTUAL

Los documentos deberán ser inéditos y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones.

Los textos pueden enviarse al siguiente correo electrónico:
revistaestudiantescp@udea.edu.co.



Imprenta
Universidad de Antioquia

— DESDE 1929 —

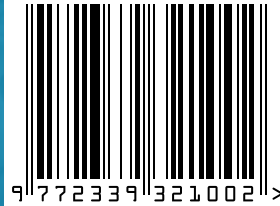
Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13
Correo electrónico: imprenta@udea.edu.co



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Instituto de Estudios Políticos

ISSN 2339-3211



9 772339 321002 >

facebook @recpudea

revistaestudiantescp@udea.edu.co

<http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/recp>